

Brasil en el centro de la integración

Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración

**TULLO VIGEVANI /
HAROLDO RAMANZINI JR.**

Los cambios en el sistema internacional influyeron en las posiciones de Brasil en relación con la integración regional, particularmente con el Mercosur. Desde el fin de la Guerra Fría, el objetivo de ganar peso en los foros multilaterales, la decisión de buscar alianzas con los países emergentes y el creciente intercambio comercial con Asia contribuyeron a reorientar los objetivos de las elites políticas y económicas brasileñas. Aunque la integración nunca dejó de ser un objetivo, fue adquiriendo un peso menor: las dificultades para dotar al Mercosur de una mayor institucionalidad a pesar de la sintonía entre los gobiernos de izquierda así lo demuestran.

■ Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar los cambios políticos y económicos internacionales que influyen en las posiciones brasileñas respecto de los procesos de integración regional, principalmente del Mercosur. Desde 1985, los esfuerzos de integración en el Cono Sur se insertaron en diferentes ambientes internacionales: evolucionaron desde los primeros intentos de perfil desarrollista hasta formas de regionalismo abierto inspiradas por el neoliberalismo, para pasar, actualmente, a nuevos intentos desarrollistas con algún grado de equidad, pero sin volver al proteccionismo del pasado.

Tullo Vigevani: profesor de la Universidad Estadual Paulista (Unesp) e investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec).

Haroldo Ramanzini Jr.: doctorando de la Universidad de San Pablo (USP) e investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (Cedec).

Palabras claves: integración, sistema internacional, comercio, Mercosur, Brasil.

Nota: Traducción de Sara Daitch. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

En este artículo se buscará identificar los elementos de continuidad y cambio en el comportamiento brasileño –tanto del gobierno como de los empresarios y la sociedad civil– en relación con la integración regional y el Mercosur. La hipótesis básica es que las transformaciones del escenario mundial tuvieron influencia en las posturas de esos actores. Para ello partimos de la idea de que las actitudes de las elites se combinaron con los cambios objetivos ocurridos en el escenario económico y político mundial desde inicios de los años 80 hasta nuestros días.

Las posiciones del Estado brasileño reflejaron –y aún reflejan– un interés real por la integración. Sin embargo, ese interés no está desvinculado del objetivo de garantizar mejores condiciones de inserción internacional para el país. De hecho, algunas de las ambigüedades brasileñas en relación con el Mercosur se explican por los dilemas y las contradicciones del mundo de la Posguerra Fría, marcado por las tensiones entre los intentos de hegemonía y los movimientos de descompresión sistémica. A diferencia de los países desarrollados, cuyos recursos de poder económico y militar les garantizan una clara influencia internacional (aun con riesgos potenciales de *overextension*), Brasil busca consolidar su proyección mundial mediante una intensa participación en los foros políticos y económicos regionales y multilaterales. Esa participación apunta, por un lado, a disminuir la vulnerabilidad del país y, por otro, a aumentar el propio poder, lo que Letícia Pinheiro denomina «institucionalismo pragmático»¹.

Argumentaremos que las transformaciones ocurridas en el sistema internacional, muchas de las cuales nadie podía prever antes de los 90, influyeron decisivamente en la percepción de Brasil respecto de la integración regional. Entre estas transformaciones cabe destacar el proceso de intensificación del unilateralismo norteamericano en la primera década del siglo XXI; el ascenso de China; la valorización de los *commodities* agrícolas a partir de 2003 hasta la crisis financiera iniciada en el segundo semestre de 2008; la reestructuración de los ejes del desarrollo mundial, en particular a partir del nuevo papel de la India, Rusia y Sudáfrica; el incremento de los flujos comerciales de Brasil con países que hasta los 90 no eran relevantes y el rol atribuido a las negociaciones económicas multilaterales.

En el mundo de la Posguerra Fría, la actuación de Brasil no se produce en el marco de una articulación polarizada del sistema internacional. Su actuación ocurre en un escenario de incertidumbre y tiene por objetivo atenuar las

1. L. Pinheiro: *Política Externa Brasileira, 1889-2002*, Jorge Zahar, Río de Janeiro, 2004.

vulnerabilidades y aprovechar las oportunidades que se le presentan al país. Esos objetivos permiten comprender, por ejemplo, la evolución del Mercosur hacia la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). En efecto, Brasil fue redireccionando su política exterior de modo de fortalecer su posición frente a los nuevos desafíos, particularmente aquellos definidos por la tendencia a formar bloques regionales. Desde su surgimiento a principios de los 80, el Mercosur fue considerado por Brasil como base de su estrategia de inserción internacional. A pesar de ello, como veremos más adelante, parece existir cierta tensión entre las necesidades estructurales de la integración y las actitudes y posiciones de importantes actores sociales y gubernamentales brasileños, así como la necesidad de evitar arreglos institucionales que puedan limitar las opciones futuras del país.

La estructura del Mercosur parece atender los intereses de las elites brasileñas. Se trata, en efecto, de un formato de integración adecuado para proporcionar el sustento considerado posible –o la libertad deseada– a las posiciones del país en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en sus relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea y en los G-20 financiero y comercial. Como señalamos más adelante, el tipo de integración construido habilita una relativa independencia de Brasil en estos ámbitos, que no sería posible con mayores niveles de institucionalización.

Las dificultades para lograr un incremento relativo del comercio y de la integración regional, tanto en el Mercosur como en Sudamérica, demuestran que persisten factores económicos estructurales que obstaculizan la consolidación del proceso de integración. Pero no se trata solo de las dificultades para incrementar el comercio dentro de la región. En los últimos años, se han producido algunos cambios significativos en el escenario externo que el gobierno brasileño y las elites parecen tener en consideración. Uno de ellos fue el crecimiento de la economía mundial, desde 2001 hasta 2008; otro, también relevante, es el nuevo papel de China, que llevó a sectores empresariales y algunos sectores del gobierno a reorientar el foco de sus intereses.

