



LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO, UNIVERSIDAD
NACIONAL DE SAN MARTÍN**

Proyecto de Trabajo Final

Tesina de Investigación

**“La pugna por el liderazgo en las organizaciones
internacionales:**

Brasil y Venezuela en la UNASUR”

Tesista: Stiuso, Marco

Tutor: Frenkel, Alejandro

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
INTRODUCCIÓN.....	2
LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: UNA APROXIMACIÓN.....	4
LA INSTITUCIONALIDAD LATINOAMERICANA.....	5
-Breve Repaso Histórico.....	5
-Un regionalismo “a la sudamericana”.....	6
LIDERAZGO: CONCEPTO Y DISPUTA.....	9
METODOLOGÍA.....	12
SUDAMÉRICA COMO TRAMPOLÍN HACIA EL ESCENARIO GLOBAL: La Expansión Regional de Brasil.....	13
-La “Sudamericanización” de la integración: consolidar a la región como espacio geopolítico.....	13
-Las capacidades de Brasil para liderar la integración.....	16
-Detrás de la Expansión: Las Diferentes Corrientes de Pensamiento.....	17
-Jugando en el Tablero Internacional: G20, BRICS, postulación al Consejo de Seguridad.....	18
-Minimización de su rol en la región y mediación de conflictos.....	20
EL PROYECTO ALTERNATIVO: VENEZUELA Y LA INTEGRACIÓN BOLIVARIANA.....	22
-El Entorno Bolivariano: la delimitación del área de influencia venezolana.....	23
-Petróleo y Bolivarianismo: Los factores de poder en el plano internacional.....	24
-La inserción alternativa y la importancia del antiimperialismo en la proyección global.....	26
-¿Consolidando la Revolución? Los intentos por institucionalizar la región.....	28
LA UNASUR, LA ARENA DE DISPUTA.....	30
-La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) como antesala de las disputas en la Unasur.....	32
-Los Intentos Fallidos de Venezuela.....	34
-Unasur Verde e Amarela: El predominio de las propuestas brasileras por sobre las venezolanas.....	36
REFLEXIONES FINALES.....	41
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47

RESUMEN

El regionalismo es un fenómeno que ha mostrado distintas características en sus manifestaciones a lo largo de la historia de las relaciones internacionales. De igual modo, las instituciones creadas a partir de estos procesos también han tenido diferentes dinámicas en su funcionamiento, siendo en algunos casos una arena de disputa para las estrategias de proyección internacional de sus Estados miembro. Como se muestra en este trabajo, un ejemplo de ello es la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). En el marco de la integración sudamericana, hubo dos Estados, Brasil y Venezuela, que mostraron una pugna por el liderazgo de la región. Comparando las capacidades y estrategias de ambos países, se mostrará cómo la disputa por el liderazgo regional se trasladó al seno de la Unasur y cómo Brasil logró el predominio por sobre Venezuela, evitando que sus proyectos prosperen.

Palabras clave: Regionalismo, Integración, Sudamérica, Liderazgo, Unasur, Brasil, Venezuela.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, han surgido múltiples organizaciones e instituciones internacionales cuyo objetivo se basa en articular las decisiones, voluntades y acciones de los Estados, ya que éstas nacen “como respuesta de estadistas y gobiernos a la coyuntura histórica de tener que relacionarse de manera más intensa entre sí, en contextos de gran diferenciación y competencia por recursos” (Zamudio González, 2012, 15). No obstante, es necesario resaltar que, a raíz del interés particular de cada país en su proyección regional y global, las instituciones internacionales pueden volverse un espacio de pugna por el liderazgo entre dos o más Estados. Este fenómeno ocurre en la medida en que las instituciones funcionan como arenas de debate y de implementación de paradigmas y proyectos de los Estados miembro. Por consiguiente, el presente trabajo tendrá como eje principal el accionar de los Estados en el marco de las organizaciones regionales. Se buscará identificar cómo, dentro de las mismas, algunos de estos Estados desarrollan estrategias en pos de liderar los procesos de integración. Para ello, se hará foco en los casos de Brasil y Venezuela en el seno de la Unasur.

En lo que concierne a nuestra región, la mayor aproximación a la gobernanza de asuntos estrictamente políticos y de defensa ha sido el proyecto de la Unasur, creada en 2008 y

que, desde 2018, ha quedado prácticamente abandonado (Vadell y Ciaccaglia, 2020). Por ello, el presente trabajo aborda como caso de estudio a la Unasur y, en particular, el accionar de Brasil y Venezuela dentro del organismo. Partiendo del concepto de liderazgo, y analizando la cuestión desde el interés nacional de ambos Estados, se identificará un problema de investigación basado en la existencia de una pugna por el liderazgo regional entre ambos países, quienes explotaron de diferente manera sus capacidades en el marco de su proyección internacional. En este sentido, se buscará dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo se desarrolló la pugna por el liderazgo entre Venezuela y Brasil dentro de la Unasur?, ¿logró alguno de los dos consolidarse como líder al interior de la institución?

La hipótesis de nuestro trabajo es que, en dicha pugna, fue Brasil quien logró imponer su liderazgo en la institución, impulsando sus propias propuestas y utilizando su poder para evitar que prosperen los proyectos de Venezuela.

La elección del tema a desarrollar corresponde a la centralidad que cobra la Unasur al enfocarnos en la región sudamericana, siendo la institución uno de los ejemplos más significativos en lo que refiere a integración regional. Asimismo, se realiza un recorte temporal limitado al período de coincidencia entre las presidencias de Lula da Silva y Hugo Chávez (2003-2010), siendo éstas las gestiones en las que ambos países apostaron por la integración sudamericana con mayor énfasis. Tras una lectura más profunda del caso, se evidenció una cuestión nombrada por distintos autores, mas no abordada con profundidad: la contraposición al interior de la Unasur entre el proyecto venezolano y el proyecto brasileiro. A su vez, al encontrarnos actualmente en un proceso de convulsión y cambio en la región, es útil estudiar el contexto y la manera en la que se desarrolló el último gran intento de integración, en vistas de identificar nuevas posibilidades, ventajas y obstáculos de la unión sudamericana en el mediano y largo plazo.

El abordaje de nuestro análisis comenzará con un marco teórico compuesto por una breve aproximación al entendimiento de las organizaciones internacionales y su rol para con los Estados miembro. Posteriormente, mediante una revisión de la literatura existente, se identificarán las características de la institucionalidad latinoamericana, para ahondar luego en el concepto de liderazgo. Entrando en nuestro campo de estudio, se desarrollarán comparativamente las capacidades de Brasil y de Venezuela, así como su estrategia de proyección internacional y su política regional. Una vez abordados ambos casos, se dará lugar al análisis de la Unasur y su dinámica interna, trasladando el accionar de Brasil y

Venezuela al interior de la región y demostrando la pugna por el liderazgo dentro de la misma. Finalmente, se harán reflexiones sobre el análisis hecho, utilizando el enfoque bidimensional y tridimensional del poder que plantea Steven Lukes.

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: UNA APROXIMACIÓN

En primera instancia, al abordar como objeto de investigación las instituciones internacionales –en particular, los organismos regionales- es menester destacar un gran debate teórico que se ha dado en el seno de las Relaciones Internacionales como disciplina, sobre el entendimiento de las organizaciones y su conceptualización. En este sentido, teóricos como Ian Hurd (2017), Laura Zamudio González (2012) y Keohane y Nye (1977) han rondado sobre tres maneras de entender a las organizaciones internacionales: como instrumento de los Estados, como actores autónomos, o como arenas. A modo de resumen, la identificación de las organizaciones internacionales como instrumentos se da en una visión estadocéntrica (propia de la escuela realista y neorrealista) donde éstas, sin capacidad de acción propia ni peso en las decisiones estatales, son funcionales al interés racional de los Estados poderosos. Por el contrario, la visión de las organizaciones internacionales como actores autónomos postula la capacidad de influencia de las mismas en el accionar de los Estados, moldeando, regulando e influyendo sobre sus estímulos, intereses y acciones gracias a su dinámica particular y su burocracia propia. Como tercera interpretación, hallamos las organizaciones internacionales como arenas: espacios de interacción para los Estados y los regímenes internacionales (es decir, el conjunto de reglas para el tratamiento de diversos temas de discusión). Dentro de este paradigma, los aparatos burocráticos se componen de actores en relaciones de poder, en un contexto de incertidumbre y conflicto. Así, se crea una dinámica organizada como arena de juegos, permitiendo la constitución de acciones y la cooperación en la búsqueda de objetivos múltiples (Crozier, 1964).

En el caso de la Unasur, el entendimiento de la institución está sujeto a distintos análisis teóricos. Anabella Busso (2016) explica que dicha institución nace como instrumento para abordar los distintos temas de la agenda internacional. Por su parte, Alves do Carmo (2012) identifica a la Unasur como “un espacio para la concertación política de los países de la región, un foro intergubernamental para la discusión de agendas políticas comunes en diferentes temas como defensa, salud, integración, infraestructura, etc. No pretende tener una burocracia independiente para formular políticas, y la implementación de las

políticas acordadas depende exclusivamente de la decisión de los estados miembro” (Alves do Carmo, 2012, 314). Partiendo de estas conceptualizaciones teóricas, y repasando la bibliografía existente, la certeza que nos queda es que no existe bibliografía ni análisis relevantes en la literatura que nos muestren un entendimiento de la Unasur como actor independiente, con burocracia y decisión autónoma capaz de ejercer presión y obrar con influencia sobre las acciones de sus Estados miembro. Por eso, en nuestra investigación, entendemos a la Unasur como un proyecto que nace con expectativas de servir como instrumento a la coordinación de políticas comunes y a la formación de una identidad sudamericana (con gran impulso por parte de Brasil), pero que, con el correr de los años, derivó en una arena de interacción y expansión de políticas exteriores de Estados con visiones y proyectos distintos.

LA INSTITUCIONALIDAD LATINOAMERICANA

Breve repaso histórico

La institucionalidad latinoamericana en términos de integración y multilateralismo ha estado fuertemente marcada por las fuerzas sistémicas y los procesos políticos, económicos e ideológicos a nivel global, que influyeron directamente sobre la dinámica de la región. Tras realizar un racconto histórico, Andrés Serbin (2016) distingue tres fases en la integración latinoamericana, donde en la primera, ubicada temporalmente entre las décadas del 60´ y el 80´, se construye un regionalismo con aspiraciones de lograr mayor autonomía respecto de la fuerte influencia estadounidense en su esfera de poder durante la Guerra Fría. En el plano práctico, se destacan “la integración económica y las políticas de desarrollo propuestas por la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [...] basadas en la implementación de las estrategias de sustitución de importaciones” (Sanahuja, 2012, 23). No obstante, la segunda fase de integración se distingue por estructurarse bajo un paradigma ideológico completamente distinto, ya que fueron las ideas del Consenso de Washington las que diseñaron y llevaron las riendas de la dinámica internacional (y en gran medida de los procesos internos de los Estados también) en los años 90´. En esta segunda fase, Serbin resalta “la introducción de un enfoque neoliberal que impulsó la liberalización comercial, la apertura económica y la eliminación de las barreras comerciales, con un fuerte énfasis en el rol del mercado. Los temas comerciales, de inversión y macro-económicos predominaron en la nueva agenda regional, en detrimento del rol del Estado y de las políticas sociales.” (Serbin, 2016, 20)

Sin embargo, lo que parecía ser el proyecto de consolidación final del nuevo paradigma neoliberal que estructuró la integración latinoamericana de los años noventa, fue más bien la demostración de un cambio de era que dictaminó su sepultura. La búsqueda por crear y asentar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) puede explicarse desde la política exterior de Estados Unidos y su interés por consolidar un entramado de instituciones y regímenes internacionales que logren mantener la compleja red globalizadora que su paradigma neoliberal había comenzado a expandir, primero, a través de occidente desde la Segunda Guerra Mundial, y luego, a nivel global desde la caída del Muro de Berlín. No obstante, el “No al ALCA” (el rechazo a la propuesta estadounidense en la Cumbre de las Américas de 2005) significó un hito histórico en la política internacional latinoamericana, evidenciando la existencia del primer bloque opositor al globalismo estadounidense y el inicio de una nueva fase de integración. Esta tercera fase se halló signada por un proyecto regional autónomo, donde se encuadra la Unasur y nuestra investigación.

Siguiendo la obra de Bernal Meza (2005), se evidencia otro tipo de identificación de etapas en el regionalismo latinoamericano. Según el autor, encontramos una primera etapa que se remonta al siglo XVIII, donde el foco estuvo puesto en la protección de la soberanía estatal frente a las intervenciones extranjeras (en primera instancia, de potencias europeas; luego, de Estados Unidos) y se extendió hasta mediados del siglo XIX. A partir de allí, y hasta la Primera Guerra Mundial, se identifica una segunda etapa, basada en el desarrollo del nacionalismo latinoamericano y la fragmentación regional. Al finalizar la guerra, comienza una etapa de desarrollo de una conciencia integracionista no sólo a nivel intelectual, sino también político. Esta tercera etapa derivaría en lo que Serbin (2016) identifica como la primera de su historización, que es la basada en el pensamiento estructuralista y las propuestas de la CEPAL. Finalmente, para Bernal Meza, se identifica una quinta etapa de regionalismo abierto, a partir de los años 80’.

Un regionalismo “a la sudamericana”

Una vez adentrados en el caso sudamericano, distinguimos cierta terminología particular de la región. La misma, fruto de los análisis realizados desde la academia, se ha ido instalando progresivamente en el entendimiento de la dinámica política regional. Diversos teóricos utilizan conceptos endógenos al regionalismo latinoamericano a partir de los 2000’s. Dicha terminología será, naturalmente, parte de este trabajo.

Cuando nos enfocamos en la integración impulsada en los años noventa, vemos que la misma adoptó el nombre de “regionalismo abierto” (Sanahuja, 2009) debido a su búsqueda de adaptación a los mercados y las finanzas internacionales, en línea con los diez tópicos del “buen gobierno” dictaminados por el Consenso de Washington. Por otra parte, el multilateralismo adquiere nuevos conceptos en su particularidad sudamericana del siglo XXI. Uno de los rasgos principales de la integración regional en Sudamérica a partir del 2000 se basó en sus características de “posliberal” y “poshegemónica” (Frenkel, 2016; Sanahuja, 2009; Busso, 2016), en relación a la resistencia y cambio de orientación con respecto a las políticas neoliberales del regionalismo abierto de los noventa, estructurado bajo una clara hegemonía estadounidense.

