



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra:

La inestabilidad regional y el Mercosur: un análisis del posicionamiento brasileño sobre el regionalismo en los últimos treinta años

Autor:

Ramanzini Júnior, Haroldo, Passini Mariano, Marcelo y Vigevani, Tullo

Forma sugerida de citar:

Ramanzini, H., Passini, M. y Vigevani, T. (2021). La inestabilidad regional y el Mercosur: un análisis del posicionamiento brasileño sobre el regionalismo en los últimos treinta años. *Cuadernos Americanos*, 2(176), 69-97.

Publicado en la revista:

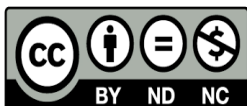
Cuadernos Americanos

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año XXXV, núm. 176, (abril-junio de 2021).

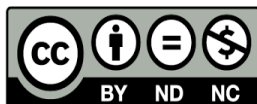
Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND4.0Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,
Ciudad de México.
<https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ **Atribución:** usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ **No comercial:** usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ **Sin derivados:** si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

La inestabilidad regional y el Mercosur: un análisis del posicionamiento brasileño sobre el regionalismo en los últimos treinta años

Por *Haroldo RAMANZINI JÚNIOR**
*Marcelo PASSINI MARIANO***
y *Tullo VIGEVANI****

Introducción

EN EL CONTEXTO de los treinta años del Mercado Común del Sur (Mercosur), el objetivo de este texto es hacer un balance de la política externa brasileña en relación con el bloque en el periodo de 1991 a 2021. En este lapso se dieron diferentes contextos en los países miembros y también cambios en el ambiente internacional que, a comienzos de los años noventa, no se planteaban como escenarios enteramente previsibles. Metodológicamente recurrimos al institucionalismo histórico,¹ en un intento por identificar las principales coyunturas críticas y, al mismo tiempo, por explicar la inercia institucional y el papel de Brasil en el proceso. Con el fin de entender los cambios y las constantes dificultades enfrentadas, organizamos el texto en cinco partes, cada una enfoca un periodo específico del Mercosur y la relación con la política exterior brasileña. En esta introducción, analizaremos el contexto de formación del bloque y los objetivos de Brasil en el periodo 1991-1994. En

* Profesor de la Universidade Federal de Uberlândia; investigador del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea y del Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos, Brasil; e-mail: <hramanzinijunior@gmail.com>.

** Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas de la Universidade Estadual Paulista, la Universidade Estadual de Campinas y la Pontificia Universidade Católica de São Paulo; coordinador del Laboratorio de Nuevas Tecnologías de Investigación en Relaciones Internacionales, Brasil; e-mail: <marcelo.mariano@unesp.br>.

*** Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista; investigador del Centro de Estudos de Cultura Contemporânea y del Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos, Brasil; e-mail: <vigevanit@uol.com.br>.

¹ Paul Pierson, "The path to European integration: a historical-institutionalist analysis", en Wayne Sandholtz y Alec Stone Sweet, coords., *European integration and supranational governance*, Nueva York, Oxford University Press, 1998, pp. 27-58.

la siguiente sección analizaremos el periodo 1994-2002, momento en que el Mercosur ya es puesto a prueba y donde se producen acontecimientos, como la devaluación del real en 1999 y la crisis argentina de 2001, cuyos desarrollos tendrán impacto en los periodos siguientes. En la tercera sección analizaremos el periodo 2003-2008, caracterizado por una significativa ampliación de la agenda. En la cuarta, que trata el periodo 2008-2015, hay un relativo cambio de rumbo en relación con algunos de los objetivos de los años noventa y el papel del Mercosur en Sudamérica. Finalmente, en la quinta sección analizamos una nueva situación de cambio a partir del periodo posterior al *impeachment* de la presidenta Dilma Rousseff. En las consideraciones finales retomamos algunos puntos centrales del texto y exponemos los principales aspectos de continuidad en todas las fases del bloque.

El Mercosur nació durante la segunda ola de regionalismo que se desarrolló en los años noventa con el fin de la Guerra Fría. A diferencia de las experiencias anteriores, el contexto internacional estaba marcado por grandes niveles de interdependencia, un sistema multilateral que permitía una mejor organización del comercio mundial y, en general, los países en desarrollo estaban volcados a la liberalización económica y de sus mercados como forma de integrarse a la economía mundial. Así, la articulación que nace de la aproximación entre Brasil y Argentina a mediados de los años ochenta, y que tenía como uno de sus objetivos iniciales la integración intraindustrial entre los dos países,² preocupados por la necesidad de ampliar el mercado interno, sufrió un fuerte cambio durante la gestión del presidente brasileño Fernando Collor de Mello y de su análogo argentino Carlos Saúl Menem. Fue negociada la incorporación de Paraguay y de Uruguay al esfuerzo de cooperación para la formación del Mercosur en marzo de 1991. La política económica marcadamente neoliberal de Collor de Mello en Brasil y de Menem en Argentina, que buscaba realizar ajustes estructurales, abrir rápidamente sus mercados y promover privatizaciones, modificó radicalmente la visión desarrollista que predominaba en los acuerdos bilaterales en la segunda mitad de los años ochenta.

² Sonia de Camargo, "Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?", *Lua Nova. Revista de Cultura e Política* (São Paulo, CEDEC), núm. 68 (2006), pp. 57-90.

Esa aceleración de la cooperación bilateral, y la incorporación de Paraguay y Uruguay, no puede ser explicada sólo por la compatibilidad ideológica de los gobiernos de los principales países, sino también como una respuesta al estímulo representado por la Iniciativa para las Américas del presidente George H.W. Bush en 1990, que buscaba la creación de un espacio económico que abarcara todo el continente americano. El concepto conocido como *regionalismo abierto*, que —definido brevemente— buscaba compatibilizar la integración regional con el proceso de globalización, fundamentó la construcción de los mecanismos institucionales del Mercosur, diseñados desde el inicio como intergubernamentales, e influyó en ellos. Este diseño institucional, al mismo tiempo que adecuaba el bloque a los objetivos que caracterizaban la segunda ola del regionalismo abierto, también permitía ajustar la integración a la lógica política y económica de los gobiernos.

Es importante resaltar que los procesos de integración regional entre países en desarrollo, en general, tienen como objetivo tanto la superación de la condición de subdesarrollo como la construcción de estructuras regionales que coadyuven a la estabilización política doméstica y también a las relaciones intrabloque. El aumento de la confianza y de la interdependencia entre los miembros, al menos en teoría, promovería mejores condiciones económicas, políticas y estratégicas, tanto para el bloque en conjunto como para los países individualmente.

Las condiciones objetivas en que los procesos de integración se forman terminan por influir en el formato institucional resultante y el modo en que los procesos de toma de decisiones se desenvuelven. A comienzos de los años noventa, los gobiernos de la región estaban en una coyuntura de reconstrucción de las instituciones democráticas y de fuerte inestabilidad económica, que requería medidas extremas para el control macroeconómico en el ámbito nacional y la coordinación de éstas en la esfera regional. Tal coordinación en realidad nunca se dio, lo cual se constituyó en una de las principales deficiencias del bloque en sus tres décadas de existencia. Más allá de los objetivos económicos y comerciales, es de notar que la autonomía estatal es considerada central para la comprensión de las principales características del modelo de integración del Mercosur, no sólo en su fase inicial y durante los

años noventa, sino, como veremos a lo largo del texto, también en los periodos subsiguientes.