Todo esto hizo que –pese a que el énfasis político en ella se mantiene– la integración haya ido adquiriendo una importancia proporcionalmente menor. En momentos de crisis mundial, Brasil concentra su energía en las negociaciones multilaterales, con el objetivo de avanzar en la reorganización del sistema financiero y económico internacional. Se busca, de esta manera, fortalecer el papel de las grandes economías emergentes en el concierto mundial. En ese proceso, y aunque la recesión en los países desarrollados a partir de 2008



podría facilitar un incremento del comercio intra-Mercosur, no está claro aún si el bloque regional será una variable importante en la estrategia brasileña.

Finalmente, todo esto ocurre con gobiernos identificados con la izquierda en varios países de América del Sur. La desilusión con la creencia fundamentalista de que el mercado sería el instrumento de superación de la pobreza abrió el camino para la llegada al poder de dirigentes que, al criticar este paradigma y el sistema internacional a él relacionado, buscan dar un nuevo impulso al papel del Estado. La crisis desencadenada a partir del colapso de Lehman Brothers fortalece un nuevo consenso sobre la base de la idea de que cabe al Estado implementar políticas de desarrollo. En el ámbito de la integración regional, esto implica que es necesario que el Estado desarrolle ciertas acciones que el mercado no realiza. Sin embargo, las acciones de los Estados aún se dirigen preponderantemente hacia soluciones nacionales, no integradas, como lo demuestran los conflictos que surgieron entre Bolivia y Brasil alrededor del gas o entre Paraguay y Brasil por Itaipú, así como el enfrentamiento entre Argentina y Uruguay por la empresa de celulosa Botnia.

**La crisis financiera puede
ofrecer oportunidades para
fortalecer la integración.
No obstante, no existe ninguna
certeza sobre ese camino ■**

En suma, la crisis financiera puede ofrecer oportunidades para fortalecer la integración. No obstante, no existe ninguna certeza sobre ese camino.

■ Continuidad y cambio en la posición de Brasil respecto del Mercosur

Durante buena parte del periodo de las denominadas «polaridades definidas», es decir de la Guerra Fría, Brasil manifestó cierta resistencia a la consolidación de instituciones y regímenes internacionales, por considerar que congelarían la jerarquía de poder existente². Sin embargo, ya desde los 80, en el marco de la crisis de la deuda externa, el estancamiento económico y la inflación, un sector de las elites brasileñas comenzó a debatir el modelo de desarrollo del país. Esto coincidió con el fin de la Guerra Fría. Fue así como, desde fines de los 80 y sobre todo desde inicios de los 90, ganó fuerza la percepción de que Brasil debería asumir una posición más participativa en las grandes cuestiones internacionales. El camino elegido fue la búsqueda de un

2. Ver João A. de Araújo Castro en Rodrigo Amado (ed.): *Araújo Castro*, Editora UnB, Brasília, 1982.

peso mayor en organizaciones y regímenes internacionales y la adopción de iniciativas para consolidar la integración regional.

Según la formulación de algunos diplomáticos e intelectuales brasileños, el nuevo enfoque que comenzó a guiar la posición internacional de Brasil fue la «autonomía por la participación», en contraste con la «autonomía por la distancia» del periodo bipolar³.

Desde el final de la Guerra Fría hasta hoy, América del Sur adquirió una menor importancia estratégica para las grandes potencias mundiales, en particular para EEUU⁴. En este marco, desde la perspectiva brasileña y en la percepción de buena parte de sus elites, algunas de ellas en la burocracia del Estado y otras en el sector empresarial, la integración con Argentina adquirió un doble significado. Para la burocracia económica, la integración funcionaría como un mecanismo de apertura comercial y liberalización. Para los diplomáticos, ayudaría a crear una plataforma más amplia que contribuiría a sumar poder a las negociaciones internacionales encaradas por Brasil. El entendimiento compartido con otros países de la región era que, en el nuevo marco internacional, actuar de manera conjunta permitiría aumentar el peso relativo de cada país.

Dos conceptos ayudan a entender el comportamiento de Brasil a lo largo de este periodo y funcionan como fundamento de su política exterior: autonomía⁵ y universalismo⁶. Estos conceptos, social e históricamente construidos, se insertan en el conjunto de percepciones subjetivas que informan las acciones de los actores políticos, forman parte de los marcos cognitivos que

3. Gelson Fonseca Jr.: *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*, Paz e Terra, San Pablo, 1998.

4. Luis Fernando Ayerbe: *Estados Unidos e América Latina: A Construção da Hegemonia*, Editora da Unesp, San Pablo, 2002.

5. El concepto de autonomía se refiere al intento constante de mantener la capacidad de influencia del país en el sistema internacional. Ver Marcelo P. Mariano: «A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul», tesis de doctorado, Programa de Posgrado en Sociología, Facultad de Ciencias y Letras, Unesp Araraquara, 2007.

6. En la percepción de algunos de los formuladores de la política exterior brasileña, la idea de universalismo está asociada con las características geográficas, étnicas y culturales del país. La idea de universalismo expresa, según Celso Lafer, la pluralidad de los intereses del Estado y de la sociedad, las afinidades históricas y políticas, y simboliza la preocupación por diversificar al máximo las relaciones exteriores del país pluralizando y ampliando los canales de diálogo con el mundo. Desde la óptica comercial, la idea de universalismo se sintetiza en el término *global trader*, en el sentido de un país que tiene un intercambio comercial con una larga serie de países. Ver C. Lafer: *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*, Perspectiva, San Pablo, 2004; y Rubens A. Barbosa y Luís F. Panelli César: «O Brasil como 'Global Trader'» en Gelson Fonseca Jr. y Sérgio Henrique Nabuco de Castro (eds.): *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 1, Paz e Terra, San Pablo, 1994, p. 307.

influyen en la diplomacia brasileña y corroboran su retórica de tradición y continuidad.

Es importante considerar qué cambios, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, pueden modificar el significado de estos dos conceptos orientadores de la acción exterior del país. A mediados de los 80, en el momento de la aproximación entre Brasil y Argentina, se produjo una sintonía entre la idea de integración regional, la alianza con Argentina y la preservación de los valores del universalismo y la autonomía. El regionalismo no disminuiría, sino que reforzaría el paradigma universalista de inserción internacional de Brasil y fortalecería su autonomía. En este proceso, fue importante la percepción del riesgo de aislamiento como consecuencia del fin de la Guerra Fría⁷ y el reconocimiento de que las debilidades internas de los países pueden atenuar sus posiciones externas. La creación del Mercosur representó el intento de re-

La integración con Argentina se inició bajo una lógica desarrollista, que tenía por objetivo estimular a los empresarios para la modernización e inserción competitiva en el sistema económico internacional ■

formular los intereses estratégicos de los países del Cono Sur en un contexto internacional en transformación⁸.