En la especificidad de nuestro caso de estudio, ya en el siglo actual, podemos resaltar también ciertos rasgos característicos del multilateralismo sudamericano. En este sentido, “Existe un ´multilateralismo latinoamericano´ enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región. Estas combinan, por un lado, aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional.” (Sanahuja, 2012). Asimismo, existen ciertos conceptos como “identidad latinoamericana, integración, concertación regional, autonomía política, entre otros, que aparecieron mencionados e identificados como ejes destacados” del proceso de regionalismo sudamericano (Busso, 2016). Sintetizadas en el concepto de “Patria Grande”, estas particularidades se han expresado en términos tanto discursivos como prácticos, donde la Unasur corresponde a la cristalización del proyecto integracionista y multilateral sudamericano.

En lo que refiere a la integración regional o regionalismo (concepto clave para entender la Unasur), éste es entendido como un proceso por el cual los Estados “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas, 1971). No obstante, algunos desarrollos teóricos complejizan y completan esta definición, sumando la creación de instituciones permanentes y la toma de decisiones vinculantes para los Estados miembro (Malamud y Schmitter, 2006). Por otro lado, si bien existen enfoques sobre la integración regional que plantean que la misma no depende de la cesión de soberanía, en nuestro análisis será un factor fundamental. Una comparación sumamente enriquecedora en el entendimiento de

estos procesos la hace el propio Malamud, contrastando el concepto de regionalismo con el de regionalización:

“La integración regional –a veces denominada regionalismo– consiste en un proceso formalizado y conducido por el Estado. En contraste, la regionalización –o aumento de la interdependencia intrarregional– es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. Este proceso puede promover la integración formal que, a su vez, puede retroalimentarlo, pero su motor principal no reside en el Estado, sino en el mercado y, secundariamente, en la sociedad civil.” (Malamud, 2011, 220)

Por otro lado, es posible identificar otros clivajes en la comprensión del regionalismo. En primer lugar, estos procesos pueden ser vistos “sea como un objetivo en sí mismo, sea como una forma de transición hacia un nuevo universalismo.” (De Camargo, 2000, 71) Dentro del análisis de nuestro caso de estudio, veremos cómo la visión estratégica de cada país puede entender al proceso de integración regional desde distintas perspectivas. Por otra parte, existe un debate basado en la premisa de que las dinámicas y características de las instituciones internacionales están determinadas por los intereses de los países que las componen o viceversa. Como también será explicitado en el desarrollo de nuestro trabajo, se parte de la afirmación de que son los intereses de los países quienes influyen en las dinámicas de las instituciones, siendo éstas resultado de la política exterior de los Estados.

Retomando el análisis de la construcción reciente del regionalismo latinoamericano, resulta menester realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, éste proceso fue impulsado desde las cúpulas estatales, y no desde actores económicos o de la sociedad civil. Por ende, siguiendo la obra de Malamud, correspondería al concepto de regionalismo por sobre regionalización. No obstante, Thomas Legler destaca que estos procesos no corresponden a una completa integración regional, en la medida que no existe cesión de soberanía de los Estados (Legler, 2013). A modo de conclusión, Anabella Busso explica que, al analizar la dinámica de la política internacional sudamericana de principios de siglo, y teniendo en cuenta que “los líderes se resistieron a delegar verdadera autoridad”, el caso de la Unasur “se reduciría a un espacio interpresidencial.” (Busso, 2016).

Como veremos en el desarrollo de nuestra investigación, es cierto que la concesión de soberanía no fue otorgada por los Estados principales, y tanto Brasil como Venezuela

presentaban sus intereses particulares y opiniones contrapuestas en este sentido. Por el lado de Brasil, el espacio otorgado por un contexto en el que no existe autoridad supranacional beneficiaba la expansión de su política regional en pos de alcanzar el liderazgo y lograr la representación frente al mundo en nombre de la región. En el caso venezolano, se buscó consolidar el regionalismo de sesgo “pos-liberal o pos-hegemónico” mediante la conformación de una “OTAN sudamericana”, donde resultaba imprescindible la concesión de cierto grado de soberanía en el plano de la seguridad y defensa.

Por último, cabe señalar que distintos desarrollos teóricos, como los de Comini y Frenkel (2014) y Alves do Carmo (2012) señalan las diferentes posturas que tomaron los Estados frente a la integración fomentada por los Estados Unidos, cuyo rechazo dio lugar al nacimiento de la Unasur. Articulando dichos desarrollos teóricos, encontramos reacciones de rechazo a las políticas neoliberales (como expresa el caso venezolano) por un lado, reacciones de apoyo y aceptación (como lo muestran Chile y Colombia) por el contrario, y una tercera reacción, más pragmática según Alves do Carmo, donde, en la práctica, “el acomodamiento oscila entre la resistencia y el apoyo” (Frenkel, 2015). Ésta última explica de mejor manera el accionar brasileño.

LIDERAZGO: CONCEPTO Y DISPUTA

Otro concepto base de nuestra investigación es el concepto de liderazgo, entendido por Ikenberry como la habilidad para fomentar la cooperación y la comunión de los propósitos sociales entre los estados (Ikenberry, 1996). El estudio del liderazgo como categoría analítica ha derivado en la diferenciación de distintos tipos del mismo. Siguiendo la obra de Acharya (2017), podemos identificar los liderazgos del tipo hegemónico, “acomodacionista” y comunitario. El primero, identificado también por Ikenberry (1996) y Young (1991), se basa en las capacidades materiales que “otorgan al estado la habilidad de dirigir la estructura general del orden político mundial” (Ikenberry, 1996), a la vez que implica el “uso o amenaza de uso de sanciones y la coerción” (Acharya, 2017). Por su parte, el liderazgo “acomodacionista” es “más jerárquico que hegemónico”, ya que “el poder del líder se plasma más en asegurarse a sus vecinos por medio de la cooperación y la provisión de bienes públicos, evitando la presión y la coerción” (Acharya 2017). Éste último caso es el que, en nuestra investigación, se verá reflejado en el caso de Brasil y Venezuela en el recorte temporal determinado.

Retomando la obra de Ikenberry, encontramos otras categorías analíticas relacionadas al concepto de liderazgo. Una de ellas es el “liderazgo situacional”, donde “es más la astucia o la habilidad para ver oportunidades específicas para construir o reorientar el orden político internacional, que las capacidades de poder del Estado lo que hace la diferencia. En este sentido, el liderazgo es expresado en un individuo específico, al ver una oportunidad, una nueva forma de definir el interés estatal y de transformar las relaciones existentes” (Ikenberry, 1996, 395). En este sentido, el concepto de liderazgo situacional explica en gran parte el accionar del gobierno de Hugo Chávez en política exterior, identificando el descontento por los resultados de las políticas neoliberales en la región como una oportunidad para impulsar el proyecto bolivariano de integración. Del mismo modo, existe otra aclaración hecha por Ikenberry que nos sirve para analizar el desarrollo de la política exterior tanto venezolana como brasilera en el período de nuestra investigación: “la habilidad de encarar cambios políticos en otros estados a través de la apertura de la propia economía es un elemento decisivo en la provisión de liderazgo” (Ikenberry, 1996). En el caso de Brasil, la apertura de su mercado para la inserción de sus vecinos en el mismo, y el proceso de internacionalización de sus empresas, dan cuenta de este fenómeno. Por el lado de Venezuela, como veremos más adelante, la provisión de petróleo barato a países de la región funcionó como eje estructurador de su política regional.

Abordando nuestro tema de investigación desde el concepto de liderazgo encontramos, también, ciertos análisis que nutren al entendimiento de la problemática. Uno de ellos lo ofrece Falomir Lockhart (2011), analizando la influencia del proyecto brasilero y del proyecto venezolano en el proceso de integración regional iniciado a comienzos del siglo XXI, así como sus capacidades y atributos de poder en la implementación de su política exterior. Sin embargo, el análisis propuesto por el autor abarca espacios de interacción estatal más allá de la Unasur, al mismo tiempo en que ahonda en las condiciones materiales de ambos estados para explicar su accionar en el plano regional. A modo de conclusión, se argumenta la “adecuación de la integración sudamericana a los intereses de la Potencia Regional –Brasil- y el acompañamiento de Venezuela en las distintas iniciativas de la diplomacia brasileña” (Falomir Lockhart, 2011, 3).

Por el lado de Brasil, el estudio de su rol en la integración latinoamericana en el marco de la Unasur trajo consigo diversas investigaciones, cuyas reflexiones coinciden en el interés brasilero por proyectarse como líder regional frente al mundo. Entre ellos,

Caballero Santos (2011) explica cómo la emergencia de Brasil como potencia regional y su interés por erigirse como *global player* implicó una característica dual: por un lado, una “posición en la región que intenta ser minimizada o defensiva, mientras que en la arena internacional pretende ser amplificada u ofensiva”. De todas formas, el autor plantea que Brasil “juega «en todas las ligas» más allá de que puntualmente considere a la región o al mundo más o menos prioritarios” (Caballero Santos, 2011, 170). Por su parte, los análisis del rol de Venezuela en la integración latinoamericana del siglo XXI hacen especial hincapié en los factores ideológicos y en el recurso energético como estructurador de la política exterior del gobierno de Chávez. En el caso del componente ideológico, el proyecto venezolano para la integración regional se estructuró bajo “ideas latinoamericanas de los años sesenta (estructuralismo-dependentismo)” que Chávez “insertó en una base ideológica sostenida en sus propias interpretaciones de las ideas de Simón Bolívar, aggiornadas al fin del siglo XX” (Bernal-Meza, 2016, 237). Desde otro ángulo, la utilización de la energía (el petróleo) ha sido un elemento de gran interés en el análisis de la política exterior del gobierno de Chávez. En este sentido, “a través de distintos acuerdos petroleros, algunos canalizados en nuevos organismos petroleros como Petrocaribe, el gobierno de Chávez se ha servido de este recurso como herramienta político-diplomática, más que como mercancía” (Falomir Lockhart, 2011, 132).

Utilizando los conceptos brevemente desarrollados como base teórica subyacente a nuestro análisis, veremos cómo la búsqueda de liderazgo por parte de Brasil y Venezuela nace de estrategias y capacidades distintas y, si bien denota ciertas semejanzas en sus acciones, cada país ha explotado sus propios recursos y se ha desarrollado de distinta manera en la dinámica regional signada por la progresiva integración y el multilateralismo resultante de los cambios sociales y políticos de comienzo del siglo XXI. De esta manera, los vínculos de Venezuela y Brasil con el resto de la región derivaron en una pugna entre ambos por establecerse como líderes en la cual, particularmente en el marco de la Unasur, fue Brasil quien logró impulsar sus proyectos con mayor eficacia.

Como será analizado en este trabajo, el liderazgo de Brasil en la Unasur encuentra una explicación teórica en la obra de Steven Lukes “El Poder: Un Enfoque Radical”. Allí, el autor da cuenta de tres niveles de análisis del poder de un Estado en su interacción con otros. En primer lugar, el enfoque unidimensional se basa en el comportamiento y la toma de decisiones en un contexto de conflicto de intereses (Lukes, 1985). Es decir, el poder se explica desde la concreción de decisiones. Por su parte, el enfoque bidimensional,

basado en el análisis de Bachrach y Baratz (1963), señala que, si bien se ejerce poder cuando el actor participa en la adopción de decisiones del otro, también puede ejercerse poder al “crear o reforzar” las “prácticas institucionales” que limitan el proceso político al tratamiento de las cuestiones de interés propio. Utilizan, también, el concepto de “movilizar inclinaciones”. En síntesis, Lukes explica que el enfoque bidimensional implica tanto la toma de decisiones como la no toma de decisiones, dejando “un margen para considerar las formas en que se puede impedir que se adopten decisiones acerca de problemas potenciales”. Finalmente, en el enfoque tridimensional se suma el control del programa político (no necesariamente a través de decisiones conscientes), en el que se mantiene por fuera del proceso político a ciertos “problemas potenciales” (Lukes, 1985, 15). Tanto el enfoque bidimensional como el tridimensional del poder serán utilizados para entender el liderazgo de Brasil en la Unasur.

METODOLOGÍA

Una vez descriptos los conceptos propios del marco teórico a utilizar, y habiendo repasado brevemente el estado de la cuestión sobre las particularidades de la institucionalidad latinoamericana en su desarrollo histórico, entraremos en nuestro objeto de estudio. A continuación, se desarrollarán comparativamente los casos de Brasil y Venezuela.

Entendiendo la multiplicidad de factores que hacen a la performance de un Estado en el plano internacional, y considerando las diversas maneras de abordar un caso de esta naturaleza, nos limitaremos a identificar ciertos rasgos aplicables al estudio de ambos países. En este sentido, se escogerán cuatro variables a analizar:

1. Delimitación del área de influencia: La identificación de un espacio geográfico de interés para crear una esfera de incidencia de la política exterior nos sirve, en gran medida, para entender las estrategias de los Estados y cómo pretenden afianzarse en el entorno cercano para, desde allí, proyectarse al mundo.
2. Capacidades y ventajas: En este punto, se hace referencia tanto a los recursos materiales como a los factores ideacionales (tales como la identidad o el discurso) que dan a cada Estado sus principales ventajas en relación a sus vecinos.

3. Estrategia de inserción internacional: El accionar en la región, tanto en el caso de Brasil como en el de Venezuela, corresponde en parte al interés por posicionarse en el tablero internacional con una impronta particular. Por ende, se analizarán también, en grandes rasgos, las alianzas o tipos de acciones que ambos países llevaron a cabo en el escenario global.
4. Política de proyección regional: Por último, se analizarán las propuestas y visiones de los Estados en la región, incluyendo sus proyectos de institucionalización e iniciativas para la misma.

La utilización de estas cuatro variables nos dará como resultado un análisis sobre la visión, estrategia, capacidades, intenciones y acciones de cada Estado en el plano regional. Una vez abordados ambos casos, se dará lugar al análisis de la Unasur y su dinámica interna, trasladando el accionar de Brasil y Venezuela al interior de la región y demostrando la pugna por el liderazgo dentro de la misma. Previamente, se analizará de manera breve el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como instancia previa a la creación de la Unasur. Ya adentrados en el marco de la Unasur, se realizará una historización de los eventos para identificar qué proyectos prosperaron y qué proyectos fueron dejados de lado. Estos objetivos serán abordados a partir de la utilización de fuentes secundarias. Finalmente, se harán reflexiones sobre el análisis hecho, a modo de conclusión.