Durante los años noventa el concepto de integración tenía como objetivo fortalecer en la región las ventajas comparativas, al tiempo que aspiraba alcanzar capacidad exportadora fuera del bloque. La apertura unilateral del comercio era una de las principales herramientas para lograrlo. Se priorizaba la disminución de las barreras internas al comercio sin crear nuevas restricciones a las importaciones extrabloque. Éste era el carácter comercial del Mercosur, que buscaba aumentar la competitividad en el mercado internacional al mismo tiempo que compensaba las barreras al comercio de los países centrales.³ El instrumento para ello era la Tarifa Externa Común (TEC), acordada en diciembre de 1994 con el Protocolo de Ouro Preto.

Aun con una dependencia histórica de la voluntad política de los gobernantes y del Estado como principal actor definidor de reglas y mecanismos institucionales regionales, el carácter comercial del Mercosur, combinado con las políticas económicas neoliberales nacionales, hizo que el sector privado ganase protagonismo durante los años noventa. La desregulación de los mercados permitió que unas pocas empresas multinacionales reorganizasen su producción regionalmente, aprovechando las ventajas económicas de sus filiales, del comercio intrafirma y, simultáneamente, articulando la producción regional a las estrategias empresariales operadas globalmente.⁴

La intergubernamentalidad de las instituciones creadas y el predominio de la concepción estatal son características que resultan de la decisión de los países del bloque de mantener reservas importantes de autonomía, lo que puede explicar en parte la limitada profundización institucional alcanzada a lo largo de los años.

Al analizar el Mercosur desde la perspectiva de Brasil observamos que la cuestión de la autonomía es central para la definición de su posicionamiento frente a la integración regional. Eso nos plantea abordar el dilema entre el objetivo de preservar la auto-

³ Mario Rapoport, "Argentina y el Mercosur: ¿dilema o solución?", *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (Buenos Aires, UBA), vol. 17, núm. 33-34 (2008), pp. 3-18.

⁴ *Ibid.*

mía nacional y, al mismo tiempo, negociarla para la construcción de instituciones regionales.

El Mercosur puesto a prueba (1994-2002)

LA segunda mitad de los años noventa se inicia con grandes expectativas en torno a la conclusión del periodo de transición del Mercosur (1991-1994), establecido en el Tratado de Asunción y que correspondía tanto a la formación del área de libre comercio como a la conformación de la arquitectura institucional definida en el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994. De este modo, 1995 tiene como novedades el comienzo de la formación de la unión aduanera en el ámbito regional y, en el multilateral, la formación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De tal forma los dos ambientes de negociación están mutuamente organizados, poniendo a prueba en los años siguientes tanto al bloque como a las opciones que serán elegidas por los países participantes, especialmente Brasil.

Avanzar en la consolidación de la unión aduanera se mostró muy difícil. Ya en el primer año de funcionamiento surgieron dificultades operacionales y políticas. El contexto de aceleración de la liberalización comercial para la formación del mercado ampliado y las diferentes políticas macroeconómicas, combinadas con la ausencia de mecanismos compensatorios para los sectores más afectados, hizo que los conflictos comerciales se volvieran más frecuentes, así como el recurso a excepciones a las medidas y acuerdos negociados. Esa práctica se fue consolidando en cuanto las economías de los dos principales países encontraban mayores dificultades. Así, las repetidas flexibilizaciones y revisiones de las políticas comunes, muchas veces de forma unilateral, se fueron convirtiendo en regla general. Lo que dio por resultado la pérdida de credibilidad en la unión aduanera y que se tornara frágil la articulación bilateral argentino-brasileña.⁵ Ese movimiento culminó con la devaluación cambiaria brasileña de 1999, que tuvo como efecto el crecimiento de la inestabilidad regional, la exacerbación

⁵ Gerardo Caetano, "Breve historia del Mercosur en sus 20 años: coyunturas e instituciones (1991-2011)", en *id.*, coord., *Mercosur 20 años*, Montevideo, Cefir, 2011, pp. 21-63.

de las diferencias entre los países y el inicio de una grave crisis de expectativas en relación con el bloque.

El cierre de la década de 1990 evidenció el agotamiento del modelo de integración creado. La devaluación del real en enero de 1999 se realizó sin haber sido acordada con el gobierno argentino, aunque desde 1994 tanto la moneda brasileña como la argentina mantenían la paridad con el dólar. El aumento repentino de la competitividad brasileña frente al país vecino, que ya enfrentaba dificultades económicas, agravó su situación doméstica y tuvo repercusión inmediata en los socios menores, que en gran medida ya tenían sus economías integradas al bloque, especialmente Uruguay, que mantenía fuertes lazos con Argentina.⁶

Las asimetrías sectoriales y entre los países, así como las dificultades para integrar economías poco complementarias, se fueron haciendo cada vez más visibles con el paso de los años. La posible solución para ese grave problema sería un mayor compromiso con las instancias regionales en detrimento de las autonomías nacionales, principalmente de parte de Brasil.

Entretanto, no sólo en los dos mandatos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso sino también en los gobiernos posteriores de Luiz Inácio *Lula* da Silva y Dilma Rousseff, se admitía la idea de que la integración significaba conceder algo de autonomía pero las concesiones que en teoría derivarían tendieron a ser restringidas. De ahí la defensa de la administración de la unión aduanera con políticas limitadas en relación con el combate a las asimetrías. La baja complementariedad económica no fue enfrentada con políticas conjuntas de desarrollo regional, con proyectos comunes y con acciones más fuertes para crear cadenas productivas. En la medida que las asimetrías se mantuvieron altas, en virtud de la ausencia de instrumentos regionales adecuados, la unión aduanera no se completó y acabó siendo debilitada por una lógica en la que se sobrevaloraron los conflictos.

La posición de Brasil, lejos de ser la única responsable de las dificultades, encontraba durante todos los periodos del bloque resistencias similares de los socios a la profundización institucional. Las formas de posicionamiento de Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela frente al Mercosur también contribuyeron a la limita-

⁶ *Ibid.*

ción. Destacamos el papel de Brasil, pues a él le cabría el papel de *paymaster*,⁷ aunque no lo haya desempeñado debido a sus propias fragilidades estructurales y a la dificultad de arraigo de una visión decididamente integradora entre las élites del país.

Desde la segunda mitad de los años noventa, paralelamente a las dificultades enfrentadas y al aumento de la desconfianza en relación al bloque, se inicia la definición del ambiente negociador en el cual los países deberían construir sus estrategias de inserción internacional. Además del Mercosur y de la Organización Mundial de Comercio, se agregaba un tercer tablero con las grandes negociaciones comerciales representadas por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y por el Acuerdo Mercosur-Unión Europea.

La fragilidad del bloque aumentaba cada vez más, acompañando el agravamiento de la crisis económica y política en Argentina en los primeros años del nuevo milenio. Si, por un lado, las presiones desintegradoras aumentaban en razón de las divergencias de expectativas en relación con el Mercosur, por otro, la necesidad de mantener el bloque operando ganaba importancia, pues otorgaba algún poder de negociación frente a Estados Unidos y a Europa. Tal era la interpretación del gobierno de Cardoso.