La integración con Argentina –tal como lo reflejan la Declaración de Iguazú de 1985, el Programa de Integración y Cooperación Económica de 1986 y los 24 protocolos derivados, y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988– se inició bajo una

lógica desarrollista, que tenía por objetivo estimular a los empresarios para la modernización e inserción competitiva en el sistema económico internacional. Sin embargo, a partir de la llegada al gobierno de Fernando Collor de Mello y Carlos Menem, ambos países se insertaron en un movimiento internacional de reformas liberalizadoras. Esto produjo un cambio en el perfil de la integración regional, que comenzó a descansar cada vez más en la apertura de los mercados. Con el correr del tiempo, las cuestiones del desarrollo fueron perdiendo peso, al tiempo que se atribuía cada vez más importancia a los flujos comerciales⁹.

7. Marcílio Marques Moreira: «O Brasil no Contexto Internacional do Final do Século xx» en *Lua Nova* N° 18, 1989.

8. Janina Onuki: «O Governo e o Empresariado Argentino: A Percepção Política do Mercosul», tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de San Pablo, 1996.

9. Marcelo P. Mariano: *A Estrutura Institucional do Mercosul*, Edições Aduaneiras, San Pablo, 2000.

La devaluación del real en 1999, la posterior recesión en Argentina y el estallido de diciembre de 2001 produjeron una crisis profunda en el Mercosur. Además de los aspectos coyunturales, reflejados en litigios comerciales y políticos, y de la ausencia de mecanismos institucionales que aseguren la dinámica de la integración en momentos difíciles, deben tenerse en cuenta ciertas cuestiones estructurales relativas a las economías de los países y a los valores enraizados en los Estados y en las sociedades, que ayudan a explicar el debilitamiento del proceso de integración.

Esto se ve claramente en el caso de Brasil. Desde 1996, cuando comenzaron a conjugarse los problemas comerciales específicos con ciertos desacuerdos sobre la inserción internacional del país, empezó a afianzarse la percepción de que el Mercosur podría limitar la capacidad universalista de Brasil, percepción especialmente presente en algunos sectores de la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (Fiesp), la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y las entidades representativas del *agrobusiness*, junto con algunos importantes funcionarios y un sector de la prensa. Esta idea quedó reforzada por el avance de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el diálogo para el inicio de una nueva ronda en la OMC y el comienzo de la discusión sobre el grupo BRIC (Brasil, Rusia, la India y China). Aunque las nuevas orientaciones no debían necesariamente debilitar al Mercosur, eso fue lo que terminó sucediendo.

En algunos sectores de la sociedad brasileña existe un interés muy reducido –y, en algunos casos, abiertamente contrario– a la profundización del Mercosur. Un ejemplo fue el encuentro realizado en noviembre de 2004 por empresarios de diversos sectores, entre ellos representantes de la Fiesp, de la Asociación Brasileña de Fabricantes de Calzados (Abicalzados), la Asociación Nacional de Fabricantes de Productos Electro-Eléctricos (Eletrós) y la Asociación Brasileña de Comercio Exterior (AEB). En aquella oportunidad, el debate giró en torno de la idea de dar un paso atrás en el Mercosur: retroceder de una unión aduanera considerada imperfecta a un área de libre comercio. Según este grupo de empresarios, el Mercosur funciona como un ancla que limita a Brasil en las negociaciones internacionales y dificulta acuerdos bilaterales con EEUU y la UE¹⁰.

En este nuevo clima, la perspectiva de generar una mayor escala en términos económicos, lo que según algunos podía lograrse mediante el acceso a

10. «Empresários discutem o Mercosul» en *Valor Econômico*, 16/11/2004.

los mercados más importantes del mundo, llevó a retomar los conceptos de autonomía y universalismo, pero con un sentido restrictivo en relación con el Mercosur. La idea de que la integración regional y la alianza con Argentina podrían contribuir a preservar los valores del universalismo y la autonomía, tan extendida en la segunda mitad de los 80 e inicios de los 90, no desapareció, pero sí se debilitó notablemente. Se desplegaron nuevos y viejos argumentos: la dimensión reducida del mercado regional, la inestabilidad de los países que conforman el bloque, el potencial de atracción de los países ricos, particularmente de EEUU, y el sentimiento difuso de desconfianza que existe en la región en relación con Brasil. Sin embargo, el argumento más fuerte fue la necesidad de asegurar al gobierno la libertad de actuación en el sistema internacional.

Visto de manera retrospectiva, el Mercosur surge y se desarrolla, desde la perspectiva brasileña (al igual que desde la visión argentina), de forma claramente ambigua¹¹. Para Brasil, el Mercosur se presenta como un instrumento muy importante, pero siempre como un instrumento

Para Brasil, el Mercosur se presenta como un instrumento muy importante, pero siempre como un instrumento ■

La integración no es, para Brasil, un fin en sí mismo. Ya en el momento de la constitución del Mercosur, los gobiernos dejaban explícita esta idea: «Al firmar el Tratado de Asunción, los cuatro presiden-

tes parten de la percepción común de que profundizar el proceso de integración puede ser la clave para una inserción más competitiva de sus países en un mundo en el que se consolidan grandes espacios económicos y donde el avance tecnológico-industrial se hace cada vez más crucial para las economías nacionales»¹². En suma, el bloque tiene como objetivo la inserción internacional; desde el principio, la cuestión de la identidad no ocupa un lugar central.