SUDAMÉRICA COMO TRAMPOLÍN HACIA EL ESCENARIO GLOBAL: LA EXPANSIÓN REGIONAL DE BRASIL

La “Sudamericanización” de la integración: consolidar a la región como espacio geopolítico

Tras una revisión histórica de la política exterior brasilera desde el establecimiento de los principios clásicos fijados por el Barón de Rio Branco, a comienzos del siglo pasado, podemos destacar el año 1985 como un “punto de inflexión, con el acercamiento entre los gobiernos de Alfonsín y Sarney” (Barbosa, 1996). A partir de allí, se evidencia un viraje en la política exterior del país, donde la región comienza a tomar mayor relevancia en su estrategia de inserción internacional. El acuerdo de integración entre Argentina y Brasil, resultante de la Declaración de Iguazú, marcaría un hito en la región y sentaría las

bases del surgimiento del Mercosur años más tarde. Sin embargo, para Brasil, este hecho no implicó un cambio de visión respecto de sus objetivos en términos de participación a nivel global, ya que no se dejó de lado la búsqueda por erigirse como un Estado de relevancia en los foros internacionales, manteniendo así su “sentido universalista de la política exterior” (Bueno y Vigevani, 2014, 551). Asimismo, cabe resaltar que, inicialmente, el acercamiento con Argentina se dio “fuera de los esquemas multilaterales tradicionales, apoyado sobre la complementariedad parcial de sus economías” (Bueno y Vigevani, 2014, 551). No obstante, esa complementariedad parcial daría el puntapié inicial a un mayor grado de integración económica no solo de ambos países, sino de toda la región, en un esquema multilateral más tradicional, como ha de ser el Mercosur y, posteriormente, la Unasur.

Como ya hemos señalado, en términos geopolíticos, el interés de Brasil por consolidar la integración sudamericana corresponde a la estrategia de inserción internacional del país. Sin embargo, profundizando nuestro análisis, encontramos dos razones por las cuales se optó por “sudamericanizar” la integración. Ambas razones responden al desafío que plantea la coexistencia con dos actores relevantes a nivel continental: Estados Unidos y México. En lo que refiere a la potencia norteamericana, la existencia de “subregiones” al interior del continente latinoamericano “ha llevado a que EEUU no tuviera una política latinoamericana, sino diferentes estrategias bilaterales o subregionales” (Lowenthal, 2006, 63). Para sintetizar este fenómeno, podríamos Falomir Lockhart (2011) afirma la existencia de “una suerte de graduación de la influencia de EEUU que va disminuyendo de Norte a Sur, en la misma medida que el grado de autonomía de los países latinoamericanos aumenta” (Falomir Lockhart, 2011, 51). En el caso del Cono Sur, donde Brasil inicia su estrategia de consolidación regional, la presencia norteamericana es de menor intensidad, sobre todo a partir de comienzos del nuevo siglo, otorgando las condiciones para un aumento relativo del nivel autodeterminación de los países. Asimismo, el afán por fomentar la estabilidad de la región alimenta a su vez la no presencia de Estados Unidos, ya que “cualquier inestabilidad podría ser excusa para la potencia hemisférica para intervenir en los asuntos sudamericanos”. Por ello, “con su política pacificadora que busca la mediación y la estabilidad regional, Brasil intenta asegurar la menor injerencia posible por parte de Washington en la región” (Torres del Sel, 2013, 11).

Por otra parte, la intención de Brasil por enfocar sus esfuerzos en Sudamérica implica, como objetivo, excluir a México como competidor del liderazgo. Ambos países, señala Hakim (2002), vieron incrementados sus factores de poder, tales como la población, el peso económico, el prestigio internacional, el poder militar, su nivel de desarrollo, su poder de mercado, y su peso de negociación internacional, así como la participación a nivel político global en el período en cuestión. A raíz de este fenómeno, México representaba una amenaza al proyecto brasilero de consolidarse como representante de la región frente al mundo, por lo cual el camino para evitar este obstáculo se basó en una redefinición del área de influencia, “sudamericanizando” la política regional. Entonces, “al separar geopolíticamente Sudamérica y excluir a su potencial rival (México), Brasil quedó como única potencia de la región y, por ende, a cargo de ella: ocupado en mantener el orden en Sudamérica” (Gratius 2008, 11). Complementariamente, la redefinición del regionalismo en clave sudamericana y no latinoamericana que logró excluir a México de la esfera de interés brasilera se vio favorecida por el hecho de que México se encontraba “cada vez más vinculado a Estados Unidos” (Sanahuja, 2011, 123). Como coronación institucional de este proceso, la Unasur “muestra el interés brasilero en fortalecer la perspectiva de integración del subcontinente” resultando de la preocupación por la estabilidad del conjunto de la región, “llevando a la creación del concepto geopolítico de Sudamérica” (Bueno y Vigevani, 2014, 576). En conclusión, la estrategia de “acotar” el área de influencia geopolítica sirvió a la política exterior brasilera para enfocar los recursos y esfuerzos del país en consolidar un espacio de influencia donde asentarse para proyectar su imagen a nivel internacional.

Al realizar un racconto histórico, se evidencia que el proyecto “sudamericanizador” de Brasil es transversal a todos los gobiernos desde José Sarney. También, podemos identificar cuatro etapas de impulso al mismo: en primera instancia, con el acercamiento Sarney-Alfonsín como punto de partida. Luego, con la propuesta de Itamar Franco de crear un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) en 1993. Más tarde, con la Cumbre Sudamericana del año 2000 bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso y la presentación de la IIRSA que, como veremos más adelante, resultó clave en el proceso de integración regional. Finalmente, el gobierno de Lula impulsó fuertemente la internacionalización de las empresas brasileras a nivel regional, delimitando a la región como área de interés en este proceso de expansión público-privada, a la vez que se

impulsó la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) que derivaría en la Unasur.

Las capacidades de Brasil para liderar la integración

Como se ha mencionado previamente, México y Brasil fueron dos países que, durante la segunda mitad del siglo XX, han incrementado sus factores de poder, es decir, sus capacidades (tanto materiales como aquellas que componen el denominado “poder blando” de las naciones). En el caso de Brasil, el aumento de dichas capacidades, especialmente a partir de la década de los años 60’, “fortaleció la idea de Brasil como potencia emergente, como un estado llamado a desempeñar un papel creciente en el ámbito regional y global” (Caballero, 2011, 164). Desde entonces, se evidencia una “transición en la política internacional brasilera”, caracterizada por tres elementos (Diamint, 2007): un mayor número de actores que trabajan en el plan de estrategia internacional de Brasil; la reforma económica de la década de los 80’, que le dejó al Estado brasilero herramientas importantes para su expansión (principalmente los tres bancos federales); y una rentabilidad macroeconómica estable, que permitió la expansión internacional del capital brasilero.

Enfocándonos en Sudamérica, entonces, podríamos afirmar que Brasil es el país “más poderoso de la región”, ocupando el primer puesto en gasto militar, PBI, población y producción de petróleo (Mouron y Onuki, 2015, 11), y teniendo un enfoque fuertemente industrializador. Su tamaño “desproporcionado” de los factores de poder lo hacen un líder natural, siguiendo a Torres del Sel (2013). Además de sus capacidades materiales, existen líneas de acción en la utilización del *-soft power-* o “poder blando” del Brasil, tales como “la no intervención; la solución pacífica de controversias y el respeto al derecho internacional; [...] la defensa de la autodeterminación de los pueblos (o estados); el perfeccionamiento de la capacidad de negociación de los cuadros diplomáticos brasileros y, finalmente, el esfuerzo por construir la imagen de un país singular que, en función de su tamaño y otras características económicas y sociales, podría actuar como puente entre los países pobres y las potencias occidentales” (Flemes y Saraiva, 2014, 215). Durante el gobierno de Lula, vale destacar, se ha “apuntado a fortalecer la capacidad de poder relativo de Brasil en el sistema internacional” (Diamint, 2007, 3), explotando sus capacidades materiales y construyendo herramientas de poder blando, para exhibirse como representante de la región sudamericana frente al mundo, logrando insertarse en espacios de cooperación y toma de decisiones a nivel global.

La expansión regional de Brasil en su dimensión económica, por su lado, contiene la particularidad de estar compuesta por distintas estrategias de proyección, que confluyen en su accionar. Es decir, diversos actores son protagonistas de la inserción internacional de Brasil. Además del propio Itamaraty, las empresas estatales (principalmente Petrobrás), y los actores privados (como las compañías mineras, constructoras y los bancos) han desarrollado sus propias estrategias de internacionalización, identificando obstáculos y ventajas particulares alrededor de la región. Por ende, a pesar de que “no es posible establecer con certeza que Brasil posee un proyecto internacional unificado ni que existan grupos hegemónicos claves controlando el activismo internacional” (Diamint, 2007, 9), sí podemos afirmar que la diversificación de las herramientas y actores de Brasil explotan sus capacidades materiales y blandas para la expansión regional, congeniando el accionar privado con los lineamientos generales de su política exterior oficial. Asimismo, resulta central la coincidencia entre el interés de los principales actores privados brasileños y la prioridad que la política exterior del Itamaraty le otorga a la estabilidad regional sudamericana. Esto se debe a la competitividad de los bienes manufacturados que Brasil exporta a la región, sus inversiones en tecnología, desarrollo e industria 4.0 y su provisión de materias primas. El afán de los actores privados por mantener la estabilidad económica y política de la región se explica por la falta de competitividad en otras partes del mundo, donde Brasil se encuentra con países (y actores privados) con grandes capacidades de superar la oferta brasileña. Complementariamente, resulta menester destacar que la Argentina, un país de gran importancia en la región sudamericana, encuentra en Brasil su principal socio comercial.

En definitiva, tanto el Estado brasileño desde su institucionalizada diplomacia, como los actores privados del ámbito económico y financiero que han aumentado en gran nivel sus capacidades materiales en las últimas décadas, hacen de la expansión regional brasileña un fenómeno complejo, diversificado y de vital importancia para entender la dinámica económica de Sudamérica. Asimismo, podemos afirmar con contundencia que la compleja diversidad de sus actores y estrategias coincide en un principio básico: obrar por la estabilidad de la región para aumentar su nivel de participación en la escena internacional.

Detrás de la expansión: las diferentes corrientes de pensamiento

El proceso de expansión geopolítica y económica de Brasil cuenta, en el plano práctico, con una diversidad de actores que confluyen en el accionar internacional del país. Sin

embargo, es posible identificar, a nivel teórico, dos corrientes de pensamiento contrapuestas en su estrategia de inserción internacional. Si bien no es el ánimo de este trabajo ahondar en las discusiones académicas, cabe señalar, de manera sintética, los principales lineamientos de las dos visiones que enmarcan el accionar brasilero en materia de política exterior. Distintos autores coinciden en diferenciar la línea de pensamiento “liberal-internacionalista” de la línea “nacional-desarrollista” (Caballero et al, 2011). En este caso, la primera corriente se caracteriza por hacer especial hincapié en la proyección a nivel global de la presencia política y económica de Brasil, acompañando la dinámica internacional y las reglas de juego de la economía global, en vistas de posicionar al gigante sudamericano en el marco de la globalización. A modo ilustrativo, podríamos ubicar a la presidencia de Fernando Henrique Cardoso bajo esta cosmovisión. Por su parte, la línea de pensamiento “nacional-desarrollista” plantea un sesgo hacia el fomento a la industria nacional y ciertas medidas de características proteccionistas para generar un nivel de productividad que alcance competitividad a nivel internacional. En este caso, la propia gestión de Lula podría representar un ejemplo histórico de la corriente desarrollista.

Una vez mencionadas las corrientes de pensamiento propias de la academia brasilera, el punto a destacar en nuestro trabajo no es la diferenciación y la contraposición de ambos paradigmas sino, contrariamente, la confluencia de sus postulados en el accionar brasilero. Siguiendo esta premisa, coincidimos en que Brasil “no tiene un dilema entre aislacionismo o internacionalismo; su elección por el segundo es clara” (Diamint, 2007,13). El punto de análisis radica, entonces, en el nivel de relevancia que se le otorga al plano global y al plano específicamente regional en el desempeño de su política exterior. A continuación, veremos cómo la importancia otorgada a la región sudamericana recobra centralidad durante el gobierno de Lula, sin dejar de lado su utilidad como base inicial para la proyección a nivel global de Brasil.

Jugando en el tablero internacional: G20, BRICS, postulación al Consejo de Seguridad

La participación en la escena internacional ha sido un eje estructurador de la política exterior brasilera, desde los lineamientos generales del Barón de Rio Branco hasta nuestros días. Asimismo, partir de los años 80’, la región sudamericana comienza a ubicar un puesto central en las relaciones internacionales de Brasil. Sin embargo, desde el inicio de este proceso, la integración regional “pasó a ser vista como instrumento del fortalecimiento nacional” (Bueno y Vigevani, 2014, 577). Por ende, podemos afirmar que

la política exterior de Brasil ha mostrado siempre un interés particular en utilizar a la región sudamericana como “trampolín” a la escena internacional. De hecho, es en el gobierno de Lula donde se evidencia claramente esta estrategia, dado que el vínculo con sus vecinos significó una cuestión central, al mismo tiempo que el afán por posicionarse como “global player” fue más evidente que nunca, y así lo demuestra su intenso activismo en los foros y organismos internacionales.

Ya en el año 2003, a inicios del mandato de Lula, se evidencia la intención de proyección a nivel global de la imagen de Brasil como actor de relevancia con la creación del Foro de Diálogo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica). Tres años más tarde, se consolidaría el posicionamiento de Brasil en la escena internacional con el que podríamos denominar como el mayor hito en términos de presencia brasilera en el plano interestatal: la primera cumbre de los BRICS (en ese entonces, sin la participación de Sudáfrica). La importancia de la participación en los BRICS se explica por el aumento de la imagen del poder relativo de Brasil, proyectándolo más allá de la región, y colocándolo a la altura de otras economías de gran calibre, como lo son Rusia, India, Sudáfrica y, principalmente, China. Esta importancia aumenta al ser el único país latinoamericano en dicho foro, obrando como representante de una extensa región. No obstante, resulta importante destacar que el vínculo con los BRICS no significa, necesariamente, la facilitación de objetivos particulares de Brasil en términos de política internacional. El gran ejemplo de ello lo muestra la postulación, en el año 2010, del gobierno de Lula al Consejo de Seguridad de la ONU. La propuesta, que buscaba coronar todo un proceso de ascenso de la posición brasilera en la escala de poder global, se topó con la reticencia de China, quien se rehusó a apoyar la candidatura. Pareciera, entonces, que Brasil no logra aún el nivel de reconocimiento y consenso por parte de las grandes potencias globales, a pesar de su notable ascenso en las últimas décadas. Asimismo, vale resaltar que la política exterior brasilera “no pretende desafiar el sistema internacional vigente, sino poder mejorar su posición en los foros mundiales y aumentar su grado de influencia en estos” (Cardona Fontalvo, 2014, 32), por lo cual el rechazo de las grandes potencias a la inclusión de Brasil en las “mesas chicas” del mundo correspondería más a una falta de poder (o de reconocimiento de su poder), que al temor de que Brasil represente una amenaza al orden global y al esquema de distribución del poder vigente.