Frente a esas condiciones se va consolidando la estrategia brasileña de instrumentalización del Mercosur en cuanto plataforma para su inserción comercial internacional. Se establece la práctica de gestionar la relativización de la autonomía nacional en el bloque, administrando beneficios y concesiones para mantener un mínimo de cohesión regional e impedir la desintegración. En diversos momentos la postura brasileña con respecto a la gestión de la Tarifa Externa Común, en particular frente al posicionamiento argentino, se fue constituyendo como ejemplo de esa práctica. La Tarifa Externa Común, aun con todos sus problemas, sirvió como factor de cohesión del bloque, principalmente en las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea⁸ y también para eventuales acuerdos con Estados Unidos. De este modo se preservaba una

⁷ Walter Mattli, *The logic of regional integration: Europe and beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁸ Miriam Gomes Saraiva, “Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro”, *Carta Internacional* (Brasil, ABRI), vol. 8, núm. 1 (2013), pp. 3-21.

mayor autonomía en las relaciones extrabloque, sobre todo en las grandes negociaciones comerciales.

Al mismo tiempo que Brasil se dirige más hacia sus objetivos comerciales internacionales, procurando posicionarse mejor en las negociaciones multilaterales de comercio, también inicia el movimiento de mirar más atentamente hacia América del Sur como espacio complementario para la promoción de sus intereses estratégicos y también sectoriales. En ese contexto el gobierno de Cardoso convocó a la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur en el año 2000, inaugurando la fase de creación de nuevos esquemas integradores y cooperativos más allá del Cono Sur, así como la inclusión de temas que hasta entonces eran tratados regionalmente. La creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), ese mismo año, es un ejemplo del periodo de modificaciones que iban a seguir.

*Los cambios en el Mercosur
y en el regionalismo sudamericano (2003-2008)*

LAS indefiniciones habidas a partir de las crisis brasileñas de 1999 y de 2001, con la lentitud que empezó a prevalecer en la dinámica del bloque, pusieron parcialmente los aspectos económicos de la integración en un compás de espera. Los dos años finales del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso se dirigieron, desde el punto de vista regional, por un lado a administrar las relaciones diplomáticas con Argentina, a fin de mantener un mínimo de cohesión en el Mercosur, y por otro se dieron los primeros pasos en la implementación de la estrategia de expansión de los intereses brasileños en América del Sur. Ese momento turbulento, marcado principalmente por la culminación de la crisis argentina, sólo se cerró con la elección de Néstor Kirchner y de Luiz Inácio Lula da Silva a finales de 2002.

La mayor afinidad política de los dos gobernantes resultó, en octubre de 2003, en el Consenso de Buenos Aires. A pesar de las diferencias entre las dos administraciones, principalmente en relación con las políticas macroeconómicas, fue posible restaurar la voluntad política para intentar alterar la lógica que el bloque venía siguiendo.

Se buscó ampliar las instancias de participación de la sociedad civil y dar mayor importancia a las cuestiones sociales.

La suspensión indefinida de las negociaciones del ALCA en 2005, en Mar del Plata, evidenció un escenario de nuevas posibilidades en lo tocante a las relaciones regionales, que algunos llamaron posneoliberal.⁹ Esas posibilidades eran reforzadas por las señales concretas de parcial declive de la influencia económica norteamericana en la región, que sufrió la competencia, en la década del 2000, de intensos flujos comerciales y financieros de Asia, principalmente de China.

De 2003 a 2008 hubo una intensa ampliación de temas, mecanismos y nuevas instancias de participación social en el Mercosur. Como ejemplos, tenemos la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), la instalación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) y la decisión de crear el Parlamento del bloque (Parlasur); a partir de 2006 tenemos las Cúpulas Sociales, la implementación del Instituto Social, del Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (IPPDH), del Programa Mercosur Social y Solidario y de la Unidad de Participación Social (UPS).

Los gobiernos de Lula y más tarde de Rousseff, aun siendo partidarios de la integración, no contaron con el correspondiente apoyo político y empresarial para la superación de las dificultades, lo que resultó en la parcial sustitución de los temas económicos por las cuestiones sociales y políticas. Litigios frecuentes, si bien circunscritos, planteaban la necesidad de nuevas decisiones para fortalecer la integración, pero este objetivo no se mostró compatible con fuerzas importantes y con capacidad de acción en la sociedad brasileña.

Pese a que ese periodo estuvo marcado por las innovaciones en la arquitectura del bloque, se comprobó que las limitaciones institucionales definidas desde la creación del Mercosur —principalmente las posibilidades de veto o no implementación de las decisiones tomadas por parte de sus miembros— resultaron en la dilación entre la toma de una decisión, la definitiva implementación de los acuerdos realizados y los efectos concretos de los mecanismos de

⁹ José Antonio Sanahuja, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur”, en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, coords., *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* (Buenos Aires, CRIES), núm. 9 (2012), pp. 19-71.

integración creados. Con ello se mantuvo la histórica dependencia de la voluntad política de los gobernantes para los avances del bloque.¹⁰ Esa práctica institucional se desarrolló, en gran parte, como resultado del énfasis brasileño en el mantenimiento de su autonomía, que priorizaba la expansión del Mercosur en detrimento de su profundización institucional.

Así, aun en plena “marea rosa” en la región sudamericana, el Mercosur siguió siendo vulnerable a las inestabilidades regionales, conflictos comerciales y crisis diplomáticas: un bloque de estructura burocrática y presupuesto muy reducido. De este modo, desde su origen, el resultado final fue una crónica dificultad de institucionalización. Ejemplos de esa vulnerabilidad institucional fueron la llamada “crisis de las papeleras” entre Argentina y Uruguay,¹¹ y la “guerra de los refrigeradores” entre Argentina y Brasil¹² en la mitad de la primera década del siglo. El efecto político de esas inestabilidades, aunque puntuales, repercutió sobre la marcha de las negociaciones y reforzó las percepciones negativas sobre el bloque, manteniendo abiertas las oportunidades para el resurgimiento cíclico de las presiones desintegradoras.

Fue bajo este clima de divergencia comercial entre los dos principales países que, en diciembre de 2004, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), transformada, en mayo de 2008, en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). A diferencia del Mercosur, Unasur surgió en un contexto de diversidades en la región, inclusive en lo tocante a la política de inserción en la economía internacional. No tenía Unasur como objetivo la integración económica, por lo que descartaba cualquier propuesta de mercado común, y no aspiraba a una política externa común. Buscaba superar diferencias, sin desconocerlas, manteniendo un espacio de interlocución.¹³

¹⁰ Rapoport, “Argentina y el Mercosur” [n. 3]; Marcelo Passini Mariano, *A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul*, São Paulo, Unesp, 2015.

¹¹ Importante crisis diplomática en torno a la decisión uruguaya de instalar fábricas de celulosa en la frontera con Argentina, que podrían contaminar el río Uruguay.

¹² Conflictos comerciales entre Argentina y Brasil que implicaban el comercio de productos de línea blanca, como refrigeradores, estufas, lavadoras.

¹³ Walter A. Desiderá Neto, org., *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*, Río de Janeiro, Ipea, 2014.

De ese modo, se compatibilizó la preservación de la autonomía con la cooperación, la integración selectiva y un espacio común de interlocución, atenuando, no eliminando, el peso de factores extrarregionales. Ello sería posible en Sudamérica pero no en América Latina y menos todavía en la esfera continental. Sería una forma de potenciar la autonomía regional, no enfrentando potencias objetivamente mayores sino dando la posibilidad de afirmación regional en terrenos en los que hubiera capacidades instaladas, sin desconocer las relaciones de poder en el plano mundial.