Para un sector considerable de las elites económicas y políticas, un Mercosur más institucionalizado no era la solución. Para ellos, la actual estructura del bloque atiende perfectamente a sus necesidades. Ernest Haas considera que, para que las elites burocráticas y gubernamentales se empeñen efectivamente en la construcción y ampliación de las instituciones regionales, es necesario

11. J. Onuki: ob. cit.

12. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil: «Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul (Mercosul)» en *Resenha de Política Exterior do Brasil* N° 68, 1991 (nota para la prensa del 26 de marzo de 1991), p. 279.

que estén convencidas de los beneficios concretos y materiales de esas medidas¹³. Durante un tiempo, cuando el comercio intrarregional se expandió fuertemente, pasando de unos 1.600 millones de dólares en 1985 a 19.000 millones en 1997 (lapso durante el cual el comercio intrabloque se incrementó de 5% a 15% en relación con el intercambio total de Brasil¹⁴), el Mercosur respondió a los intereses de estos grupos. No obstante, las señales de desencanto político y económico habían comenzado ya en la segunda mitad de los años 90, aunque se intensificaron desde la devaluación del real en 1999 y el estallido de Argentina en 2001.

Volviendo a los conceptos orientadores de la política exterior brasileña, hay que señalar que la idea de autonomía en relación con los vínculos con sus vecinos y los procesos de integración se manifiesta, desde inicios de los 90, bajo la forma de una insistente revalorización de la potencialidad de una acción nacional no sujeta a las ataduras de una integración institucionalizada. En ese sentido, Paulo de Almeida considera que

el sentido común recomendaría la implementación de una supranacionalidad limitada a lo estrictamente indispensable para el funcionamiento de una unión aduanera plena. En cualquier hipótesis, no hay por qué reproducir en el Mercosur la enorme burocracia comunitaria constituida a lo largo de los años en la Comunidad Europea, una verdadera «eurocracia» intervencionista que usurpa parte de la competencia nacional de los países miembros.¹⁵

Del mismo modo, las aspiraciones universalistas de las elites brasileñas también implican cierta libertad para actuar con desenvoltura en el escenario externo, sin acuerdos restrictivos o condicionamientos.

Las visiones del mundo y las acciones de una parte de las elites, así como el peso de los conceptos de autonomía y universalismo, jugaron un papel importante en la construcción del proceso de integración. La percepción de que una mayor profundización del Mercosur implicaría un redimensionamiento de la soberanía y la autonomía de Brasil –que afectaría, al menos parcialmente, la relación del país con el mundo– estuvo siempre presente. Todo esto sugería una integración que descansara en acuerdos entre gobiernos, con una institucionalización limitada.

13. E.B. Haas: *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, Stanford, 1964.

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, Cepal, Santiago de Chile, 2003.

15. P.R. de Almeida: *O Mercosul: no Contexto Regional e Internacional*, Edições Aduaneiras, San Pablo, 1993, p. 138.

Desde comienzos de los años 1990 hasta hoy, la noción de que el sistema internacional es más favorable a una proyección internacional del país ha reforzado el paradigma universalista de la política exterior brasileña ■

Pero además, desde comienzos de los años 1990 hasta hoy, la noción de que el sistema internacional es más favorable a una proyección internacional del país ha reforzado el paradigma universalista de la política exterior brasileña. El concepto de «autonomía por participación» evolucionó, durante el gobierno de Lula, hacia la idea de «autonomía por diversificación». Esto se refleja en la intensa participación de

Brasil en diversas organizaciones internacionales, su rol en las misiones de paz organizadas por las Naciones Unidas (como en el caso de Haití), la búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y la articulación de coaliciones multilaterales como el G-20 comercial en la Ronda de Doha, el grupo IBSA con India y Sudáfrica y el grupo BRIC con Rusia, India y China. El canciller Celso Amorim, al efectuar un balance de la actuación internacional del primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, afirmó que este objetivo fue logrado: «Diría, sin falsa modestia, que Brasil cambió la dinámica de las negociaciones de la OMC. No fue solamente Brasil. Pero Brasil lidera el G-20 y es buscado –y diría que casi cortejado– por EEUU, la UE y Japón, entre otros países»¹⁶.

■ Cambios internacionales y comercio: sus consecuencias en el Mercosur

Para comprender la evolución de las posiciones brasileñas en la integración regional y en el Mercosur es necesario considerar los principales cambios internacionales y su impacto sobre los países de la región. Por un lado, y como evidenció claramente la crisis financiera de 2008, se viene registrando una reducción de la capacidad económica de EEUU. Por otro lado, otros países y regiones han incrementado su peso económico. El extraordinario crecimiento de Asia en general y China en particular, difícil de prever a principios de los 90, es un factor fundamental en esta dinámica. Desde 1985, cuando se inició la aproximación entre Argentina y Brasil, o desde 1991, cuando se creó formalmente el Mercosur, la geografía política y económica internacional se ha modificado profundamente. Kenneth Waltz afirma que «la teoría nos permite decir que se constituirá un nuevo equilibrio de poder, pero no nos dice cuánto tiempo demorará ese proceso en concretarse (...) El inevitable movimiento

16. «Brasil não Perdeu Prestígio. Ele Nunca Foi Tão Alto» en *Gazeta Mercantil*, 19/10/2006.

desde la unipolaridad hacia la multipolaridad no está sucediendo en Europa, pero sí en Asia»¹⁷.

La reestructuración del poder mundial a partir del inicio del nuevo siglo¹⁸ y el fortalecimiento de las potencias emergentes –China, India, Rusia y Sudáfrica–, así como los cambios relativos a la distribución del comercio exterior brasileño, contribuyeron a que la integración regional adquiriera un peso relativamente menor en las percepciones de las elites brasileñas. Tanto desde la perspectiva liberal como desde la óptica nacional-desarrollista, el Mercosur continúa siendo importante como base de la política exterior brasileña. Sin embargo, el foco de intereses se está reorientando, y la acción empresarial y gubernamental se redirecciona en otros sentidos.

Los cambios ocurridos en el comercio exterior de Brasil confirman esta reorientación y permiten cuantificarla de manera precisa. Entre 1985 y 1998, la evolución del comercio intrabloque fue positiva. Las exportaciones de Brasil hacia los países que luego constituirían el Mercosur representaba 3,86% del total en 1985; en 1998 habían trepado a 17,37%. En el mismo periodo, las importaciones pasaron de 4,88% a 15,19%¹⁹. Además de la creciente importancia cuantitativa del comercio intrabloque, hay que señalar que la calidad de este es favorable a Brasil debido al importante lugar que ocupan dentro de él los productos y servicios con alto valor agregado.