Más allá de los resquemores o asperezas que muestren los espacios multilaterales en los que forme parte, lo cierto es que Brasil, bajo el mandato de Lula, ha ido posicionándose

cada vez más en el centro de la escena internacional. La pregunta que nace del análisis del desempeño brasilero a nivel global es, entonces, hasta qué punto Brasil opta por embanderar la representación sudamericana, y hasta qué punto se le adjudica dicha representación por el simple hecho de no contar con un vecino de similares capacidades y proyección internacional. Caballero (2011) afirma, por ejemplo, que existe “una apuesta cada vez más abierta por intentar actuar a nivel internacional con la «marca Brasil» antes que con la «marca Mercosur»” a la vez que “parece que «la actitud de Brasil hacia el exterior ha pasado, cada vez más, de estar orientada a la región a estar orientada globalmente” (Caballero, 2011, 169). Contrariamente, la postulación al Consejo de Seguridad impulsada por Brasil se basó, como principal justificación, en la representación de América Latina (Grabendorff, 2010, 163). Sin necesidad de cuantificar la importancia que Brasil otorga al espacio regional o al internacional, sí resulta importante aclarar que la región sudamericana significó en todo momento una prioridad para el gobierno de Lula, más allá de la densidad de su actividad en los foros multilaterales globales.

Minimización de su rol en la región y mediación de conflictos

Luego de haber sintetizado la importancia que Brasil le dio a su imagen en el contexto global, cabe analizar la otra cara de la moneda: su desempeño en el plano regional. En este sentido, ocurre un fenómeno particular en el que Brasil, al mismo tiempo que se muestra como país emergente en el orden global, no intenta mostrar un rol hegemónico en la región. La prudencia, la mesura y la mediación parecen ser componentes básicos del accionar brasilero en el plano intra-regional.

Existe un gran debate en el estudio de la política exterior brasilera, basado en analizar si Brasil es considerado como potencia regional o no. A modo de ejemplificación, en el texto de Diamint (2007) se afirma que, a pesar de las numerosas oportunidades en las que Lula expresó que su país no tiene pretensiones hegemónicas para con la región, Brasil claramente se posiciona como líder sudamericano. Por el contrario, Grabendorff (2010) analiza las relaciones del gobierno de Lula con los Estados Unidos postulando que, en este sentido, “Brasil no espera por parte de EEUU lecciones de buen comportamiento, sino ser consultado como el poder regional que considera ser”. Asimismo, Caballero (2011) explica, en el marco del análisis de la política exterior brasilera, la existencia de un debate entre autores por definir no solo el concepto de potencia emergente sino, también, por diferenciar los conceptos de “gran potencia regional” y “potencia media global” según el liderazgo del país en su región y el reconocimiento fuera de la misma.

No obstante, resulta menester señalar que, más allá de la etiqueta específica que se coloque al caso brasileiro, la experiencia muestra que Brasil es el país con mayor capacidad material e inmaterial para liderar la región, a pesar de las disputas que encuentre al interior de la misma (como se analizará luego con el caso de Venezuela).

En el desarrollo de nuestro trabajo hemos mencionado ciertos ejes del comportamiento de la política exterior brasileira, como el principio de no intervención y la solución pacífica de controversias. Sin embargo, en su rol de mediador en la región, la historia nos muestra un caso particular: nos referimos a la crisis política de Honduras, que derivó en el golpe de estado a Manuel Zelaya en el año 2009. Tras la destitución, Lula ordenó dar asilo a Zelaya en la embajada brasileira en Tegucigalpa. Dicha decisión se destaca en nuestro análisis, no tanto por la osadía de posicionarse tajantemente en el conflicto sino, principalmente, por el quiebre que significó con relación al principio de no intervención, a la vez que Lula obró en nombre de la estabilidad regional. Por ende, cabe preguntarnos si, a fin de cuentas, el hecho de asumir el rol de mediador en la región responde a la estrategia final de la política brasileira de mantener la estabilidad política y económica para incrementar su expansión económica y su imagen representativa frente al mundo. Argumentamos entonces, que el principal objetivo del gobierno de Lula en Sudamérica es la estabilidad de la región, coincidiendo en que “esa meta es prioritaria [...] hasta el punto de dejar de lado la tradicional «vaca sagrada» de la política exterior de los países latinoamericanos: el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países” (Grabendorff, 2010, 160).

Analizando más allá del cumplimiento o desacato de los lineamientos generales de su política exterior, el punto a destacar radica en que, incluso posicionándose en eventos de tal magnitud como un golpe de estado en la región, Brasil ha buscado lograr una imagen conciliadora, pretendiendo “«empequeñecerse» y evitar mostrarse como un hegemón regional para evitar las suspicacias y recelos de sus vecinos” (Caballero, 2011, 170). Finalmente, se concluye que, superando los debates sobre el nivel de importancia que se le otorgue a Sudamérica por sobre la proyección internacional, Brasil apuesta a una estrategia donde ambos planos retroalimentan su accionar: se busca la participación en las mesas chicas del mundo como representante de la región, a la vez que se necesita que esta última se encuentre en armonía y prosperidad para su modelo de desarrollo económico y proyección internacional.

EL PROYECTO ALTERNATIVO: VENEZUELA Y LA INTEGRACIÓN BOLIVARIANA

Con la llegada del siglo XXI, la historia política, económica y social de Venezuela mostraría un punto de inflexión en su desarrollo. Si bien a simple vista podría entenderse a la llegada de Hugo Chávez al poder como el hito que da inicio a esta nueva etapa, un análisis en profundidad de este período indicaría una mayor complejidad. En este sentido, diversos autores coinciden en identificar dos etapas diferentes del mandato de Hugo Chávez (González Urrutia, 2006; Romero, 2003; Linares y Blanco, 2008 et. al.). Consecuentemente, la política exterior de Venezuela bajo el mandato de Hugo Chávez también ha mostrado dos etapas bien definidas.

A modo de síntesis, los lineamientos de la primera etapa (iniciada con la asunción del presidente Chávez) se explicitan en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, en la sección de “Equilibrio Internacional”, donde se estipulan como objetivos principales el fortalecimiento de la soberanía nacional, la promoción del mundo multipolar, la democratización de la sociedad internacional, la diversificación de las relaciones internacionales de Venezuela para fortalecer su posición en la economía internacional, y promover la integración latinoamericana, generando un régimen de seguridad integral y una activa cooperación. Si bien estos postulados básicos resultan fácilmente extensibles a todo el mandato de Hugo Chávez (y de hecho, lo son), igualmente cierto es el hecho de que, hasta 2003, se mantuvo una diplomacia “dispuesta a propiciar el diálogo y realizar llamados a la búsqueda de soluciones sin confrontaciones ni antagonismos exacerbados, mientras que, dentro del oficialismo, los sectores más radicales emitían señales de querer lo contrario” (Gonzalez Urrutia, 2006, 165).

La segunda etapa, iniciada tras el triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio de agosto del 2004, implica un punto de inflexión y profundización de la llamada “Revolución Bolivariana”, dando lugar al ascenso de las posturas radicales del gobierno venezolano cristalizadas en el Taller de Alto Nivel “Nuevo Mapa Estratégico de la Revolución Bolivariana”, un documento oficial de fines del 2004. Esta nueva etapa significó no sólo un quiebre en el desarrollo de la política exterior chavista sino, también, un quiebre histórico para Venezuela, implicando una “ruptura con los principios que dominaron la política exterior venezolana” (Gonzalez Urrutia, 2006, 160), dando lugar también al nacimiento de su vocación regional (Falomir Lockhart, 2011). Es por ello que,

en nuestro análisis, nos centraremos en la segunda etapa de la política exterior del gobierno de Hugo Chávez.

El Entorno Bolivariano: la delimitación del área de influencia venezolana

En el Taller de Alto Nivel de noviembre del 2004, en el marco del Nuevo Mapa Estratégico de la Revolución Bolivariana, Chávez explica la visión del gobierno con respecto a la dinámica regional, estipulando el marco conceptual del que parten sus decisiones en materia de política exterior para con Latinoamérica. En este sentido, menciona los “vientos de cambio” que acontecen en América Latina, resultando en la contraposición de dos ejes ordenadores: por un lado, el eje Bogotá, Quito, Lima y Santiago de Chile, alineado con los intereses estadounidenses. Por el otro, el eje Caracas, Brasilia y Buenos Aires, el cual debe prevalecer por sobre el anterior, siendo esto imprescindible para lograr la unidad latinoamericana.

En el plano institucional, esta lectura de la dinámica política regional se evidencia en una “nueva orientación de la integración” donde se dejó de priorizar el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones (Falomir Lockhart, 2011, 88). En línea con ello, Venezuela decide romper con la CAN en 2006, tras 33 años como miembro de la institución, de la cual participan aquellos países que Chávez reconoce como obedientes de los mandatos de EEUU. En ese mismo año, Venezuela ingresa al Mercosur, mostrando su interés por redefinir su área de influencia estratégica para su política exterior. Sumado a ello, apoya la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). Estos hechos demuestran que, a pesar de que la historia muestra la voluntad de Venezuela por desplegar una inserción internacional alternativa y rupturista, lo cierto es que también se utilizaron espacios y organismos preexistentes, que sirvieron a Venezuela como base para desplegar sus propuestas en materia de integración regional.

Cabe destacar que los cambios ya mencionados en la estrategia de inserción regional de Venezuela corresponden al plano sudamericano. Sin embargo, la mayor iniciativa en términos institucionales impulsada por el gobierno chavista se dirige hacia el Caribe: nos referimos al ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América), siendo esta “la propuesta que más optimismo suscitó en la izquierda radical latinoamericana y mundial” por su naturaleza alternativa, contrahegemónica y antineoliberal. (Benzi, 2016). Si bien la institución incluyó a Bolivia y Ecuador, tiene su foco en la integración de los países de América Central y el Caribe, donde Venezuela buscó consolidar una zona de influencia

central para el despliegue de su política exterior. Además, el ALBA fue utilizada por el gobierno de Chávez como “el estandarte de la política exterior bolivariana, bajo cuyo sello se manifestó su visión del mundo y se lo llevó a lo regional” (Falomir Lockhart, 2011, 89). Sumado a ello, el hecho de que México haya relocalizado, por aquel entonces, sus intereses en América del Norte y en el vínculo con EEUU desatendiendo su zona de influencia en Centroamérica y el Caribe (Falomir Lockhart, 2011), permitió al gobierno venezolano asumir el protagonismo en una zona que sería de gran importancia para su proyección internacional.

Por el lado de la Unasur, Venezuela vio en el novedoso organismo otro espacio donde desplegar su discurso y proponer un tipo de inserción alternativa, intentando trasladar sus intereses políticos, económicos y comerciales al Cono Sur, sin descuidar su peso histórico en el Caribe (Serbin, 2006). Esta nueva orientación hacia Sudamérica “no ha sido tanto un cálculo estratégico internacional como un imperativo del propio proceso bolivariano, que dependía de la región para su consolidación y desarrollo al interior de Venezuela” (Falomir Lockhart, 2011, 90). Sin embargo, nuestro análisis indica que la participación venezolana en la Unasur (por cierto, de gran intensidad) da indicios de que el gobierno chavista vio en la institución una plataforma más donde intentar llevar a cabo el tipo de integración regional que proponía para toda Latinoamérica.

Obviando las discusiones sobre las razones que llevarían a Venezuela a enfocarse más o menos en cada parte de la región, lo cierto es que el gobierno de Hugo Chávez ha desplegado a lo largo y ancho de Latinoamérica un discurso fuerte y ha mostrado con énfasis la intención de consolidar un espacio geopolítico que responda a una inserción alternativa y radicalmente opuesta en términos ideológicos al orden internacional vigente por aquel entonces.

Petróleo y Bolivarianismo: Los factores de poder en el plano internacional

Al analizar las capacidades de Venezuela para desplegar su política exterior, debe hablarse tanto de factores materiales como discursivos. Cabe destacar una particularidad en el ascenso de la figura de Venezuela en la dinámica regional: este fenómeno “no ocurrió gracias a un crecimiento gradual y generalizado de las distintas dimensiones de poder, sino al resultado de cambios de orden doméstico que repercutieron en una nueva estrategia regional de Venezuela” (Falomir Lockhart, 2011, 84). Complementando el planteo del autor citado, debemos resaltar la importancia de la explotación de un factor

de poder material, como lo es el petróleo, en el incremento de las dimensiones de poder del Estado venezolano. Sin dudas, el discurso planteado por Chávez se vio respaldado por el peso económico de su producción energética, volcada al servicio de su política exterior. Por ende, podemos evidenciar factores de poder material y de soft power, destacando la importancia de este último en el caso del chavismo, dada la centralidad de la retórica bolivariana en su activismo internacional.

Adentrándonos en el plano discursivo de su política exterior, se evidencia un fuerte componente anti-sistémico, donde el rol de Estados Unidos como hegemón es rechazado para dar lugar a un nuevo esquema internacional. En este nuevo esquema, la multipolaridad, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos tendrían una importancia central, siendo características incompatibles, según el discurso venezolano, con la dinámica del orden vigente. El camino para lograr este nuevo esquema en el plano regional sería la integración latinoamericana, cuyo privilegio fue uno de los objetivos principales de la política exterior de Chávez.

Si bien la importancia de la integración puede encontrarse en distintos discursos latinoamericanos, la particularidad de la propuesta venezolana radica en la búsqueda de “una integración que dejara de servir al imperialismo y a las oligarquías nacionales y que pasase a ser instrumento para el desarrollo económico de los sectores sociales del pueblo” (Falomir Lockhart, 2011, 85), al mismo tiempo que dicha integración sea vista como “condición indispensable” para superar el neoliberalismo y la “globalización depredadora” (Sanjuán, 2008, 159). Sin dudas, un discurso rupturista que generó distintas reacciones a lo largo y ancho del mundo, confluyendo con un escenario regional en el que ciertos gobiernos buscaban un mayor grado de autonomía respecto de la influencia estadounidense en Latinoamérica, y despertando el interés y optimismo de la izquierda mundial (Benzi, 2016).