Unasur fue vista como útil a diversos intereses, ante la perspectiva de crecientes dificultades en el Mercosur y los cambios en la relación con Estados Unidos. Para Theodore Piccone, “Brasil tomó la delantera para llenar el vacío dejado por una falta de consenso en la OEA, lanzando su propia iniciativa para crear una Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), un nuevo foro que excluyó a Estados Unidos”.¹⁴ De este modo la región podía preservar una razonable autonomía de negociación interna y, al mismo tiempo, desde el punto de vista de Brasil, preservar su espacio, que en cualquier circunstancia era entonces visto como central para los equilibrios regionales y aun para el sistema internacional.

*Brasil y el regionalismo sudamericano
puestos a prueba (2008-2015)*

DURANTE la primera década de este siglo, el crecimiento económico de Brasil, que coincidió casi exactamente con los dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, contribuyó para impulsar el papel del país en los asuntos regionales y globales. En ese periodo se dieron cambios en las percepciones acerca de la inserción internacional de Brasil y, como consecuencia, de su actuación en el continente americano. El ascenso de Brasil se dio en el marco general del papel creciente del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Conjuntamente con el resto del grupo, Brasil fue señalado a inicios de este siglo como una economía en crecimiento, con proyecciones que lo situaban entre las cinco mayores del mundo a mediados del

¹⁴ Theodore Piccone, “A agenda da democracia nas Américas: o caso para a ação multilateral”, en Abraham Lowenthal, Laurence Whitehead y Theodore Piccone orgs., *Obama e as Américas*, Río de Janeiro, Editora FGV, 2011 (*Série Entenda o Mundo*, núm. 19), pp. 165-180.

siglo XXI. A pesar de no tener necesariamente correlación directa, el crecimiento económico impulsó la acción política brasileña tanto a escala regional como global.

No sólo era percibido Brasil como un país que ganaba mayor influencia internacional sino que también mejoró la autopercepción en relación con sus capacidades en el segundo gobierno de Lula, lo que perduró hasta por lo menos la primera mitad de 2013, ya en el gobierno de Rousseff, periodo que coincidió con altos índices de popularidad de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT). El descubrimiento de la enorme reserva de petróleo y gas natural a grandes profundidades en aguas oceánicas brasileñas en 2006 y el protagonismo del país en el G-20 Financiero¹⁵ para lidiar con los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 son ejemplos de factores que colaboraron para fortalecer ese sentimiento de mayor confianza que el país vivía.

Es en este contexto que Brasil buscó no sólo concentrarse en cuestiones de política internacional sino también promover la reestructuración del regionalismo sur y latinoamericano en torno de la idea de círculos concéntricos. El embajador Antonio José Ferreira Simões, que en la época era subsecretario general de América del Sur, Central y del Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores, resume bien la idea que orientaba la acción brasileña en la región con respecto al ejercicio de la autonomía nacional:

Para Brasil, el Mercosur continuará siendo el núcleo duro de la integración. Para entender el papel desempeñado por cada iniciativa de integración, es útil evocar aquella vieja imagen de círculos concéntricos. El Mercosur sería, para Brasil y para los demás países miembros, el círculo central en el cual estamos comprometidos, y que se caracteriza por un grado de densidad mayor. Los compromisos en el Mercosur, que es una unión aduanera y aspira a transformarse en un verdadero mercado común, son de naturaleza distinta de los asumidos en otros esquemas más amplios, sea de concertación y consultas políticas, como el Grupo de Río, sea de naturaleza multisectorial, como la Unasur. Esos otros esquemas serían círculos de radio mayor, que contienen los círculos centrales y generan compromisos de carácter más general y complementario en relación con aquéllos, lo que en general no significa tener que cambiar la legislación nacional o aceptar cierta dosis de supranacionalidad. Ello no impide que, en el futuro, los círculos ma-

¹⁵ El Grupo de los 20 (G-20) está formado por 19 países de todos los continentes y por la Unión Europea.

yores ganen más densidad y produzcan una convergencia con los círculos centrales. Así, por la lógica expuesta en esa idea, los círculos concéntricos estarían definidos de acuerdo con el nivel de compromiso del Estado en relación con el proceso integrador. Cuanto más central, mayor la pérdida de autonomía estatal y mayor el compromiso con el bloque. Cuanto más cerca de los bordes, mayor el grado de autonomía estatal y menor la rigidez en relación con los acuerdos establecidos.¹⁶

Se buscaba así intensificar los lazos de cooperación entre los países de América Latina, que comprendían temas políticos, de seguridad, medio ambiente y asistencia para el desarrollo,¹⁷ con reflejo en la estructura y en la actividad de las organizaciones regionales. En ese contexto debe entenderse la creación de organizaciones con nuevas propuestas para las relaciones interamericanas, particularmente para algunas áreas específicas como la Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Para Brasil, la CELAC constituía una organización que congregaba a todos los países de América Latina y del Caribe y, en palabras de Marco Aurélio Garcia, “sin países extraños a ellos”.¹⁸ Se trata de la apertura de foros sin la participación de Estados Unidos y Canadá, pero la concepción pragmática en el campo internacional buscaba evitar acciones de confrontación y hasta políticas que directamente apuntaran al debilitamiento de la OEA u otros instrumentos de tipo continental. El gobierno brasileño consideraba que existía mayor grado de identidad en la CELAC que en la OEA. La idea era que la CELAC daría continuidad a las acciones desarrolladas anteriormente por los Grupos de Contadora y Río (creados en 1983 y 1986).

Se puede afirmar que la CELAC es vista como la representación de un grupo continental de Estados que tienen en común determinadas afinidades, no en todo, y que puede articular conjuntamente algunas acciones, inclusive algunas relaciones con el resto de la

¹⁶ Antonio José Ferreira Simões, *Integração: sonho e realidade na América do Sul*, Brasília, FUNAG, 2011.

¹⁷ Sebastian Bitar Giraldo y Eric Hershberg, “North-South relations in the Western Hemisphere”, ponencia en la Annual Conference of the Middle Atlantic Council of Latin American Studies, que se llevó a cabo en la American University, Washington, DC, entre el 1º y el 3 de marzo de 2012.

¹⁸ Marco Aurélio Garcia, “Dez anos de política externa”, en Emir Sader, coord., *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, São Paulo/Río de Janeiro, Boitempo/Flacso Brasil, 2013, pp. 53-67.

comunidad internacional, también con Estados Unidos. China considera a la CELAC su interlocutora institucional con América Latina.

A partir de la segunda mitad de los años 2000, Estados Unidos seguía siendo, con mucho, la principal potencia mundial, pero se observa su decadencia relativa y cada vez más la presencia económica, política e inclusive estratégica de China en la región.¹⁹ En la administración de Barack Obama la influencia extrarregional, sobre todo china, pasó a ser vista como potencialmente peligrosa para el interés geopolítico norteamericano. Las consecuencias de ese proceso se fueron haciendo más claras con el pasar de los años y llegaron a ganar creciente visibilidad. Ya en el segundo gobierno de Rousseff es posible percibir que una de las consecuencias fue la dicotomía entre la aceptación de la presencia china en la región —en el plano económico como gran importadora de *commodities* de muchos países latinoamericanos y gran inversora, sobre todo en infraestructura— y una escalada de tensiones que persiste en los planos tecnológico y geopolítico.