En el siguiente periodo, la evolución comenzó a cambiar. Los dos gráficos incluidos a continuación muestran las transformaciones en la estructura del comercio exterior brasileño entre 1989 y 2007. Durante esta etapa, el comercio intrabloque siguió aumentando, aunque relativamente menos que el comercio exterior de Brasil con otros países y zonas, como Asia.

Es interesante analizar los datos desglosados y observar la evolución porcentual de las importaciones y las exportaciones brasileñas en cada uno de los países del Mercosur, así como en relación con China y la India. El destino y el origen razonablemente diversificados del comercio exterior brasileño tienden a dar base a los argumentos universalistas de su política exterior. En 2007, el intercambio comercial brasileño total alcanzó los 281.000 millones de dólares.

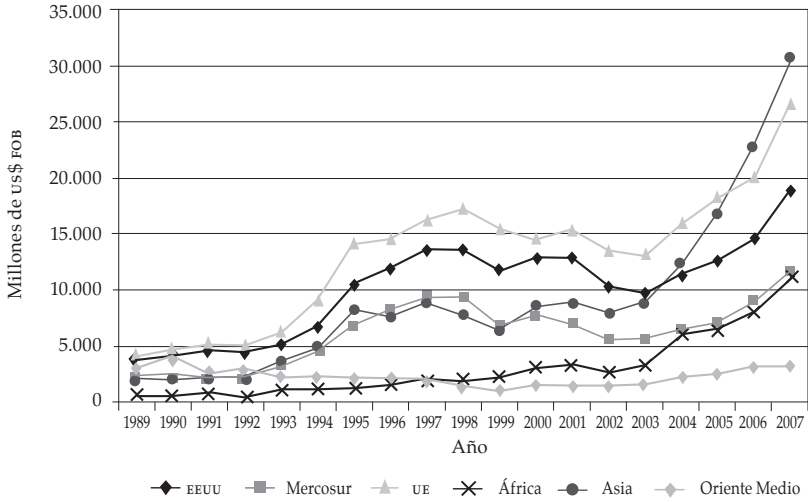
17. K.N. Waltz: "Structural Realism after the Cold War" en *International Security* vol. 25 N° 1, 2000, pp. 30 y 32.

18. Sebastião C. Velasco e Cruz: *Trajetórias: Capitalismo Neoliberal e Reformas Econômicas nos Países da Periferia*, Editora da Unesp, San Pablo, 2007.

19. Cepal: ob. cit.

Gráfico 1

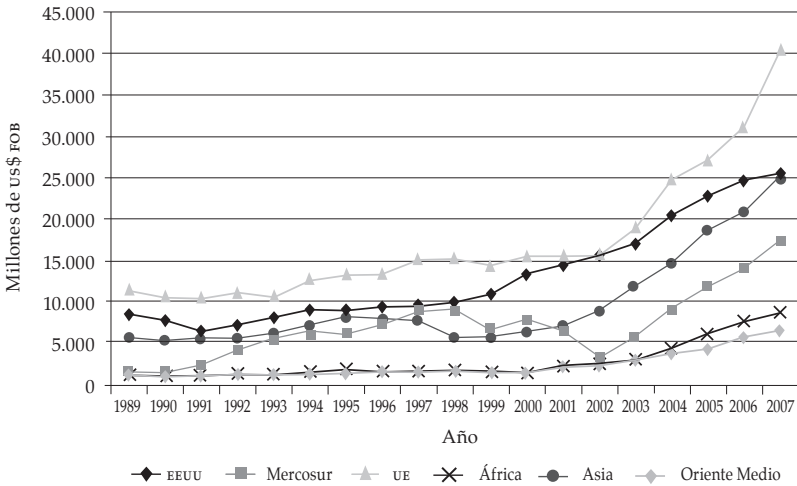
Importaciones brasileñas por país o bloque económico de origen, 1989-2007



Fuente: Banco Central de Brasil, 2008.

Gráfico 2

Exportaciones brasileñas por país o bloque económico de destino, 1989-2007



Fuente: Banco Central de Brasil, 2008.

El principal socio individual es EEUU (el comercio Brasil-EEUU alcanzó los 44.000 millones, lo que representa 16% del total del comercio brasileño). El segundo socio individual fue Argentina: 24.800 millones, casi 9% del total. En cuanto a China, el flujo comercial total fue de 23.300 millones, equivalente a 8%. Y en el caso de la India, a pesar de los esfuerzos para intensificar las relaciones y de la actuación conjunta en el G-20 y en el IBSA, la evolución del comercio bilateral fue poco significativa.

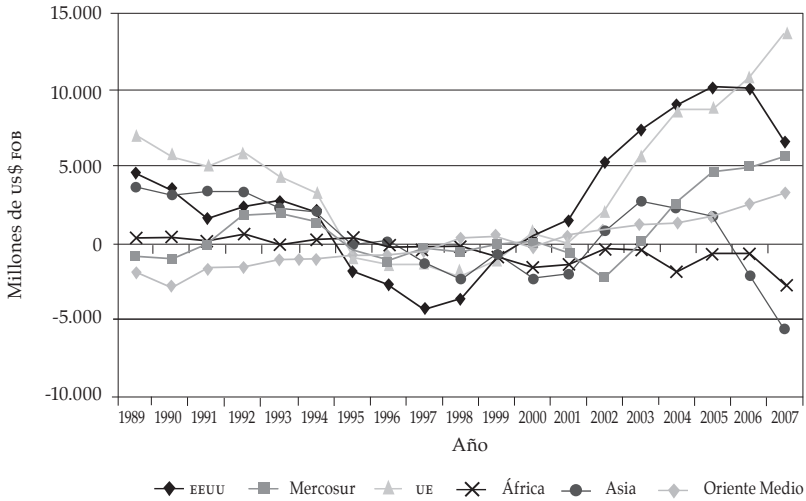
El análisis del comercio exterior de Brasil refleja una fuerte diversificación de socios, sin concentrarse en ninguno de ellos. Revisando los flujos a largo plazo, como se percibe en el gráfico 1 de importaciones, la evolución más notable se dio en los provenientes de Asia. Entre 1989 y 2007, China pasó de 0,70% a 10,46% en el total de las importaciones de Brasil. Respecto a las exportaciones, el crecimiento fue de 1,83% a 6,69%. Todo esto genera, naturalmente, un fuerte impacto político. Es importante explicar el significado político de las relaciones con China, pues estas son importantes tanto económica como comercialmente para toda la región. Según Javier Vadell, el peso del país asiático en las inversiones y en el comercio de América del Sur modificó las expectativas de los países de la región²⁰.