Por el lado de las capacidades materiales, resalta la producción de petróleo como el eje estructurador de la economía venezolana, así como de la implementación de su política exterior, donde muchas de las alianzas estratégicas del gobierno de Chávez se lograron a partir de vínculos comerciales donde la energía representó un factor clave. Por ende, el petróleo se convirtió en “el principal vehículo para la inserción de Venezuela en las relaciones internacionales contemporáneas” (Romero, 2010, 3). Cabe destacar, de todos modos, que la energía ha estado históricamente presente en la formulación de política exterior de Venezuela ya que, “con altibajos, la estrategia petrolera de los diversos

gobiernos estuvo siempre orientada a la proyección exterior del país y al apuntalamiento de su estrategia internacional” (Gonzalez Urrutia, 2006, 167)

Tras la asunción de Hugo Chávez, el aumento del precio internacional del petróleo derivó en la profundización del uso del commodity como el arma principal para desplegar su estrategia de vinculación con el exterior. Asimismo, la centralidad de la producción de crudo dio lugar al nacimiento de otro actor clave en la formulación de la política exterior venezolana: la compañía estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), que funciona como una “verdadera bisagra entre los postulados ideológicos y económicos del régimen” (Romero, 2010, 3)

En su proyección global, Venezuela evidencia la importancia de la energía para su política exterior en su respaldo a los países productores de petróleo, trasladándose hacia el plano institucional por medio de la OPEP. En el plano regional, numerosas propuestas de integración en términos comerciales e infraestructurales han nacido por parte de Venezuela y a partir de su especialización en la producción de crudo. Se destacan, entre ellas, los proyectos de Petrosur, Petrocaribe y Petroandina (alianzas petroleras en las que distintos países de la región accedían al petróleo venezolano a precios preferenciales).

Una vez mencionados los dos factores principales que hacen a las capacidades del gobierno de Chávez, resulta interesante destacar que existe cierta confluencia entre ambas, ya que la energía fue para Venezuela no solo una herramienta para explotar los vínculos comerciales, sino también para llevar a cabo “las recurrentes críticas al modelo neoliberal y los llamados a trascender el modelo capitalista” (González Urrutia, 2006, 167). Ambos factores de poder parecían confluir, uno desde lo material y otro desde lo discursivo, en una táctica unificada que ofrecía recursos y relato en pos de la inserción alternativa contra el orden internacional vigente.

La inserción alternativa y la importancia del antiimperialismo en la proyección global

Como ya hemos mencionado, el Taller de Alto Nivel de noviembre del 2004 ofrece, en su “Nuevo Mapa Estratégico de la Revolución Bolivariana” los lineamientos generales de la política exterior venezolana en un contexto donde la revolución bolivariana se consolida y profundiza su nivel de radicalización, dando lugar a un “proceso de ideologización de la estructura del servicio exterior” (González Urrutia, 2006, 165). Asimismo, ofrece la visión del propio Hugo Chávez, su análisis del contexto internacional y algunos preconceptos sobre los pasos a seguir en términos de alianzas y acciones en el

marco de la proyección global de Venezuela. En este sentido, el principal elemento a destacar es la contraposición a una estructura imperialista, donde Estados Unidos es el líder de un esquema incompatible con los objetivos políticos, sociales y económicos del proyecto venezolano. Es por ello el componente antiimperialista es quien marca la pauta a la hora de establecer alianzas estratégicas del despliegue venezolano en el tablero internacional.

En la lectura del escenario global, el ascenso del orden multipolar resulta ser la clave para confrontar al imperialismo estadounidense. Debido a ello, el gobierno de Chávez comenzó a trazar vínculos con países que “por distintas razones estaban en confrontación con EEUU” (Toro Hardy, 2008, 3). A fines ilustrativos, podríamos mencionar algunos ejemplos del accionar de Hugo Chávez en el plano internacional: el lanzamiento del ALBA anunciado en conjunto con Fidel Castro; las visitas a Argelia y Nigeria en el marco de la OPEP; el abrazo con Muamar el Gadafi; el apoyo al gobierno sirio de al Assad; los vínculos con Lukashenko (presidente de Bielorrusia); la decisión de viajar a Corea del Norte; y la profundización del vínculo con Irán, China y Rusia son claras evidencias del giro ideológico que mostró la política exterior bajo el gobierno de Chávez. Cabe recordar que, en muchos de los casos mencionados, el petróleo funcionó como la herramienta material que acompañó al discurso antiimperialista que subyace al vínculo con los países mencionados. También se destaca, en el análisis del Nuevo Mapa Estratégico, el ascenso de las figuras de China, Rusia e India en las relaciones internacionales.

Las acciones que Venezuela llevó a cabo en el marco de esta nueva estrategia de inserción internacional pueden clasificarse en tres niveles de acción (Romero, 2010): En primer lugar, un “reacomodo geopolítico” a través de nuevas alianzas, resultando en una política “anti-occidental”. Sumado a ello, una “red de cooperación Sur-Sur”. Así, se intentaría desplegar a nivel global una estructura alternativa al orden establecido, fruto de una nueva visión del mundo, “plasmada en las ideas de la rivalidad entre el centro y la periferia, de la lucha antiimperialista, del desarrollo endógeno, del fortalecimiento del Estado como instrumento central de desarrollo y de la profundización del Estado socialista y comunal.” (Romero, 2010, 3). Si bien se aprovecharon y explotaron espacios de interacción estatal preexistentes (el caso más evidente es la OPEP), el conjunto de nuevas alianzas fue el método elegido por Venezuela para “dar sustento y mayor presencia internacional a su proyecto alternativo de formar una nueva multilateralidad antihegemónica y solidaria”

con el objetivo de “posicionar a Venezuela como un referente inconfundible del poder alternativo” (Falomir Lockhart, 2011, 87).

¿Consolidando la Revolución? Los intentos por institucionalizar la región

La impronta del gobierno de Hugo Chávez, signada por su discurso revolucionario y su ambición por contrarrestar la hegemonía estadounidense, ha intentado ser trasladada al plano regional en el afán por crear instituciones que consoliden su visión del mundo, donde la lucha contra el imperialismo sea el eje ordenador de las acciones en conjunto con sus vecinos. En este contexto, se destaca la creación del ALBA, considerada como el primer intento de integración que no se basó en la liberalización comercial, sino en una nueva visión de bienestar social y equidad (Harris y Azzi, 2006).

Sumado al proyecto del ALBA, que significó el mayor éxito en términos de creación institucional por parte de Venezuela, podemos destacar otras propuestas. Un ejemplo claro es Telesur, una proyección de la impronta social del bolivarianismo a lo regional (Falomir Lockhart, 2011). Otra propuesta fue la creación del Banco del Sur, que buscaba una alternativa de financiamiento soberano entre los países latinoamericanos para contrarrestar el predominio del FMI y el Banco Mundial en las finanzas internacionales. Asimismo, cabe recordar las ya mencionadas iniciativas resultantes del petróleo: Petrocaribe, Petrosur y Petroandina.

También, podemos señalar numerosos proyectos que no significaban per se un proceso de institucionalización, pero que también fueron producto de la iniciativa venezolana y de su intento por trasladar el discurso bolivariano a nivel regional, como lo muestran las campañas de alfabetización (gracias a las cuales Venezuela fue declarada en 2005 territorio libre de analfabetismo por la UNESCO), las Misiones Milagro, donde se entregaba medicina ocular a los sectores populares, y el programa de formación de médicos comunitarios, entre otros. Sin embargo, el proyecto más ambicioso de la Venezuela de Hugo Chávez en el ámbito regional fue, sin dudas, la creación de una “OTAS” (en contraposición a la Organización del Tratado del Atlántico Norte), con la que “Venezuela ha tratado de conformar una alianza militar defensiva con los países del ALBA y también en el seno de la UNASUR, contra un posible ataque de EEUU y Colombia” (Altmann Borbón, 2009, 5).

Finalmente, resulta concluyente destacar que el ALBA, el proyecto institucional que Venezuela logró llevar a cabo con mayor éxito, contó con 10 miembros contra 19 de

Petrocaribe, espacio en el que Venezuela ponía a disposición su energía barata. Esta diferencia de convocatoria nos evidencia que los países integrantes de Petrocaribe han aprovechado, en su mayoría, los beneficios del acceso a la compra de petróleo de PDVSA sin comprometerse con el discurso bolivariano y el nivel de radicalismo propuesto por Chávez. Este ejemplo histórico serviría de sustento para afirmar, como bien establece la escuela realista de la disciplina de relaciones internacionales, que los intereses particulares de los Estados son, en gran medida, los estructuradores de las decisiones en materia de política exterior. Por ello, la política exterior de Venezuela se encontró con el desafío de lograr que los países vecinos no limiten su participación a la utilización de la energía barata, encontrando una gran dificultad para persuadir a los demás del paradigma bolivariano.

Gráfico 1: Cuadro comparativo de las cuatro variables analizadas

	Brasil	Venezuela
Área de Influencia	Sudamérica	América Latina
Capacidades y Ventajas Materiales	PBI, población, territorio, industria.	Petróleo y energía.
Ejes Discursivos	Mediación en conflictos, solución pacífica de controversias, respeto al derecho internacional y no intervención, capacidad de negociación de cuadros diplomáticos.	Identidad bolivariana, antiimperialismo.
Estregia de Inserción Internacional	Respeto por la estructura y la distribución de poder; protagonismo en la escena internacional (global player); participación en IBSA-BRICS; postulación al Consejo de Seguridad; representación de Sudamerica a nivel global.	Conformación de un nuevo esquema internacional; confrontación abierta con Estados Unidos; comprensión de una ruptura Norte-Sur; identificación de alianzas específicas (Cuba, Irán, Rusia, Libia, etc); participación en la OPEP.
Política de Proyección Regional	Utilización de la región como instrumento para la proyección global; prudencia y moderación en la mediación de conflictos; bajo perfil; fomento a la estabilidad y la integración infraestructural y energética; iniciativas del MERCOSUR e IIRSA.	Identificación de dos ejes contrapuestos a nivel regional; creación del ALBA y suscripción al MERCOSUR; creación de espacios de colaboración a partir de la energía (Petrocaribe, Petroandina) fomento a una integración contraria al imperialismo y al neoliberalismo; intentos por generar institucionalidad supranacional.

Fuente: Elaboración propia.

LA UNASUR, LA ARENA DE DISPUTA

Luego de describir los lineamientos generales del accionar de Brasil y Venezuela en la búsqueda por construir un marco de integración regional, se analizará a continuación la pugna entre ambos proyectos al interior de nuestro caso de estudio: la Unasur.

Retomando lo desarrollado en la introducción, encontramos distintas visiones sobre la naturaleza de la Unasur entre sus abordajes teóricos. Mientras algunos autores interpretan a la institución como un instrumento para canalizar la agenda política regional, otros lo definen como un espacio de concertación o foro intergubernamental, que no supera el nivel interpresidencial. En ninguno de los casos encontramos interpretaciones de la Unasur como un actor con peso propio ni capacidad de acción o coerción sobre los Estados. En nuestro concepto, si bien nace con la idea de servir como instrumento para el accionar estatal, la Unasur ha derivado en una arena de interacción donde se disputan proyectos contrapuestos. En este sentido, “podría decirse que conviven dos modelos dispares, que coexisten en el último gran constructo que aspira a tan referida integración regional, Unasur, bajo dos formas de comprender tal integración manifiestamente diferentes: Brasil y Venezuela” (Rios Sierra, 2011, 52).

La conclusión de distintos autores, al analizar desde una perspectiva histórica el desarrollo de la institución, es que su eficacia ha quedado sujeta al “consenso de los intereses de las potencias regionales” y que, en el caso de que no exista dicho consenso, “el proceso de toma de decisiones en Unasur se paraliza” (Quispe Robles, 2017, 101). La clave de este concepto está en entender que, en muchos casos, la paralización y la no acción responde al interés de una de las potencias. Esto será evidenciado más adelante, al identificar cómo el proyecto brasileiro incluía el impedimento de ciertas propuestas impulsadas por Venezuela que no llegaron a cristalizarse.

Encuadrada en esta nueva fase de la integración sudamericana, signada por un sesgo pos liberal, contrapuesta a la hegemonía estadounidense y marcando un quiebre con la dinámica de los años 90', la Unasur buscó modificar la matriz de comportamiento de los Estados en su vinculación a nivel regional, incorporando las experiencias del Mercosur y la CAN a su desarrollo. Así, se evidenciaron ciertas “características novedosas respecto de los esquemas previos” (Comini y Frenkel, 2016, 184): en primer lugar, la no jerarquización de los temas que componen su agenda (abarcando tanto cuestiones

económicas como políticas, sociales, educativas, culturales, de seguridad, etc.). Por otra parte, la priorización de los mercados regionales por sobre los globales, así como la negociación conjunta frente a terceros.

Sin embargo, no resulta suficiente señalar estas dos especificidades para dar cuenta de las particularidades de la Unasur. Complementariamente, Comini y Frenkel (2016), describen tres debates transversales a la institución, que derivaron en aspectos problemáticos. Uno de ellos es el debate “uniaxialidad-multiaxialidad”, donde claramente la Unasur mostró una naturaleza multiaxial, ya que los ejes de trabajo que marcaron la agenda fueron de diversa índole. Por otro lado, el debate “concentricidad-poligamia”, es decir, la elección entre una estrategia que priorice al mercado internacional, entendiendo a la integración regional como una herramienta para el vínculo con el exterior, o una estrategia basada en la priorización de los mercados regionales. Finalmente, el debate “intergubernamentalidad-supranacionalidad”, basado en la otorgación (o no) de potestades a la administración de la institución, concediendo soberanía estatal con el fin de fortalecer una instancia superior con capacidad de acción propia.

La identificación de estos “aspectos problemáticos” que realizan los autores nos invita a realizar una interpretación de los mismos, trasladándolas al accionar de Brasil y Venezuela en el marco de la Unasur. Particularmente, resulta interesante plasmar los debates “concentricidad-poligamia” e “intergubernamentalidad-supranacionalidad” a las estrategias de ambos países.

En el primer caso, ya hemos mencionado la diferencia entre la estrategia de inserción internacional de cada país, donde Brasil tenía como objetivo utilizar a Sudamérica como plataforma hacia el escenario internacional, mientras que Venezuela buscó consolidar fuertemente el mercado regional a partir de los recursos propios y la conformación de un espacio soberano. De todas maneras, el interés de Brasil por fortalecer su hegemonía económica en el mercado sudamericano nos lleva a ubicar ambos Estados dentro de la visión concéntrica, aunque Brasil pudiera mostrar algunos posicionamientos poligámicos.