La reestructuración del regionalismo, acelerada a partir de 2008, aún no se había consolidado y un intenso periodo de crisis comienza a formarse, crisis que perdurará hasta la actualidad. En el ámbito regional, la destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo en junio de 2012 fue, debido principalmente a la rapidez del proceso, uno de los factores que contribuyó a la creciente inestabilidad. El resultado fue la suspensión política del país en el Mercosur hasta agosto de 2013. Con ello se posibilitó el ingreso de Venezuela al bloque como miembro pleno, pero el proceso estuvo marcado, desde su inicio, por la polémica sobre la legitimidad de la forma en que alcanzó esa condición.

Venezuela había sido aceptada en la Cumbre del Mercosur, realizada en Córdoba en 2006, pero, en parte a causa de los cuestionamientos de los parlamentos brasileño y paraguayo, sólo fue totalmente integrada como miembro pleno en la Cumbre de Brasilia de julio de 2012, realizada sin la presencia de Paraguay. Negociaciones específicas preparaban las ratificaciones por Venezuela de innumerables protocolos, ya incluidos en el cuerpo de proce-

¹⁹ Javier Vadell, “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico”, *Revista de Sociologia e Política* (Brasil, UFPR), vol. 19, núm. suplementar (noviembre de 2011), pp. 57-79.

dimientos legales del bloque. Con todo, la situación venezolana se agravó, tanto desde el punto de vista doméstico como regional, especialmente después de la muerte de Hugo Chávez en marzo de 2013, pieza importante no sólo para el manejo de cuestiones nacionales sino también, en parte, de los esquemas de integración y cooperación latinoamericanos en operación.

El año 2013 fue también el inicio del debilitamiento del gobierno de Rousseff. Una de las razones fueron las manifestaciones antigubernamentales. Más importante fue la creciente oposición de las élites a la política económica del gobierno. Este periodo es crucial para comprender la gran inflexión en los procesos regionales de integración y cooperación. A diferencia de los años anteriores, es el principal periodo de inestabilidad del regionalismo sudamericano. Tiene su epicentro en la crisis político-institucional de Brasil, el mayor país del subcontinente, que fue seguida por dos años de fuerte caída de la producción nacional, crisis no superada hasta hoy, en 2021, cuando se conmemoran los treinta años del Mercosur. Ni siquiera el *impeachment* de Collor de Mello en 1992 se puede comparar con ese momento. El gobierno de Itamar Franco, de 1992 a 1994, logró solucionar el grave problema inflacionario con el Plan Real y promover la recuperación económica.

En el Brasil de la segunda mitad de los años 2010 tampoco se puede comprender la acción externa sin considerar la interna. El escenario doméstico estuvo marcado por profundos cambios. Brasil pasó por una enconada disputa electoral en el año 2014. Al iniciar el segundo mandato, en enero de 2015, Rousseff encontró un escenario muy diferente al de enero de 2011, cuando inició su primer mandato. En el segundo mandato, la administración comenzó sin contar con la fuerza política que marcó el inicio del primero. La desestabilización del consenso desarrollista-distributivista se daba en distintos países de la región, y en Brasil las investigaciones sobre la llamada Operación Lava-Jato tuvieron un papel importante.²⁰

La realidad brasileña de los años 2010 es que la capacidad de poner en práctica un proyecto nacional autónomo se encontraba *sub judice*. Las élites políticas iban hacia su fragmentación, avanzando hacia una declarada crisis institucional. El combate a la corrupción —que parecía constituir con fuerza un régimen internacional

²⁰ Leonardo Avritzer, *O pêndulo da democracia no Brasil*, São Paulo, Todavía, 2019.

innovador— tuvo como efecto, imbricado en relaciones de poder, su instrumentalización para la lucha política interna, del mismo modo que en otros países, inclusive centrales. El surgimiento, o resurgimiento, de intereses que no consideran como objetivo importante la preservación de decisiones estratégicas en el Estado nacional, tuvo como consecuencia un impacto sobre la integración regional. En el caso brasileño, empresas como Petrobras, Grupo EBX, grandes contratistas en el área de la construcción civil y pesada, que fueron parte del interés brasileño por la región, tanto en el caso del Mercosur como de Unasur, fueron estructuralmente debilitadas o hasta destruidas, socavando las bases materiales de una política de integración.²¹

El discurso de subordinar la integración a la autonomía, que prevaleció en Brasil, tuvo consecuencias profundas sobre las instituciones regionales sudamericanas. En nombre de la autonomía se debilitó la integración. En la perspectiva del Brasil de los años 2000, hubo una propensión a aceptar mayores grados de cooperación en el ámbito regional. Por ejemplo, en el área de seguridad regional, con limitaciones sectoriales de autonomía en pro de objetivos relativamente modestos de cooperación sudamericana. Después, el debilitamiento de la integración resultó en aumento de la conflictividad. No sorprende que las instituciones de integración, cooperación y articulación regionales, al debilitarse, como el caso del Mercosur, o inclusive desintegrarse, como el caso de la Unasur, abrieran el camino a crisis que al no solucionarse por la intermediación regional fortalecieron la posibilidad de atraer la conflictividad global. Es el caso de Venezuela a partir de 2017, que llevó a mayor inestabilidad, convirtiendo a la región en objeto de tensiones geopolíticas que abarcan, además de Estados Unidos, a China y también a Rusia.²²

En el Mercosur, desde 2011, los sistemas políticos de los Estados fueron objeto de fuertes tensiones en los cuatro países del bloque. Como consecuencia, no fueron llevados adelante los

²¹ Bárbara Carvalho Neves, *Integração da infra-estrutura sul-americana*, São Paulo, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2019, tesis de maestría.

²² Augusto W.M. Teixeira Júnior, “Geopolítica e postura estratégica dos Estados Unidos na crise da Venezuela”, *Análise Estratégica* (Brasília, CEEEX), vol. 15, núm. 1 (febrero de 2020), pp. 7-24.

potenciales avances de las modificaciones institucionales implementadas en los años 2005-2010.

Desde 2015, con los cambios que se venían acentuando significativamente en el posicionamiento de las élites en Brasil, con fuerte incidencia en la opinión pública, se intensifica la crítica al Mercosur, que es presentado como una unión aduanera que constituya una traba para acuerdos con otros países, particularmente las más importantes economías de mercado, sobre todo Estados Unidos. En palabras de Rubens Barbosa:

Brasil debería revisar su estrategia de negociación comercial, sin prejuicios ideológicos, con vista a la apertura de nuevos mercados, no sólo entre los países en desarrollo sino también en los países desarrollados. La prioridad en los últimos doce años, sólo las negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC, del Mercosur y en Sudamérica, ya no sirve a los intereses de Brasil.²³

En Brasil, desde la citada crisis cambiaria de 1999, que se acentúa en la presidencia de Rousseff, actores con fuerte peso social, económico y político pasaron a defender la necesidad de reducir el nivel de integración a un acuerdo de libre comercio, aunque con reservas. Escribía Bacha:

Dado el amplio mercado interno que abrirá a las exportaciones de los demás países del mundo, Brasil estará en condiciones de hacer negociaciones ventajosas para la apertura compensatoria de los mercados de sus socios comerciales. El abanico de posibilidades es amplio, englobando acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales. Lo cierto es que el país necesitará de libertad de movimientos y, por lo tanto, de flexibilizar las reglas de lista común para la negociación con terceros países que han sido observadas en el Mercosur.²⁴

Se sumaba a este tipo de presión desintegradora la formación de la Alianza del Pacífico en 2012, en cuanto bloque económico que en gran parte rescató los principios que orientaron los procesos

²³ Rubens Barbosa, “Uma nova política comercial”, *O Estado de São Paulo*, 11-XI-2014, en DE: <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-nova-politica-comercial-imp-591030>>. Consultada el 1-I-2021.