El gráfico 3 muestra que Brasil consigue superávit comercial, sobre todo por su intercambio con la UE, EEUU y el Mercosur (el comercio con Asia, en cambio, es deficitario). Es importante notar que la contribución de la región al superávit comercial de Brasil es significativa, sobre todo si recordamos que se trata de productos de mayor valor agregado. Aun así, durante este periodo se ha registrado una disminución de la cuota de mercado (*market share*) del bloque regional en el total de las relaciones comerciales brasileñas.

20. J. Vadell: «América do Sul recebe o Dragão Asiático», International Studies Association (ISA), San Francisco, 2008. Sin embargo, algunos autores, como José Luis León-Manríquez, consideran que se crearon expectativas demasiado elevadas. El tipo de relaciones económicas que se establecen con China también generan cierta perplejidad. En ese sentido, Vadell alerta sobre el riesgo de consolidar una especialización de la producción de tipo centro-periferia. Esos riesgos pueden surgir tanto en un contexto de crecimiento de la economía mundial, y de China en particular, por su enorme necesidad de *commodities*, como en un cuadro de recesión mundial, como el que se prevé a partir de la crisis de 2008: importantes sectores empresariales brasileños, como las asociaciones de las industrias de calzados, muebles y ropa, temen un movimiento asiático de búsqueda de nuevos mercados para sus productos debido a la caída en la demanda de los países desarrollados. Una situación semejante ocurre en Argentina. Todo esto estimula reacciones proteccionistas con potenciales repercusiones para el propio Mercosur. Aun con esos riesgos, las oportunidades ofrecidas por las relaciones con China para grupos empresariales son importantes, pero consolidan una dinámica que no necesariamente sintoniza con la integración regional, pues sus beneficios no dependen de la complementación productiva entre los países de la región. Ver José Luis León-Manríquez: «China-América Latina: una relación económica diferenciada» en *Nueva Sociedad* N° 203, 5-6/2006, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3349_1.pdf>; y «Crise põe o Brasil na Mira da China» en *Gazeta Mercantil*, 21/11/2008.

Gráfico 3

Saldo de país o bloque económico en relación con el saldo brasileño, 1989-2007



Fuente: Banco Central de Brasil, 2008.

La integración regional bajo la influencia de nuevas fuerzas políticas

En virtud de su base social original, el gobierno de Lula podría representar una mayor apertura a la integración regional. Los partidos que le dan sustento, en particular el Partido de los Trabajadores (PT), han sido tradicionalmente favorables a ella. Sin embargo, las teorías clásicas de la integración regional, principalmente el funcionalismo²¹, han demostrado que el avance de la integración no exige la homogeneidad de valores. El interés brasileño por consolidar el Mercosur no fue suficiente para garantizar la revitalización del bloque. Esto quiere decir que, si los valores no son suficientes, los intereses tampoco garantizan por sí mismos saltos hacia adelante.

Argentina fue el primer país que Lula visitó después de su elección como presidente. La idea de fortalecer el Mercosur y profundizar una alianza estratégica con Argentina siempre estuvo presente. En noviembre de 2002, en su primera reunión con el entonces presidente argentino, Eduardo Duhalde, ambos mencionaron la necesidad de retomar el Programa de Integración Comercial y Económica (PICE) firmado por José Sarney y Raúl Alfonsín en 1986. En varias

21. E. Haas: ob. cit.

oportunidades, se subrayó la importancia de avanzar en una política industrial y financiera común. Sin embargo, pese a la elección de Néstor Kirchner en 2003, con un discurso favorable al Mercosur y una evidente compatibilidad ideológica con Lula, las medidas efectivamente adoptadas fueron escasas. Se lograron, por supuesto, posiciones comunes en casos específicos, como en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, cuando ambos líderes coincidieron en rechazar el avance de las negociaciones del ALCA. Pero en general no hubo esfuerzos más amplios de coordinación y convergencia.

De esta manera, el impulso inicial para el desarrollo común parece haberse diluido, aunque subsiste la intención de explorar las ventajas económicas derivadas de la profundización del intercambio y la actuación internacional conjunta en situaciones específicas. En ese sentido, Lula y Kirchner realizaron algunos esfuerzos para favorecer inversiones de empresas estatales o con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), orientadas a las cadenas productivas integradas. Otro paso concreto importante fue la puesta en práctica del acuerdo para la creación del Sistema de Pagos en Moneda Local, aunque la crisis mundial, que devaluó desigualmente el peso y el real, genera serias dudas sobre la posibilidad de que la iniciativa se concrete.

Según Mónica Hirst, la prioridad otorgada por Brasil a América del Sur puede ser una manera de sustituir la estrategia anterior de conceder máxima prioridad a la alianza con Argentina²². Las razones económico-estructurales que dificultan la consolidación de la sociedad bilateral tienden a prevalecer sobre las afinidades políticas, culturales e ideológicas. Pero al mismo tiempo la atención redoblada hacia la integración energética y el desarrollo de tecnologías sensibles –temas discutidos en el viaje de Lula a Argentina en febrero de 2008– indica que existen fuerzas en el Estado brasileño que, pese a todo, continúan comprometidas con una perspectiva profunda de la integración.

A partir de 2003, Brasil comenzó a reconocer de forma explícita la existencia de asimetrías estructurales en el Mercosur. Recién en 2006, quince años después del Tratado de Asunción, se implementó el Fondo de Convergencia Estructural, con recursos de 100 millones de dólares, incrementados a 225 millones a finales de 2008, con el objetivo de atenuar los efectos desfavorables de la integración en socios menores, como Paraguay y Uruguay. Sin embargo, las

22. M. Hirst: «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil» en *Nueva Sociedad* N° 205, 9-10/2006, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf>.

contrapartidas ofrecidas no fueron satisfactorias. Contra la interpretación de Sean Burges, esto se debe, fundamentalmente, a las propias dificultades nacionales, más que a una «visión egoísta» sobre los beneficios de la integración²³.