En referencia al debate entre la creación de un espacio intergubernamental o una instancia supranacional, queda clara la contraposición entre el proyecto venezolano y el proyecto brasilero: mientras que el primero abogaba intensamente por la conformación de una entidad superior que consolide la visión bolivariana de la integración (claro ejemplo de ello fue la propuesta de una OTAS), Brasil buscó la limitación del proceso a la instancia

intergubernamental, para mantener el predominio de sus capacidades y atribuciones, así como sus acciones particulares en el plano global.

La contraposición de ambos proyectos se desarrolló en un contexto pacífico de construcción de un espacio integracionista sudamericano. No obstante, cabe destacar la diferencia entre el contenido y el tono más combativo del discurso del presidente Chávez con la postura del gobierno de Lula. Esto dio a las relaciones entre Brasil y Venezuela la peculiaridad de oscilar “entre la rivalidad por el liderazgo regional y los intentos del presidente Lula por limar las asperezas que puedan causar ciertas declaraciones del presidente Chávez”. En consecuencia, “los beneficios para Brasil de incluir en su dinámica regional a un socio muy potente energéticamente se ven contrarrestados con los costes de padecer las limitaciones que ciertas actuaciones de Chávez generan para el colectivo regional” (Caballero, 2011, 167). La estrategia elegida por el gobierno de Lula para afrontar este desafío se evidencia en la minimización de su rol y la adopción de un perfil moderador y de negociación.

La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) como antesala de las disputas en la Unasur

Al analizar el desarrollo histórico de la Unasur, resulta innegable destacar lo acontecido en el marco de la Comunidad Suramericana de Naciones. Esto se debe a que, ya en la dinámica de la CSN, se evidencian procesos que se catalizarían dentro de la Unasur, y tal es el caso de la confrontación entre el modelo brasilero y el modelo venezolano. Profundizando el análisis, incluso, podemos afirmar que ya en la CSN se muestran indicios del predominio del proyecto brasilero en el esquema de integración.

La creación de la CSN en la III Cumbre Sudamericana de Cusco del año 2004 representó un punto de inflexión en el proceso de integración regional. Desde un principio, se trató de una propuesta brasilera, que tiene sus orígenes en aquellos proyectos de integración nacidos a partir del gobierno de Sarney, impulsados por el gobierno de Itamar Franco en su afán por crear el ALCSA y continuados por Fernando Henrique Cardoso. Sus objetivos se basaron en la concertación y articulación política, la definición de la región como un entorno diferenciado por características propias, la convergencia de espacios preexistentes (principalmente Mercosur y CAN), y la integración infraestructural, tanto en sus dimensiones físicas, energéticas y de telecomunicaciones (Busso, 2016; Sanahuja, 2011).

Entre las razones que llevaron al gobierno de Lula a impulsar la creación de la CSN se destaca la motivación por “sentar las bases de una organización regional que dejara afuera a México” además de “desarrollar la integración sudamericana en comercio, infraestructura y energía, necesarios para el desarrollo nacional brasileño” (Giacalone, 2013, 133). El contenido de estas motivaciones está completamente alineado con dos ejes principales de la política exterior brasilera del período estudiado: la delimitación de un área de influencia circunscripta a un entorno donde predomine el poder material y las capacidades del país, y un desarrollo infraestructural de la región que facilite la expansión de las empresas brasileiras en su proceso de internacionalización. Asimismo, ya en la creación de la CSN se resalta “el carácter interpresidencial del proceso” (Busso, 2016, 64), evidenciando la cristalización de la visión integracionista de Itamaraty.

Lo anteriormente expuesto refleja el interés de Brasil en avanzar en cuestiones políticas, de infraestructura, energía, comunicaciones y, en menor grado, de defensa, pero no en la delegación de soberanía en un ente superior. De modo más evidente, la CSN fue planteada “como un ejercicio de ‘agregación de poder’ para mejorar las negociaciones extraregionales brasileñas” (Moneta, 2002, 109). Nuevamente, se explicita la intención de Brasil por utilizar la región como plataforma base para la proyección internacional.

Por su parte, el gobierno de Venezuela también mostró un gran interés en la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones, dado que, si bien no respondía directamente a un proyecto propio, coincidía con su estrategia en tanto implicase un espacio de integración que otorgara la posibilidad de trasladar su discurso y su impronta bolivariana. Cabe destacar, también, que la creación de la CSN se da pocos días después del acuerdo entre los gobiernos de Venezuela y Cuba que daría lugar al nacimiento del ALBA. Por ende, desde un principio se evidencia la intención de Venezuela de no limitar el espacio de integración a Suramérica ni a Centroamérica y el Caribe, sino de abordar a Latinoamérica en su conjunto.

Sin embargo, la posición venezolana, al momento de la creación de la CSN, “difería de la de Brasil con respecto a objetivos y alcance de la nueva institución. Según Venezuela, la CSN debía incluir componentes políticos y de seguridad que chocaban con la propuesta brasileña de articular el comercio y las instituciones a partir de la CAN y el Mercosur” (Giacalone, 2013, 132). Asimismo, mientras la postura brasilera necesitaba evitar todo conflicto posible para garantizar el correcto desarrollo de la infraestructura, el proyecto venezolano incluía una posición de confrontación con los Estados Unidos de América.

En el marco de esta pugna de proyectos, la CSN se construyó en torno a tres pilares (Ocantos, 2018): la coordinación de políticas exteriores con el objetivo de afirmar a Sudamérica como grupo regional; la convergencia de la CAN, el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en una “relanzada ALCSA”; y la integración física, energética y de comunicaciones. Repasando los lineamientos generales de su política exterior, podemos afirmar contundentemente que los tres pilares constitutivos de la CSN responden al interés de Brasil. Por ende, a modo de conclusión, entendemos que la Comunidad Suramericana de Naciones muestra un reflejo preliminar a la dinámica de la Unasur, dando lugar a una confrontación de proyectos en la que Brasil logró imponerse.

Los Intentos Fallidos de Venezuela

Tras la conformación de la Unasur, Venezuela identificó en la flamante institución un nuevo espacio donde trasladar sus proyectos y su retórica al cono sur. Tanto en sus propuestas como en su discurso antiimperialista, el gobierno chavista apostó por posicionar fuertemente a su país dentro del organismo. Cabe recordar, como ya fue mencionado, que la estrategia de proyección venezolana osciló entre Centroamérica y el Caribe, por un lado, y Sudamérica por el otro, mostrando una diferencia central con la estrategia de circunscripción al ámbito sudamericano de Brasil. Sin embargo, Venezuela consideró a la Unasur “como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Sudamérica, y promover el proyecto de integración ‘bolivariano’ del Presidente Chávez.” (Sanahuja, 2011, 126).

Existe un ejemplo histórico que refleja la utilización de ambas variables (energía y antiimperialismo) con éxito por parte de Venezuela. En el año 2006, el gobierno boliviano resolvió la nacionalización del petróleo y del gas. Dicha decisión fue tomada con asesoría de la empresa venezolana PDVSA (Otálvora, 2008). Dos años después, ya en el marco de la Unasur y en un contexto de gran conflicto político, el gobierno de Bolivia decide expulsar a los embajadores estadounidenses, a quienes se le atribuía la causa del conflicto. Esta determinación también contó con participación venezolana, ya que fue concertada con el gobierno chavista (Otálvora, 2008). Aunque no debe dejarse de lado el accionar soberano de Bolivia, con su nivel de agencia propio, este hito significó un claro ejemplo de la expansión de la impronta antiimperialista que proponía Venezuela.

A nivel regional, el Consejo de Energía Sudamericano, que comenzó a funcionar antes de la creación formal de la Unasur, fue el primer consejo sectorial consolidado dentro del

organismo. Allí, el gobierno de Venezuela encontraría el espacio para impulsar distintas iniciativas, como el Gran Gasoducto del Sur, que buscó conectar Venezuela, Brasil y Argentina.

Por otro lado, encontramos distintos proyectos y propuestas impulsadas por Venezuela en el marco de la Unasur que han quedado en el olvido, careciendo de apoyo entre sus pares. Quizás el caso más emblemático sea el de la “OTAS”, una propuesta venezolana de conformar una suerte de “OTAN Sudamericana”, donde se estipule la coordinación y acción conjunta de los ejércitos sudamericanos con una impronta soberanista y antiimperialista. Cabe aquí una aclaración: la idea de generar un marco de integración sudamericana en el ámbito de la defensa no se le atribuye a Venezuela, ya que “la propuesta de crear un órgano común de seguridad ha surgido desde Brasil” (Gratius, 2008, 1). Lo que da la particularidad al proyecto venezolano es la capacidad de acción conjunta de esta suerte de confederación de ejércitos, ya que la propuesta de Brasil se reducía al plano consultivo y de cooperación. Esta iniciativa contó con ciertos precedentes. Ya en el año 2000, en la primera Cumbre Sudamericana, el presidente Chávez planteó la creación de una OTAS, a modo de reacción a los efectos del Plan Colombia y la intervención de Estados Unidos en la región. Asimismo, en el año 2006, previo a la creación de la Unasur, se propuso la conformación del Consejo de Seguridad del Sur, en línea con el proyecto integracionista de defensa.

Los intereses de Venezuela que rondaban el proyecto de crear una “OTAS” se basaban en la integración de carácter supranacional y en la consolidación de una esfera de influencia ideológica con posición antagónica a Estados Unidos (Giacalone, 2013). Sin embargo, la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el año 2008 truncaría los objetivos del gobierno de Chávez. Gratius (2008) afirma que los objetivos y funciones del CDS al momento de su creación “coinciden con los intereses de Brasil”, lo que demuestra que se trata de “otro ejemplo de su liderazgo ambivalente que oscila entre su proyecto global y su proyecto sudamericano” ya que el objetivo del Itamaraty sería “utilizarlo para justificar la representación de Brasil en el Consejo de Seguridad” (Gratius, 2008, 3). De hecho, la promoción de un esquema integracionista de defensa en Sudamérica, si bien contaría con el impulso de Venezuela, no prosperó regionalmente hasta que la asumió (y transformó) Brasil a fines de 2007. Esto mostraría la incapacidad de Venezuela de imponer sus objetivos en la Unasur sin el apoyo de Brasil”. (Giacalone, 2013, 153).

Si bien el sueño frustrado de la OTAS significa el proyecto fallido más ambicioso de Venezuela, es posible identificar otras situaciones en las que el intento por imponer la visión bolivariana en la región ha carecido de éxito. Tal es el caso del Banco del Sur y del Fondo Sudamericano de Financiamiento. En el año 2007 nace la “idea de constituir junto al Banco, una unidad monetaria suramericana y un fondo de estabilización del Sur, potenciando entonces la posibilidad de constitución de una nueva arquitectura financiera regional” que, desde la óptica de Venezuela, correspondía a la “necesidad de refundar el entramado institucional de las finanzas regionales sobre nuevos principios” (Rosales, 2010, 2). En síntesis, se trataba de crear una institución soberana “con funciones similares a las de un FMI regional”. No obstante, el proyecto jamás prosperó, mostrando “un camino similar al seguido en la construcción de otros mecanismos de Unasur propuestos por Venezuela” (Giacalone, 2013, 141).

La ineficacia del gobierno venezolano para imponerse en el ámbito de la Unasur no se muestra únicamente en los proyectos fallidos sino, también, en situaciones conflictivas puntuales. La confrontación con Colombia desde el 2008 significó una muestra de la praxis del antiimperialismo llevado a la dinámica regional donde, desde el discurso bolivariano, se identificaba a Colombia como un enclave estadounidense en Sudamérica. Sin embargo, si Venezuela intentó involucrar a la UNASUR en el conflicto, fracasó (Giacalone, 2013). Por ende, si algo queda claro es que, tanto en sus proyectos más ambiciosos como en escenarios de disputa política, el discurso y las propuestas bolivarianas han carecido del nivel de éxito esperado por parte del gobierno venezolano.

Unasur Verde e Amarelo: El predominio de las propuestas brasileras por sobre las venezolanas

En muchos casos, las acciones que se realizan desde un organismo, así como las decisiones que se toman dentro del mismo, suelen dar cuenta del sesgo que la institución adquiere, evidenciando qué opiniones, proyectos y visiones se imponen frente a las oposiciones que pueden surgir. En el caso de la Unasur, la particularidad radica en el fenómeno contrario: lo que evidencia en gran medida qué Estado logró el predominio no es lo que se hizo, sino lo que se evitó hacer.

Si analizamos la composición de la Unasur, así como su estructura, dinámica y acciones notaremos que los proyectos concretados estuvieron, en su mayoría, despojados del

componente radical que proponía el discurso bolivariano, limitándose en muchos casos a cumplir las funciones que el Itamaraty tenía por objetivo.

Comenzando con cuestiones meramente políticas, el componente anti Estados Unidos dio lugar a la confrontación de los proyectos al interior de la Unasur. De hecho, la decisión de Bolivia de expulsar a los embajadores estadounidenses, que fuera mencionada anteriormente como un logro de Venezuela en su afán por expandir el discurso antiimperialista, muestra un trasfondo más profundo que cambiaría su análisis: luego de la expulsión de la delegación diplomática, parecía que el paradigma bolivariano había conseguido un gran hito en el cono sur. Sin embargo, en la cumbre de la Unasur en Santiago de Chile de 2008, se impidió que el documento final incorpore un párrafo rechazando la injerencia estadounidense en Bolivia. Quien lideró la oposición a dicha cláusula fue Brasil (Otálvora, 2008). Dueño de una postura más moderada y amigable con la potencia occidental, Brasil logró nuevamente anteponer su visión a la de Venezuela, evitando que prosperen las ideas de Chávez.

Por otra parte, los proyectos vinculados a la estructura financiera regional también fueron foco de disputa entre el paradigma venezolano y el brasilero. Las propuestas de Hugo Chávez de confeccionar una estructura alternativa a la arquitectura financiera global, creando, junto al Banco del Sur, un Fondo Sudamericano de Financiamiento que reemplace al FMI, se encontraron con la oposición del gobierno de Lula, que “defendía el rol de las instituciones financieras internacionales tradicionales y abogaba por su repetición, al concebir al Banco del Sur como una entidad dedicada al financiamiento para el desarrollo” (Rosales, 2010, 2). Nuevamente, el resultado final sería el deseado por Brasil: ni el Banco del Sur ni el “FMI Sudamericano” conocieron el éxito.