²⁴ Edmar Bacha, “Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial”, trabajo presentado en el foro nacional “Brasil: Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade”, organizado por el BNDES en Río de Janeiro, los días 18 y 19 de septiembre de 2013 (*Texto para Discussão*, núm. 27), pp. 4-13.

de los años noventa. En especial la idea de regionalismo abierto, compitiendo con el modelo del Mercosur vigente desde mediados de los años 2000 y que, como vimos, fue clasificado como posneoliberal. De cierta forma, lo que parecía un avance para adaptarse a los padrones liberales, reforzaba los argumentos a favor de la flexibilidad de los arreglos institucionales hasta entonces alcanzados, alimentando todavía más las presiones desintegradoras en Brasil en cuanto al Mercosur.

*Otro cambio de rumbo:
el Mercosur en el periodo post-impeachment*

DURANTE el gobierno de Michel Temer (2016-2018) se iniciaron modificaciones significativas en el sistema de relaciones externas de Brasil. Se acentuó el movimiento en dirección a soluciones en desacuerdo con los Estados del bloque. La decisión de no permitir que Venezuela asumiese la presidencia pro t mpore del Mercosur, en junio de 2016, ejerció presiones sobre el gobierno de Uruguay, que debería transferir el cargo.²⁵

Uno de los caminos para replantear los fundamentos de la política exterior de Brasil, de la autonomía y de la integración regional fue la resignificación de las ideas mismas. En ese replanteamiento, como ocurría en otros países, la crítica a las posiciones que prevalecieron en los gobiernos del PT no se concentró en la idea de autonomía en sí, sino en su interpretación, buscando retomar raíces que pueden ser encontradas a lo largo del siglo xx y que siguieron vivas y vigorosas hasta hoy. Utilizando la formulación de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian,²⁶ es posible verificar que en la ecuación autonomía-integración se reinsertaron los conceptos *globalización*, *interdependencia*, las ideas relativas a la inserción en las cadenas globales, las ventajas comparativas, entre otras, pero ahora con un peso mayor. Todas ideas que estuvieron y est n muy presentes en la política exterior de Brasil, inclusive a lo largo de

²⁵ Cf. *O Estado de São Paulo*, 6-VII-2016, en DE: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,serra-e-fhc-viajam-ao-uruguai-para-evitar-que-venezuela-lidere-o-mercosul,10000061190>>. Consultada el 6-I-2021.

²⁶ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contempor nea*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010 (Col. *Claves del siglo XXI*, vol. 5).

los gobiernos de Lula y Rousseff. Pero cuyo peso, interpretación y utilización variaron mucho con el tiempo. Uno de los argumentos de los cancilleres José Serra (2015-2016) y Aloysio Nunes Ferreira (2016-2018) fue que el Mercosur, la Unasur y las formas de integración sudamericana acotaban la posibilidad de Brasil de relacionarse a partir de sus propias capacidades.

Desde el punto de vista doméstico, el periodo Temer estuvo marcado por el clima de incertidumbre y de fragilidad institucional, no sólo por las dificultades económicas sino principalmente por las repetidas denuncias de corrupción que mantenían al país en constante estado de alerta y al núcleo del gobierno en la inestabilidad. Con relación a la región, hubo un posicionamiento fuertemente contrario al gobierno venezolano y se buscó retomar la articulación con Argentina, que aspiraba a reforzar el carácter comercial del Mercosur. Para ello, la política brasileña buscó, a través del bloque, una aproximación a la Alianza del Pacífico y en especial a Chile. También se buscó la conclusión del Acuerdo Mercosur-Unión Europea, que estaba siendo negociado desde el Acuerdo de Madrid, firmado en diciembre de 1995. En la misma perspectiva de abrir frentes de negociación a partir del bloque regional, la diplomacia brasileña estimuló negociaciones comerciales del Mercosur con Canadá, Corea del Sur, Singapur, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), y se concluyó la negociación del acuerdo de servicios del Mercosur con Colombia, en agosto de 2017. El acuerdo entre Mercosur y Egipto, concluido en 2010, en el periodo Lula, entró en vigor en 2017.

En resumen, en el periodo Temer la política externa para la región se concentró en fortalecer al Mercosur como eje del relacionamiento comercial con sus vecinos y, simultáneamente, promover el desmantelamiento de la arquitectura institucional que contaba con la Unasur y la CELAC. Los resultados comerciales, en un contexto de permanente indefinición, se mostraron limitados.

En 2017 Brasil participó de la creación del Grupo de Lima, una agrupación informal opositora al gobierno venezolano de Nicolás Maduro, que cuestiona su legitimidad y lo acusa de ruptura democrática. A pesar de presentarse como un grupo que busca la estabilización política de Venezuela, es posible considerar que el arreglo no tuvo éxito en sus acciones y contribuyó al mayor aisla-

miento del país y a la profundización de la crisis, tanto internamente como en su relación con los países cercanos.²⁷ Desde entonces, el deterioro del papel mediador de Brasil en la región se agravó y la inestabilidad regional no dejó de crecer, lo que culminó en el gobierno de Jair Bolsonaro.

En enero de 2019, con el inicio de la administración de Bolsonaro, se alcanzó el más alto de los niveles del cambio en política externa caracterizados por Charles F. Hermann. Se trata del nivel de cambio en la orientación internacional:

the most extreme foreign policy change involves the redirection of the actor's entire orientation toward world affairs. In contrast to lesser forms of that concern the actor's approach of a single issue or specific set of other actors, orientation changes involve a basic shift in the actor's international role and activities. Not one policy but many are more or less simultaneously changed.²⁸

En el caso de la política exterior brasileña, una de las razones de las modificaciones de orientación tradicional y constitucional de Brasil a partir de la administración de Bolsonaro se debe, en parte, al declarado alineamiento con las posiciones de Estados Unidos, en particular con el gobierno de Donald Trump. La crisis brasileña contemporánea fortalece a los sectores que apuntan a la importancia de la relación con Estados Unidos, así como con la Unión Europea. Al inicio del 2019 las relaciones con China, a pesar de ser el principal socio comercial de Brasil y del Mercosur y gran inversor, pasaron a ser entendidas en la perspectiva de la guerra comercial formulada por la administración de Trump. Con ello, las relaciones con China fueron cuestionadas por importantes áreas del gobierno de Brasilia. A partir de enero de 2021, con el inicio de la administración de Joe Biden, en términos geopolíticos y comerciales no se esperan cambios importantes. En estos ámbitos podrá haber aspectos de continuidad, considerando que algunos fueron formulados en la administración de Obama.

²⁷ Pedro Silva Barros y Julia de Souza Borba Gonçalves, "Fragmentação da governança regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019)", *Mundo e Desenvolvimento* (São Paulo, IEEI-Unesp), vol. 1, núm. 3 (2019), pp. 6-39.

²⁸ Charles F. Hermann, "Changing course: when governments choose to redirect foreign policy", *International Studies Quarterly* (Oxford University Press), vol. 34, núm. 1 (1990), pp. 3-21, p. 5-6.

Cabe destacar que a partir de 2015 la integración regional y la cooperación sudamericana perdieron centralidad, juntamente con el debilitamiento de la idea de autonomía por la diversificación, que fue el modo de inserción internacional en que se aceptaba la participación en los regímenes internacionales prevalecientes, pero moderando el movimiento con alianzas que aspiraban a equilibrar los poderes hegemónicos tradicionales, como fue el caso de los BRICS. En ese momento, en verdad breve, en que la aproximación a Estados Unidos empezaba a debatirse, ganó fuerza temporalmente la discusión respecto a la inserción en grupos regionales con fuerte liderazgo norteamericano, sobre todo la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés).