En el gobierno de Lula se percibe cierta preocupación por los límites del formato de integración del Mercosur, pero esta no parece suficiente como para superar las debilidades estructurales. Como destaca Maria Regina Soares de Lima, la llegada al poder de gobiernos de izquierda no generó necesariamente alineamientos automáticos, pues esos mismos gobiernos tienden a ser más sensibles a la hora de atender las demandas de sus respectivas sociedades, independientemente del efecto que sus acciones puedan generar en los procesos de integración regional²⁴. Un ejemplo emblemático en ese sentido es la nacionalización de los hidrocarburos decidida por Evo Morales en mayo de 2006, que afectó intereses de Petrobras en ese país. Este episodio constituye un caso ejemplar que permite evaluar las posibilidades y los límites de una cooperación que parte de concepciones del mundo con alguna similitud: crítica a las desigualdades sociales, distancia de los centros de poder mundial e ideas genéricamente socialistas. En Bolivia, el gas hoy es visto, como el estafío en los años 50, como un valor que debe ser preservado para garantizar la emancipación de las poblaciones pobres e históricamente marginadas. Lo mismo sucede en Paraguay, donde, según Ricardo Canese, el gobierno tiene como objetivo la «recuperación de la soberanía hidroeléctrica nacional»²⁵.

Como ya se señaló, la percepción brasileña de que las afinidades abrirían algunos caminos y promoverían la comprensión entre los socios comerciales no debe oscurecer el hecho de que la política exterior del país se orienta a partir de lo que se considera son sus intereses fundamentales. Los intereses son inherentes al Estado²⁶ y juegan un papel crucial en la integración regional. No basta la voluntad política; es necesario desarrollar la capacidad de producir el fenómeno de *spill over*, la creación de intereses que confluyan en la integración. En caso contrario, prevalecerá la búsqueda de soluciones no cooperativas.

23. S.W. Burges: «Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region» en *Cambridge Review of International Affairs* vol. 18 Nº 3, 10/2005.

24. M.R. Soares de Lima: «Decisões e Indecisões: Um Balanço da Política Externa no Primeiro Governo do Presidente Lula» en *Carta Capital*, 27/12/2006, disponible en <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/78_artigos_Decisoes-e-indecisoes.pdf>.

25. R. Canese: «A Recuperação da Soberania Hidrelétrica do Paraguai» en Gustavo Codas (ed.): *O Direito do Paraguai à Soberania*, Expressão Popular, San Pablo, 2008, p. 25.

26. Karl Deutsch: *Análise das Relações Internacionais*, Editora UnB, Brasília, 1978.

La emergencia de fuerzas políticas innovadoras y con banderas integracionistas abrió expectativas sobre la posibilidad de que se inicie una nueva fase en el Mercosur. Pero, como sostienen Amâncio Oliveira y Janina Onuki, es necesario reconsi-

derar la idea de que existe un vínculo directo entre posicionamiento político de izquierda y apoyo a la integración regional²⁷; en otras palabras, la idea de que habría, si consideramos las posturas ideológicas, una asociación de objetivos. Las dificultades propias de la integración en la región, sumadas a los diferentes enfoques acerca de los caminos hacia el desarrollo, causan problemas de difícil solución.

■ Consideraciones finales

Los cambios experimentados por el sistema político-económico internacional, desde principios de los 90 hasta nuestros días, tuvieron un fuerte impacto en el fortalecimiento del universalismo como matriz conceptual de la política exterior brasileña. La estrategia de Brasil, además de asegurar un lugar destacado en las discusiones de los principales temas de la agenda global, busca fortalecer el multipolarismo y el rol de las organizaciones internacionales como instancias de ordenamiento mundial. De la misma forma, el país ha intentado intensificar sus relaciones con los nuevos polos de poder, cada vez más importantes en la configuración del sistema internacional.

El estado de indefinición del sistema internacional sugiere una estrategia de inserción internacional flexible y abierta a los cambios. Esa noción estuvo presente en las propuestas brasileñas en relación con el Mercosur, principalmente en la defensa del intergubernamentalismo como principio institucional de la integración. Esa perspectiva, que se mantuvo constante desde 1991 hasta nuestros días, ha sido recientemente revalorizada.

En general, un elemento permanente de la política exterior brasileña, en un mundo que atraviesa transformaciones significativas, ha sido la búsqueda de una cohesión mínima en el Mercosur, de modo que la integración pueda funcionar como plataforma para la inserción internacional del país. La oferta de

27. A.J. Oliveira y J. Onuki: «Eleições, Política Externa e Integração Regional» en *Revista de Sociologia e Política* vol. 27, 2006.

Es necesario reconsiderar la idea de que existe un vínculo directo entre posicionamiento político de izquierda y apoyo a la integración regional ■

beneficios puntuales a los socios menores –siempre vistos como insuficientes y en general considerados un resultado de las presiones ejercidas– fue una estrategia importante que marcó la forma de gestionar esa cohesión. Pero la posición brasileña parece haber alcanzado un límite, pues las necesidades de la integración son mayores que la capacidad de Brasil para ofrecer las contrapartidas exigidas por los socios²⁸. En ese sentido, a Brasil parece faltarle capacidad de *paymaster*²⁹, no en el sentido de ofrecer concesiones a reivindicaciones específicas, sino de una capacidad general para convertirse en el eje de una integración productiva moderna.

Como ya argumentamos, las dificultades para la afirmación de la integración no se explican por una mera cuestión de voluntad política, sino por los cambios profundos experimentados en el sistema internacional. Cambios que se reflejan en la estructura económica, los flujos de comercio, de inversiones, de tecnología y los equilibrios de poder político, militar y cultural. En Brasil, tanto en el Estado como en la sociedad, la integración parece encontrar dificultades para compatibilizarse con las concepciones de autonomía y universalismo, la búsqueda del fin del unilateralismo y el fortalecimiento del multilateralismo. Estos objetivos, que en ciertas etapas coincidieron con el proyecto de integración regional, particularmente en la relación con Argentina y con el Mercosur, hoy parecen cada vez más distantes.