En el plano de la defensa, el diseño del esquema suramericano se daría en el marco de dos posturas contrapuestas entre Brasil y Venezuela. Desde un comienzo, Brasil poseía las capacidades materiales para liderar un proceso de seguridad regional. Sin embargo, sus intenciones de liderazgo “obstaculizaron la posibilidad de que el concepto de seguridad cooperativa se haga efectivo” (Calderón, 2011, 89). Por su parte, Venezuela planteaba la ya mencionada OTAS, presentando la idea de una integración profunda y la consecuente creación de una institución supranacional.

Estas posturas fueron las que dieron el contexto a la creación del Consejo de Defensa Sudamericano. Así, se presentaría un “modelo de foro de diálogo y coordinación de

políticas en constante fricción –directa e indirecta según el momento- con la opción de avanzar hacia una alianza de seguridad colectiva. El primero de ellos fue promovido por Brasil, mientras que el segundo tuvo como máximo exponente al gobierno venezolano” (Comini, 2015, 110). Sin embargo, la postura brasilera “se convertiría en la columna vertebral del debate” (Comini, 2015, 124). Así, la visión del gobierno de Lula encauzaría la discusión sobre la naturaleza del organismo. Finalmente, el Consejo de Defensa Sudamericano mostró los rasgos pretendidos por Brasil, cuyo interés se basó en “convertirse en un actor capaz de administrar los disensos entre los Estados sobre el modo de abordar las temáticas de seguridad” (Calderón, 2011, 110) siendo consecuente con su objetivo de proyección internacional a partir de la imagen de líder regional.

Si bien el éxito de Brasil en el marco de la Unasur se explica en gran medida por los proyectos venezolanos que no prosperaron, existe un área central en el desarrollo de la institución que contó con el impulso del Itamaraty desde el primer día: el de la energía y, principalmente, la infraestructura. Estas dos cuestiones conformarían el eje central del interés brasilero en su accionar en el plano regional. Mientras el desarrollo de la infraestructura “era una preocupación brasileña de larga data impulsada por las dificultades de comunicación hacia el Pacífico a través de la Amazonia, reactivada por la expansión agrícola en el Matto Grosso y el auge de las exportaciones a China”, la cuestión energética “era el talón de Aquiles del desarrollo brasileño, y el petróleo venezolano y el gas boliviano completaban el interés brasileño por Sudamérica” (Giacalone, 2013, 134). En este sentido, la Unasur “daría a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del pacífico y reforzar su proyección internacional” (Sanahuja, 2011, 125).

Es en este marco de interés por asegurarse el abastecimiento energético y lograr un nivel de infraestructura regional que garantice la correcta internacionalización de sus empresas que Brasil lanza la Iniciativa de Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), que fuera luego, quizás, el proyecto más ambicioso de Brasil dentro de la Unasur. La IIRSA refiere a una propuesta de cooperación institucional a nivel regional “con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones” (IIRSA, s.f.). Cabe aclarar que se trata de un proyecto previo a la creación de la Unasur, ya que contaba con impulso del gobierno brasilero varios años antes.

Con su lanzamiento en la Cumbre Sudamericana convocada por Fernando Henrique Cardoso en el año 2000, este objetivo precisaba la “atracción de capitales extra regionales”, a la vez que la identificación de las obras fundamentales “debía ser compartida por gobiernos, sector privado e instituciones financieras multilaterales, estimulando la participación de inversores privados” (Ocantos, 2018, 38) La importancia que se le otorga al capital privado y a las entidades financieras internacionales explican en gran medida la coincidencia del proyecto IIRSA con la estrategia brasilera de proyectarse globalmente dentro de los esquemas institucionales existentes.

En la Cumbre Sudamericana de Cusco de 2004 (creación de la CSN) se presentó la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010, compuesta por 31 proyectos. Dicha agenda nace “a partir de los resultados logrados durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA” (IIRSA, s.f.). Ya se comenzaba a diagramar, desde entonces, la integración física de Sudamérica siguiendo los lineamientos del Itamaraty.

Al no cuestionar los organismos internacionales vigentes ni la distribución de poder a nivel internacional, Brasil se diferencia sustancialmente del discurso bolivariano propio del gobierno chavista. De hecho, el IIRSA contempla la participación de organismos financieros internacionales, algo completamente antagónico a la lógica bolivariana, contraria a la postura amigable con toda institución relacionada al orden neoliberal. En este marco, podemos afirmar que la IIRSA responde, por su propia naturaleza, al interés brasilero de proyectarse sin modificar estructuralmente el sistema internacional.

El momento clave del proyecto brasilero, donde el mismo logra el predominio en el plano institucional, es la creación del Consejo de Infraestructura y Planeamiento de la Unasur (COSIPLAN), resultante de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado en el año 2009. Dentro de sus objetivos generales, el COSIPLAN establece, en su Estatuto, “desarrollar una infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), incorporándolos a su marco de trabajo” (COSIPLAN, 2009). Es decir, la propia Unasur explicitó la adquisición del proyecto brasilero en su plan de acción. Una vez más, la institución se vistió de verde y amarillo.

El IIRSA-COSIPLAN fue, sin dudas, el proyecto de mayor envergadura de la Unasur, y ha reflejado significativamente el liderazgo brasilero en términos materiales. Sin

embargo, el ejemplo más significativo del predominio brasilero dentro de la institución sea, quizás, la propia naturaleza de la Unasur desde su concepción. Para ello, resulta menester retomar el debate “intergubernamentalidad vs supranacionalidad” que se mencionó anteriormente. Mientras Venezuela defendía la transferencia de potestades ejecutivas al Secretario General de la Unasur, Brasil mantuvo su postura favorable a que dicha figura tuviera a cargo funciones meramente administrativas (Comini y Frenkel, 2016). Así, cuando el gobierno chavista fomentó la creación de una instancia supranacional, con capacidad de acción propia y de naturaleza vinculantes, el gobierno de Lula tenía por objetivo lograr un espacio reducido a la interacción entre los mandatarios de los países miembro. En consecuencia, “la agenda regional de Brasil apostará a la integración mínima sin desarrollo de la institucionalidad supranacional y priorizará la extensión en su proyecto sudamericano, antes que una profundización. También formará parte de la agenda la baja convergencia macroeconómica [...], además de la baja convergencia cambiaria e integración financiera con la región. Se fomentará la creciente inserción de actores estatales brasileños en la región.” (Diamint, 2007, 8).

La historia se mostró favorable a Brasil, descartando toda posibilidad de crear una institución supranacional. En la Unasur “no se buscó una estructura institucional compleja y no se planteó concesión de soberanía por parte de los estados miembros en función de crear un espacio supranacional.” (Busso, 2016, 51). Es importante señalar, en este punto, que la naturaleza intergubernamental de la Unasur fue heredada de la Comunidad Suramericana de Naciones, ya que, “cuando en el 2008 la CSN evolucionó hacia Unasur mantuvo su carácter intergubernamental y de baja institucionalidad, preferido por Brasil, aunque agregó un tratado constitutivo con personalidad jurídica y una secretaría general. Este cambio fue promovido por Venezuela pero el alcance y tenor de la institucionalización posterior de Unasur no le dio los rasgos que promovía el gobierno venezolano (supranacionalidad, fuerza militar operativa, etc.)” (Giacalone, 2013, 137). Por ende, podemos afirmar que la evolución de la CSN a la Unasur consolidó el predominio brasilero en el diseño institucional.

Profundizando nuestro análisis, debemos volver a los lineamientos generales de la política exterior del Itamaraty para evidenciar otro fenómeno propio de la Unasur concordante con el interés brasilero. Uno de los objetivos de Brasil, dentro del proceso de integración regional, era consolidar su posición en la región para obrar como representante de la misma a nivel global, en su estrategia de proyección internacional. Esto suponía,

naturalmente, el descarte de la figura de Unasur como espacio natural de la región para su relacionamiento con el exterior, dado que debería ser Brasil quien llevase la voz de Sudamérica al tablero global. En coincidencia con esta idea, “Unasur no se ha configurado como interlocutor subregional ante socios externos como Estados Unidos y la UE, que continúan canalizando sus relaciones a través de los habituales cauces bilaterales, subregionales, o con el conjunto de América Latina y el Caribe. Tampoco se ha configurado como agrupación formal ante Naciones Unidas, o en las estructuras emergentes de la gobernanza internacional, como el G-20” (Sanahuja, 2011, 127).

En síntesis, la Unasur no logró institucionalidad supranacional, no obró como nexo entre la región y el resto del mundo, no mostró un componente de acentuado antiimperialismo, y tampoco creó instituciones financieras alternativas ni un ejército común. Lo que sí incorporó, en el preámbulo de su Tratado Constitutivo, es “el compromiso de los Estados suscriptores con las cuestiones vinculadas a la integración física; y en la parte dispositiva, también manifiestan que la infraestructura regional es uno de los fines de la Unasur, tanto en el Objetivo del Organismo, como entre los Objetivos Específicos” (Ocanto, 2018, 60). Si retomamos la discusión sobre la función de los organismos internacionales, y reafirmamos nuestra interpretación de la Unasur como arena de interacción y pugna de proyectos, es Brasil quien supo colocar sus propuestas por sobre las demás.

REFLEXIONES FINALES

El estudio de las organizaciones internacionales y sus dinámicas ha derivado en distintas conceptualizaciones sobre las mismas. Por un lado, entendiendo a las instituciones como entidades con agencia y poder de acción propio. Por otro lado, como instrumentos de los Estados para desplegar su política exterior. Por último, como arenas de interacción donde los proyectos de cada Estado buscan un lugar entre la mediación y el conflicto. En nuestro caso de estudio, hemos abordado a la Unasur como un espacio de interacción y debate a nivel interestatal.

En el caso del proceso de integración sudamericano, “claramente los líderes del mismo, desde mediados del 2000, fueron Brasil y Venezuela” (Quiliconi, 2018, 151). Tras una identificación de los atributos de poder y las capacidades de ambos Estados se ha podido evidenciar que tanto Venezuela como Brasil disponían, al momento de encarar este proceso, de ciertas ventajas y herramientas (tanto materiales como simbólicas), para

desplegar una política activa hacia la región. Asimismo, ambos países han mostrado diferencias en sus estrategias de inserción internacional. En base a cuatro dimensiones comparativas, se ha constatado la pugna existente entre el proyecto brasileiro y el proyecto venezolano.

Esas diferencias, a su vez, impactaron en la manera de concebir la integración. Retomando la obra de Camargo, recordemos que el regionalismo puede ser visto “como un objetivo en sí mismo o como una forma de transición hacia un nuevo universalismo” (Camargo, 2000, 71). En el caso de Venezuela, el proyecto de integración regional del gobierno chavista correspondía al objetivo de proyectar la ideología bolivariana a través de todo Latinoamérica para, desde allí, desplegar su discurso y su lectura del mundo a nivel global, en vistas de contribuir a la creación de un nuevo orden internacional multipolar, equitativo y que prescindiera de la hegemonía estadounidense. Por ende, puede ser entendido como una forma de transición hacia un nuevo universalismo.

El caso de Brasil, por el contrario, pone en duda los postulados de la autora, ya que no puede ser enmarcado en ninguna de las dos visiones del regionalismo que propone. El interés de Brasil por fomentar la integración sudamericana a comienzos del siglo XXI no refiere ni a un fin en sí mismo, ni al objetivo de modificar las estructuras universales. Para el Estado brasileño, la consolidación de Sudamérica como espacio integrado política y económicamente serviría a su objetivo particular de proyectarse globalmente como representante de la región, pero sin modificar sustancialmente el orden internacional, ni sus dinámicas, ni la distribución de poder existente. En todo caso, se apostaría por fomentar una mayor multipolaridad y una redistribución del poder global en favor de las potencias emergentes, entre las que se encontraba Brasil

En función de lo anterior, vale aclarar que tanto desde Venezuela como desde Brasil se promovía el multilateralismo, ya sea a nivel regional como global. La diferencia entre ambos es que Caracas apostaba por un esquema completamente alternativo, mientras que Brasilia optaba por “acomodarse” para lograr un “ascenso” dentro del orden vigente. Asimismo, ambos países abogaron por la no intervención, el respeto a la soberanía y la autodeterminación de los pueblos. La diferencia, en este caso, se hizo evidente en la postura respecto al vínculo con Estados Unidos: mientras Venezuela planteaba la confrontación directa con la potencia norteamericana, Brasil buscó una posición de moderación. Irónicamente, el término “equilibrio internacional”, enunciado en el Plan de

Desarrollo Económico y Social 2001-2007 del gobierno de Hugo Chávez, parece ser un término más atribuible a la política exterior brasilera que a la venezolana.

Al trasladar la pugna de proyectos al plano de la Unasur (y previamente, de la CSN), se evidencia que la institución ha otorgado el espacio para la contraposición de ambos proyectos. En este sentido, Sanahuja (2011) plantea dos cuestiones que parecerían antagónicas: Por un lado, Unasur fue, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasilero. Por otro lado, la Unasur sería, para algunos analistas, la expresión del ideario bolivariano promovido por Venezuela. En nuestro análisis, hemos respaldado la postura de que el diseño de la Unasur, su dinámica, atribuciones, proyectos y limitaciones se correspondieron más a los objetivos de la política exterior brasilera que al proyecto venezolano.

A modo de síntesis, en lo que refiere a la función y atribuciones de la Unasur, la institución terminó concretando una idea central de la visión internacional brasileña: la conformación de un espacio de interacción a nivel interpresidencial, sin autonomía institucional por encima de los Estados y sin la posibilidad de establecer normas vinculantes para los países miembro. En este sentido, “se acerca más a un instrumento de gobernanza regional que a los patrones clásicos de la integración” (Saraiva, 2012, 94), “lo cual no refleja los objetivos venezolanos” (Giacalone, 2013, 137), que promovían la consolidación de un organismo supranacional con unidad de acción.

Por otra parte, la creación de la Unasur implicó, per se, la definición de Sudamérica como espacio político diferenciado, aglutinando a los Estados miembro en un esquema que, podría decirse, relegó la idea de unidad latinoamericana. Como hemos mencionado a lo largo del trabajo, la política exterior de Brasil logró desarrollar un concepto singular: el de “sudamericanización”. Esto implicaba la identificación de un área de influencia limitado al subcontinente, luego de haber iniciado el proceso de integración en el Cono Sur. Por ende, podemos afirmar que la Unasur fue, en definitiva, la cristalización institucional del proceso “sudamericanizador” impulsado por Brasil desde la década de 1980.