Cuando Trump asumió el poder en Estados Unidos en 2017 y retiró del Congreso la solicitud de aprobación del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y la negociación del TTIP se suspendió, la adhesión individual de parte de Argentina y Brasil a los regímenes liberales se fortaleció con el debate sobre el ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En este caso sin articulación con los países del Mercosur.

Por lo tanto, las ideas y las estrategias fundamentadas en la búsqueda de autonomía parecen encontrar un momento de inflexión. El peso de Brasil entre los países de Sudamérica, con su abandono de los proyectos de autonomía y de integración, contribuyó decisivamente a la alteración de los equilibrios y al debilitamiento de los órganos sudamericanos de integración, cooperación y coordinación.

La crisis política y económica brasileña, que desemboca en el *impeachment* de 2016, fortaleció nuevas actitudes. La agudización de la crisis se da cuando en Estados Unidos también hubo cambios importantes y profundos. En Brasil, en lo tocante a las relaciones exteriores, aumentaron las exigencias de empresarios y fuerzas políticas, con impacto en la alta administración del Estado, por la adhesión a los regímenes internacionales organizados por los Estados centrales. Esas actitudes repercutieron en la defensa de la adhesión a regímenes internacionales hasta ahora encabezados por Estados Unidos, como ocurrió en torno de la OCDE.

En la administración de Bolsonaro los indicios de cambio surgieron enseguida, en los primeros meses. Con relación a la región,

se rompió la tradición de que el primer viaje de un presidente brasileño al exterior, apenas tomara posesión, fuera a Buenos Aires. En marzo de 2019 Bolsonaro viajó a Santiago de Chile. Su objetivo fue participar en un encuentro con otros jefes de Estado de la región para discutir la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). Estaban también los presidentes argentino, colombiano, paraguayo y peruano.²⁹ La dimensión ideológica ganó gran importancia en ese periodo y el regionalismo simbolizado por el Mercosur y por la Unasur pasó a ser constantemente cuestionado por la administración.

La lógica del gobierno de Bolsonaro y de sus partidarios más radicales en el campo internacional, inclusive el ministro de Relaciones Exteriores Ernesto Araújo, se alineó con el discurso antisistema de Donald Trump. Esa lógica está repleta de contradicciones. El bolsonarismo se dice contrario al llamado “globalismo” pero se articula con un movimiento transnacional populista y ultraconservador que sólo se hizo posible en un mundo interconectado e interdependiente, visibilizado por las nuevas tecnologías de información y comunicación. Busca en todo momento defender el patriotismo y el nacionalismo pero al mismo tiempo se contradice en varios episodios, como cuando Bolsonaro saludaba a cada momento la bandera de Estados Unidos en una visita a ese país y, en esa ocasión, cambió su eslogan político en “Brasil y Estados Unidos por sobre todo”.³⁰ La gran admiración por la figura de Trump, manifestada en diversas ocasiones, también entra en contradicción con el trato recíproco recibido, ya sea desde el punto de vista de las relaciones con las autoridades, ya sea en el balance entre beneficios y concesiones en las negociaciones entre los dos países.

En ese sentido, la instrumentalización del Mercosur para Brasil, que en los gobiernos anteriores se relacionaba más con los objetivos de inserción internacional del país, se ve, por un lado, subordinada a las actividades discursivas antisistema de un gobierno movido

²⁹ “Bolsonaro chega de volta ao Brasil após viagem ao Chile”, *GI-O Portal de Notícias da Globo*, 23-III-2019, en DE: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/23/bolsonaro-chega-de-volta-ao-brasil-apos-viagem-ao-chile.ght>>. Consultada el 6-I-2021.

³⁰ Beatriz Bulla, “Bolsonaro recebe prêmio, bate continência à bandeira dos EUA e erra o próprio bordão”, *Estadão* (São Paulo), 16-V-2019, en DE: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-recebe-premio-bate-continencia-a-bandeira-dos-eua-e-erra-o-proprio-bordao,70002831775>>. Consultada el 6-I-2021.

por la lógica electoral de polarización política y, por otro, a las políticas ultraliberales dirigidas por el ministro de Economía, Paulo Guedes, que poco antes de ser ministro, en entrevista con el diario *Clarín*, afirmaba que tanto Argentina como el Mercosur no serían prioridad para el gobierno de Bolsonaro. En la concepción de Paulo Guedes, “el Mercosur es muy restringido. Brasil quedó prisionero de alianzas ideológicas. Y eso es malo para la economía”.³¹ La afinidad antidiplomática del presidente brasileño con Guedes en cuanto al papel secundario del Mercosur para los intereses brasileños puede ser observada en la afirmación hecha por Bolsonaro en agosto de 2019, aun en el contexto de la conclusión del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea: “El actual candidato que está al frente en Argentina, que tiene como vice a Cristina Kirchner, ya estuvo visitando a Lula, ya habló que es una injusticia que Lula esté preso, ya habló que quiere revisar el Mercosur. En tanto, Paulo Guedes, perfectamente afinado conmigo, por telepatía, ya habló: si crea problema, Brasil se sale del Mercosur. Y está avalado, no tiene ningún problema”.³²

A pesar de que el gobierno de Bolsonaro atribuye poca importancia al Mercosur y a pesar del clima favorable a las presiones desintegradoras, ciertos sectores de la economía brasileña critican ese tipo de posicionamiento. Es el caso de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), que desde finales del gobierno de Cardoso entendía la integración regional como limitadora de los intereses de sectores empresariales de algunas cadenas productivas, pero que en 2020 afirmó su posición a favor del Mercosur, señalando los costos de la ruptura de la unión aduanera. Robson Braga de Andrade, presidente de la confederación de los industriales, en la presentación de un estudio de la entidad sobre la relevancia del bloque, apuntó a que “la CNI espera que esta publicación contribuya al debate acerca del perfeccionamiento del Mercosur, de modo que Brasil y los demás miembros puedan obtener resultados

³¹ Marcia Carmo, “Mercosur: las polémicas declaraciones de Paulo Guedes, el próximo ‘superministro’ de Bolsonaro, que sorprendieron a los miembros del bloque”, BBC News/Brasil, 30-X-2018, en DE: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-46034039>>.

³² Daniel Weterman, “Bolsonaro defende fala de Guedes sobre saída do Mercosul caso a Argentina queira fechar o bloco”, *Estadão* (São Paulo), 16-VIII-2019, en DE: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-defende-fala-de-guedes-sobre-saida-do-mercossul-caso-a-argentina-queira-fechar-o-bloco,70002970212>>. Consultada el 6-I-2021.

positivos de la integración en ese importante mercado común”.³³ Es decir que, según la Confederación, “aun considerando sólo el último escenario (exportaciones de productos manufacturados), la relevancia del Mercosur es evidente, superior inclusive a las exportaciones para la Unión Europea”.³⁴ En caso de la salida de Brasil del bloque, el estudio afirma que “parte significativa de las exportaciones brasileñas de productos manufacturados (que hoy tienen acceso libre a los mercados de los países del Mercosur, con excepción del sector automotor y de alcohol combustible) serían afectadas”.³⁵ Sólo Estados Unidos importa más productos manufacturados que el Mercosur, en términos absolutos.