Pese a la emergencia de gobiernos considerados de izquierda, con bases de apoyo más o menos similares y con afinidades políticas generales, no se produjo un impulso importante a los procesos de integración regional, particularmente del Mercosur. Por el contrario, la integración sigue exhibiendo importantes dificultades: los litigios que se han desatado en la región (el conflicto con Petrobras por la nacionalización del gas de Bolivia, las tensiones entre Brasil y Paraguay por Itaipú, así como entre Argentina y Paraguay por Yacyretá, la disputa entre Argentina y Uruguay por Botnia, las tensiones entre Brasil y Ecuador por la empresa Odebrecht) afectan al propio núcleo de la integración. El problema es que, cuando se desarrollan intereses y posiciones contrarias a la integración, no se presentan bajo la forma de propuestas de políticas que buscan expandir o readaptar el proceso, sino como resistencias a él.

28. M.P. Mariano: «A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul», cit.

29. Walter Mattli: *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

La debilidad de los grupos epistémicos prointegracionistas, que en el caso brasileño se acentuó a partir de 1998, facilitó el fortalecimiento de otros núcleos que, sin ser contrarios a la integración, comenzaron a valorar ideas, proyectos e intereses que no confluían ni fortalecían los procesos integracionistas. La percepción de que a medida que se avanza en una profundización del Mercosur se genera una pérdida de soberanía y de autonomía en la relación de Brasil con el mundo nunca desapareció completamente y terminó siendo un componente importante para explicar la acción del Estado y de la sociedad. De manera inversa, la percepción de que la integración puede contribuir a fortalecer la posición de Brasil en el mundo no prosperó. La consecuencia es que se rechazó una alternativa que se considera podría limitar el margen de movimiento internacional de Brasil y, por lo tanto, dificultar el universalismo. Esto se ve claramente en el Mercosur: los dos principios básicos de la política exterior brasileña –la autonomía y el universalismo– confluyen para mantener el proceso limitado a una unión aduanera, esencialmente intergubernamental, compatible con la ampliación del bloque mediante la incorporación de nuevos países y con las aspiraciones internacionales de Brasil.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, la integración puede ser la clave para definir el rumbo que tome Brasil en un sistema internacional en constante cambio y que, desde septiembre de 2008, ha ingresado en una gravísima crisis económica. Y puede también ser la base para proyectar un modelo de desarrollo menos vulnerable que ayude a asegurar un mayor peso internacional del país –así como del Cono Sur y de América del Sur en general– en el escenario internacional. ☐

Bibliografía

- Albuquerque, José A.G.: «O Governo Lula em Face dos Desafios Sistêmicos de uma Ordem Internacional em Transição – 2003-2006» en *Política Externa* vol. 16 Nº 1, 2007.
- Barbosa, Rubens A.: «O Lugar do Brasil no Mundo» en *Política Externa* vol. 5 Nº 2, 1996.
- Camargo, Sonia: «A Integração do Cone Sul (1960-1990)» en José Augusto Guilhon Albuquerque (ed.): *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990: O desafio geoestratégico)*, Annablume / Nupri / USP, San Pablo, 2000.
- Cantelmi, Marcelo, Ricardo Kirschbaum y Eleonora Gosman: «Lula, en exclusiva con Clarín: 'No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo'» en *Clarín*, Buenos Aires, 7/9/2008.
- Cervo, Amado Luiz: «A Ação Internacional do Brasil em um Mundo em Transformação: Conceitos, Objetivos e Resultados (1990-2005)» en Henrique Altemani y Antônio Carlos Lessa: *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Saraiva, San Pablo, 2006.
- Fonseca, Roberto Giannetti da y Mário Marconini: «Desempenho e Política Comercial: Inserção Internacional e o Comércio Exterior Brasileiro» en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Nº 87, 2006.
- Godio, Julio: *El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba*, Letra Grifa, Buenos Aires, 2006.

- Guimarães, Samuel P.: *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Contraponto, Río de Janeiro, 2006.
- Lula da Silva, Luiz Inácio: «Discurso del presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva, con motivo del cierre de la xxx Cúpula de los Jefes de Estado del Mercosur», Córdoba, julio de 2006, disponible en <www.mercosul.gov.br/discursos>, fecha de consulta: 2/12/2006.
- Mello, Flávia de Campos: «Regionalismo e Inserção Internacional: Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos Anos 90», tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de San Pablo, 2000.
- Narlikar, Amrita: *International Trade and Developing Countries: Coalitions in the GATT and WTO*, Routledge, Londres, 2003.
- Nardin, Terry: *Lei, Moralidade e as Relações entre os Estados*, Forense-Universitária, Río de Janeiro, 1987.
- Prates, Daniela M.: «A Inserção Externa da Economia Brasileira no Governo Lula» en *Política Econômica em Foco* Nº 7, 4/2006.
- Unesp, Unicamp, PUC/SP y Cedec: «Estados Unidos: Impactos de suas Políticas para a Reconfiguração do Sistema Internacional», proyecto de investigación, 2006.

Artículos periodísticos

- «Brasil Volta da Reunião com Trunfos nas Mãos» en *Gazeta Mercantil*, 17/11/2008.
- «Cumbre de Ministros del Mercosur para adoptar medidas contra la crisis» en *Clarín*, Buenos Aires, 27/10/2008.
- «Mercosul responde à Crise Defendendo Maior Integração» en *Gazeta Mercantil*, 28/10/2008.

AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Diciembre de 2008

Salamanca

Nº 50

INSEGURIDAD, VIOLENCIA Y CIUDADANÍA: **Andreína Torres Angarita**, Cooperación internacional y seguridad ciudadana: el caso de Ecuador. **Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón**, Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano. **Carolina de Mattos Ricardo**, Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil. **Carlos Acevedo**, Los costos económicos de la violencia en El Salvador. **Alberto Martín Álvarez y Verónica de la Torre Oropeza**, La interacción transnacional de la sociedad civil centroamericana frente a la violencia juvenil. **Roberto Briceño-León**, La violencia homicida en América Latina. VARIA: **Benjamín Temkin, Sandra Solano y José del Tronco**, Explorando el «apartidismo» en México: ¿apartidistas o apolíticos? NOTICIAS DE LIBROS.

Disponibles a texto completo todos los artículos de América Latina Hoy en <<http://iberoame.usal.es/americalatinahoy>>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <latinahoy@usal.es>.