Ahora bien, como hemos mostrado en el desarrollo del presente trabajo, mientras Brasil promovía la consolidación de Sudamérica como espacio de integración, Venezuela desplegó una política extensiva a Centroamérica y el Caribe, con el afán de lograr una integración de tinte bolivariana y antiimperialista que se extendiera a Latinoamérica. Si

bien es cierto que a partir del nuevo siglo se logró la “recuperación de una visión latinoamericanista” en comparación a la dinámica de los años 90’, este fenómeno “no implicó un camino lineal hacia su consolidación” (Busso, 2016, 47). Asimismo, la estrategia brasilera de limitar la integración al entorno sudamericano encontró facilidad en la contracara de México y Centroamérica, quienes se marginaron a sí mismos “a través de su ‘anclaje’ norteamericano” (Sanahuja, 2011, 124). Esto facilitó la realización del primer objetivo brasilero: hacer de Sudamérica un espacio político diferenciado, eludiendo la influencia de México en su proyección internacional.

Una vez conformada la Unasur, el predominio de Brasil en la toma de decisiones y en los proyectos llevados a cabo en el marco de la institución se profundizó. Como hemos desarrollado a lo largo de este trabajo, existieron diversas propuestas venezolanas que no encontraron respaldo en el seno de la Unasur. Tal es el caso del proyecto de creación de una “OTAS”, el Banco del Sur, el Fondo Sudamericano de Financiamiento, entre otros. Por el contrario, los proyectos brasileros en materia de infraestructura e integración energética sí lograron prosperar, a tal punto de trasladar la IIRSA al seno de la Unasur mediante el COSIPLAN. Lo mismo ocurrió con el Consejo de Defensa, diseñado en concordancia con el interés del gobierno de Lula. Sin embargo, la explicación central a la capacidad de Brasil de influir en el desarrollo y dinámica de la Unasur no se encuentra en lo que se logró hacer, sino en lo que nunca se concretó.

Si tomamos los postulados teóricos que Lukes plantea dentro del enfoque bidimensional y tridimensional del poder, donde se incorpora la capacidad de evitar la toma de decisiones y el control de la agenda, encontraremos la base teórica necesaria para comprender el tipo de liderazgo y predominio que logró Brasil en el marco de la Unasur. Limitando el proceso político a aquellos proyectos compatibles con sus objetivos particulares, Brasil ha logrado que el accionar de la Unasur no implique amenazas a su proyección internacional. Como hemos explicitado, la Unasur “no se ha configurado como interlocutor subregional ante socios externos como Estados Unidos y la UE, que continúan canalizando sus relaciones a través de los habituales cauces bilaterales, subregionales, o con el conjunto de América Latina y el Caribe. Tampoco se ha configurado como agrupación formal ante Naciones Unidas, o en las estructuras emergentes de la gobernanza internacional, como el G-20” (Sanahuja, 2011, 127). De mayor relevancia es el hecho de que Unasur no haya logrado un nivel supranacional,

manteniendo el espacio interpresidencial que Brasil pretendía para desplegar su política exterior.

En el marco de la pugna entre el proyecto brasileiro y el venezolano, la Unasur no creó las instituciones financieras, no conformó el ejército común sudamericano, ni institucionalizó una postura antiimperialista de confrontación con Estados Unidos. Por ende, podemos afirmar que los enfoques del poder de Steven Lukes, que toman en cuenta la capacidad de influir en pos de la no acción y entienden que existen relaciones de poder aun cuando las situaciones no muestran conflictos explícitos, explican cómo Brasil logró el liderazgo del proceso de integración regional sudamericano a partir de los 2000's.

También es posible identificar, siguiendo a Sanahuja, el desafío que implicó para Brasil apostar a la integración regional. Según el autor, la profundización del nivel de integración en Sudamérica presenta un “permanente trilema entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. En ese “trilema” imposible se puede lograr una, o a lo sumo dos de esas metas, pero de ninguna manera se pueden tener las tres a la vez” (Sanahuja, 2011, 117). Una vez desarrollada la historización de la política exterior brasileira y sus lineamientos generales, podemos concluir en que Brasil enfrentó este trilema, escogiendo su soberanía y la autonomía en el plano internacional por sobre la eficaz integración. Sin embargo, la premisa de la integración eficaz nunca le quitó el sueño al Itamaraty: lo que pretendía era mantener la región en paz y la expansión de sus empresas, erigiéndose como representante de Sudamérica ante el resto del mundo. El nivel de internacionalización de las empresas brasileiras como Petrobrás y Odebrecht, la participación de Brasil en los BRICS y su postulación al Consejo de Seguridad de la ONU nos llevan a interpretar que el país logró el nivel de integración deseado en las dimensiones necesarias para llevar a cabo su proyección internacional.

A modo de conclusión afirmamos, entonces, que Brasil logró imponer sus proyectos ante las propuestas venezolanas en el marco de la Unasur, utilizando el espacio de disputa institucional para la concreción de sus objetivos particulares y logrando el liderazgo que buscó para erigirse como representante de la región, al mismo tiempo en que se truncó toda posibilidad de realización de los proyectos más ambiciosos de Venezuela. Intencionalmente, Brasil logró que no se haga aquello que Venezuela quería.

Luego de haber analizado el caso de la Unasur, cabe preguntarse, a modo de reflexión final, cuál sería una buena forma de dar un nuevo impulso a la integración regional. El presente trabajo ha demostrado que, por más que ante la opinión pública haya aparecido como una unidad consolidada, la “Patria Grande” sudamericana de principios del siglo XXI llevó consigo proyectos disímiles y pugnas por el liderazgo.

La situación actual, signada por el ascenso de distintos actores de poder a nivel global, evidencia la tensión entre un viejo orden internacional que supo alcanzar su clímax en la década de los noventa bajo el paradigma neoliberal y el Consenso de Washington, y un sistema global donde los vectores nacionales comienzan a ponerse en valor y las instituciones propias del orden liberal parecen debilitarse día a día, dejando a la globalización en “un punto de inflexión sin una trayectoria futura previsible” (Cordera Campos, 2017, 4). Asimismo, la guerra entre Rusia y Ucrania, y sus repercusiones en toda Europa, muestran la centralidad que la energía y los alimentos tienen en el mundo de hoy.

En este contexto, así como Rusia y Estados Unidos cuentan con la producción energética que Europa y China necesitan, a nivel regional podemos identificar una situación similar, en menor escala. La industria manufacturera de Brasil se desempeña en un país que, si bien cuenta con vastos recursos naturales y producción agrícola y ganadera, no logra el autoabastecimiento energético. De allí puede explicarse, en gran medida, el afán del gobierno de Lula por integrar energética e infraestructuralmente a la región. Tanto Venezuela como otros países de la región cuentan con los recursos energéticos necesarios para complementar el abastecimiento brasileiro. Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina y sus reservas de petróleo y litio, siendo éste último compartido con Bolivia.

Resultará menester, entonces, lograr que la integración regional sea ordenada a partir de las especificidades propias de la región, sin limitarse a profundizar únicamente los aspectos que corresponden a intereses particulares de un Estado predominante. Más aún, si el Estado predominante cuenta con una desventaja de este tipo, están dadas las condiciones para una integración regional realmente sudamericana, donde las capacidades de cada país confluyan en un proyecto abarcativo, dando lugar a la realización de cada Estado a la vez que se realiza el conjunto de la región.

Sudamérica es un ejemplo de convivencia pacífica, puesta en valor de rasgos comunes y sentimiento de identidad colectiva. Bienvenida será la integración regional que plasme esas virtudes a nivel institucional, para bien de Sudamérica y ejemplo ante el mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- .Acharya, Amitav. 2017. "Regionalism in the evolving world order: Power, leadership, and the provision of public goods". En "21st Century Cooperation: Regional Public Goods, Global Governance, and Sustainable Development". Routledge.
- .Altmann Borbón, Josette. 2009. "ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿Intereses Comunes?" Nueva Sociedad No. 205.
- .Alves do Carmo, Corival. 2012. "O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa Brasileira". En "El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos". 301-321. Anuario de Integración 9, CRIES.
- . Bachrach, Peter, & Baratz, Morton S. 1963. "Decisions and nondecisions: An analytical framework." American Political Science Review.
- .Barbosa, Rubens. "O Brasil e a integração regional: a ALALC e a Aladi (1960-1990)" En Albuquerque, José Augusto Guilhon. "Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)". Crescimento, Modernização e Política Externa vol. 1. Lumen Juris.
- .Benzi, Daniele. 2016. "El exitoso ocaso del ALBA". Nueva Sociedad N° 261.
- .Bernal Meza, Raúl. 2016. "Fundamentos del estructuralismo latinoamericano". Estudios Sociales Contemporáneos.
- .Busso, Anabella. 2016. "Unasur en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras". Oasis.
- .Bueno, Vigevani & Ramanzini. 2014. "Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil". Contexto Internacional vol. 36.
- .Caballero Santos, Sergio. 2011. "Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana". Revista Brasileira de Política Internacional.

.Comini, Nicolás & Frenkel, Alejandro. 2014. "Un lustro de la Unasur: balance y perspectivas del proceso de integración sudamericano". VII Congreso del IRI/I Congreso del CoFEI/II Congreso de la FLAEI.

.Comini, Nicolás & Frenkel, Alejandro. 2016. "Unasur: De Proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit". En "América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 13". Cries.

.Cordera Campos, Rolando. "Globalización en crisis; por un desarrollo sostenible". Economía UNAM vol 14. no.40. Universidad Nacional Autónoma de México.

.Crozier, Michel. 1964. "The Bureaucratic Phenomenon". Chicago University Press.

.De Camargo, Sonia. 2000. "Orden Mundial, Multilateralismo, Regionalismo: Perspectivas Clásicas y Perspectivas Críticas". Nueva Sociedad.

.Diamint, Rut. 2008. "Brasil en América del Sur: ¿liderazgo o hegemonía?". Woodrow Wilson Center Update on the Americas. Universidad Torcuato Di Tella.

.Falomir Lockhart, Nicolás. 2011. "Integración Sudamericana: La influencia de los proyectos políticos de Brasil y Venezuela". Universidad Nacional de La Plata

.Flemes, Nadiel & Gomes Saraiva, Miriam. 2014. "Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil". Revista Brasileira de Política Internacional. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

.Frenkel, Alejandro. 2016. "Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la UNASUR frente a la seguridad hemisférica." Cartografías del Sur. Revista de Ciencias Artes y Tecnología, no. 3.

.Giacalone, Rita. 2013. "Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político." Desafíos vol 25. Universidad de los Andes.

.Gomes Saraiva, Miriam. 2012. "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur". CIDOB.

.González Urrutia, Edmundo. "Las dos etapas de la política exterior de Chávez." Nueva Sociedad No. 205.

.Haas, Ernst. 1971. "The United Nations and Regionalism". International Relations no. 3.

- .Hakim, Peter. 2002. "Two Ways to Go Global. The Differing Paths of Mexico and Brazil", *Foreign Affairs*, Vol. 81, N° 1.
- .Harris, David y Azzi, Diego (2006) "Venezuela's answer to free trade: The Bolivarian alternative of the Americas" *Focus on the Global South*.
- .Hurd, Ian, 2017. "International Organizations: Politics, Law, Practice". Cambridge University Press.
- .Ikenberry, John. 1996. "The future of international leadership". *Political Science Quarterly* no. 111.
- .Keohane, Robert. 1990. "Multilateralism: an agenda for research". *International journal*, vol. 45 no. 4.
- .Keohane, Robert & Nye, Joseph. 1977. "Poder e interdependencia". Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- .Linares, Rosalba & Blanco, Ronald. "Chávez en la política exterior venezolana: (ALCA vs ALBA) de la democracia representativa a participativa". *Aldea Mundo*, vol. 13 no. 26. Universidad de los Andes.
- .Legler, Thomas. 2013. "Gobernanza global". En "Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global". Oxford University Press.
- .Lowenthal, Abraham. 2006. "Estados unidos y América Latina a principios del Siglo XXI", *Nueva Sociedad* No. 206.
- .Lukes, Steven. 1985. "El Poder: Un Enfoque Radical". Siglo XXI.
- .Malamud, Andrés. 2011. "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy". *Latin american politics and society*, vol. 53 no. 3.
- .Malamud, Andrés & Schmitter, Phillipe. 2006. "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur". *Desarrollo económico*.
- .Moneta, Juan Carlos. 2002. "Integración, política y mercados en la era global: Mercosur y el ALCA". Universidad Nacional de Tres de Febrero.

- .Ocantos, Ariel Octavio. 2018. "Regionalismos latinoamericanos e Integración Física en América del Sur. Apuntes para el análisis de la IIRSA y el COSIPLAN – UNASUR (2000-2015)". Universidad Nacional de Rosario.
- .Otálvora, Edgar C. 2008. "La Diplomacia Militar en Suramérica. Alianzas y Rupturas en 2008". Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- .Quiliconi, Cintia. 2018. "La Encrucijada del Regionalismo Latinoamericano: ¿cambio de ciclo o retorno al regionalismo abierto?" Línea Sur 14. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- .Ríos Sierra, Jerónimo. 2011. "UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela". Reflexión Política, vol. 13, no. 25. Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- .Romero, Carlos A. 2003. "Dos etapas en la política exterior de Venezuela". Politeia, no. 30. Universidad Central de Venezuela.
- .Romero, Carlos A. 2010. "La Política Exterior de la Venezuela Bolivariana". Plataforma Democrática.
- .Sanahuja, José Antonio. 2009. "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe". Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. CRIES.
- .Sanahuja, José Antonio. 2011. "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR". Pensamiento Propio vol. 33. CRIES.
- .Sanahuja, José Antonio. 2012. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR". En "El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos". 19-73. Anuario de Integración 9, CRIES.
- .Serbín, Andres. 2016. "¿Fin de ciclo?: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global". CRIES.
- .Toro Hardy, José. 2008. "Las alianzas Extra-Regionales en la Política Exterior de Venezuela". Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

.Torres del Sel, María Micaela. 2013. “Las Políticas regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración de América Latina”. *Invenio*, vol. 16, no 30.

.Vadell, Javier & Giaccaglia, Clarisa. “El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral”. *Foro internacional*, 2020, vol. 60, no 3.

.Young, Oran. 1991. “Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society”. *International Organization* vol 45, no. 3.

.Zamudio González, Laura. 2012. “Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales: La pertinencia de una agenda de investigación interdisciplinaria” CIDE.