Vemos, por lo tanto, diferencias acentuadas de opinión sobre el peso que el Mercosur debe tener en la política exterior brasileña. Diferencias existentes en sus años iniciales y también en el momento en que se recuerdan sus treinta años. Al mismo tiempo, esa divergencia de expectativas sobre el futuro del bloque entre importantes actores domésticos remite a la cuestión de la relativización de la autonomía en los procesos de integración regional. Aun así, el hecho es que después de 2016 la cuestión de la autonomía fue desechada en favor de la búsqueda explícita de la inserción subordinada a la hegemonía de una potencia mayor. Como resultado, en el periodo de Trump las orientaciones fundadas en el unilateralismo buscaron acuerdos puntuales, como la ampliación de tratados de comercio y cooperación bilaterales y acciones directamente dirigidas por Estados Unidos, como describe John Bolton, sobre la preocupación de la administración con Venezuela.³⁶ Para la política del unilateralismo agresivo, los países de la región no tienen relevancia, Brasil incluido. La internalización de esta perspectiva por una parte del gobierno brasileño y de otros países de la región debilitó mucho la integración, ya sea en la perspectiva sudamericana, ya sea en la del Mercosur. Con ello, aumentó la inestabilidad regional,³⁷ y posibilitó una mayor intervención externa, haciendo

³³ Robson Braga de Andrade, “Apresentação”, en *Impactos jurídicos da saída do Brasil do Mercosul*, Brasília, CNI, 2020, p. 11.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ John Bolton, *The room where it happened: a White House memoir*, Nueva York, Simon & Schuster, 2020.

³⁷ Teixeira Júnior, “Geopolítica e postura estratégica dos Estados Unidos na crise da Venezuela” [n. 22].

de conflictos locales cuestiones geopolíticas (caso de Venezuela, de Cuba) y sobre todo se disminuyó la autonomía y la integración.

Consideraciones finales

DE acuerdo con lo expuesto en este texto sobre el posicionamiento histórico de Brasil en relación con el Mercosur, podemos concluir que el país no abdicó de su autonomía. De hecho, en esa unión aduanera los gobiernos brasileños siempre defendieron la posibilidad de no someterse, al menos en algunos casos, a las decisiones colegiadas, argumentando los riesgos que derivarían de la inestabilidad en los países parte. Los conceptos de *autonomía* y de *diversificación* de las asociaciones, defendidas por las élites y presentes en la memoria institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, suscitaban continuamente cuestionamientos al Mercosur. La percepción de que habría pérdida de soberanía y de autonomía brasileña en la medida que hubiera una profundización de la integración en el bloque sigue dirigiendo parte de la acción de la burocracia estatal. Con ello se rechazó una opción que resultaba en la limitación del espacio de maniobra internacional de Brasil en el mundo.

Un Mercosur más institucionalizado no atendería los intereses de una parte considerable de las élites, de grupos sociales, económicos y regionales, de sectores políticos que parecen tener contempladas sus necesidades por la estructura básica definida en 1991. Vimos que desde el final de los años noventa hubo tendencias que apuntaban a la necesidad de su reducción. De todos modos, aun redimensionando los objetivos, persistió —y vimos que persiste de forma continua de parte de los empresarios, sobre todo industriales— el interés en el aumento del comercio y de la inversión transfronteriza. En los periodos anteriores, en los gobiernos del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y del PT, grandes empresas brasileñas buscaron los mercados regionales. Fue el caso de Petrobras, Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev y otras. También contratistas: Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Grupo OAS, Queiroz Galvão entre otras.

La crisis política desencadenada en 2014-2015 como consecuencia de las investigaciones y procesos relativos a la corrup-

ción en Petrobras acabó impactando pesadamente la posición brasileña de integración, con repercusiones en toda la región. El debilitamiento o aun la potencial desaparición de algunas de esas empresas disminuyó el impulso, ya afectado, de los empresarios hacia la integración. Todas las teorías de la integración regional reconocen la importancia de ese sector, sea público, sea privado, para el avance del proceso.

Las demandas y los intereses, sobre todo económicos, dirigidos a la integración regional, a los treinta años del Tratado de Asunción de marzo de 1991, no tuvieron crecimiento cualitativo importante. Desde las crisis cambiarias brasileña y argentina de 1999 y 2001 no hubo en Brasil fuerte demanda de integración ni crecimiento vigoroso de la interdependencia. Los números relativos al comercio intrarregional desde el punto de vista de Brasil lo demuestran. Los datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC) son claros.³⁸ En 1991 la participación del bloque en las exportaciones de Brasil fue 7.3%. En 2019 ese valor alcanzó 6.54%. En lo que atañe a las importaciones, los mismos años fueron de 10.66% y 7.31%. Aunque ha habido un significativo crecimiento del comercio en términos absolutos, no cambia el hecho que el balance de treinta años no ha fortalecido la complementariedad. El factor China para Argentina, Brasil y Uruguay representó una alteración de gran importancia en los flujos de comercio e inversión.

Hubo avances históricos en puntos importantes, como la desaparición de la hipótesis de guerra en la Cuenca del Plata, tema de preocupación secular para los cuatro países del Mercosur, o una presencia mayor de inversiones intrarregionales, aunque decrecientes a partir de 2014. Al mismo tiempo, el modelo actual, de mediados de los años 2010-2020, señala acciones de cooperación e integración de baja intensidad. La crisis institucional brasileña consolidó el modelo de baja demanda de integración, como señalado por la quiebra del impulso regional de algunas grandes empresas, contratistas u otras, como Petrobras, algunos bancos, la disminución de las inversiones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el menor interés común por áreas de alta tecnología (aeronáutica, seguros etcétera).

³⁸ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de Brasil (2020), en DE: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/>>.

Al final del periodo llamado post-hegemónico, en Brasil las posiciones que vinculan autonomía con integración regional no se fortalecieron desde el punto de vista de sus bases de sustentación política y material. Después de eso, las fuerzas que defendían mayor inserción vinculada a los mercados “globales” ganaron continuamente importancia, lo que no significa que hayan alcanzado sus objetivos.

A pesar de la menor propensión para la integración, el país se ha visto beneficiado de modo importante por la exportación de bienes de mayor valor agregado para la región, y este interés no desaparece en las organizaciones empresariales, aun después de 2019, como indica el estudio de la CNI: “El comercio con el bloque tiene gran importancia económica para Brasil. El Mercosur es destino de 45% de las exportaciones brasileñas para América Latina y 21% de las exportaciones totales de bienes manufacturados para el mundo. Es también un gran destino de inversiones de empresas multinacionales de Brasil”.³⁹

En situaciones normales, la dinámica de decisiones de la integración tiende a adquirir más autonomía en relación con los Estados nacionales, dependiendo de los intereses pero también de las capacidades de éstos. Así, se puede explicar la baja disposición brasileña en cuanto al fortalecimiento institucional del bloque, ya que el Estado —en este caso entendido no como el gobierno sino como el conjunto de la administración— no desea perder el control del proceso. Las posiciones brasileñas están fundamentadas en la lógica de la intergubernamentalidad y están adaptadas a la expansión del bloque más que a su profundización propiamente. La intergubernamentalidad, en la medida que conserva un alto nivel de autonomía para el Estado nacional, hace que éste mantenga una fuerte capacidad de intervención en relación con la política de integración.

De esa forma, se compatibiliza adecuadamente el elemento de autonomía de la política exterior de Brasil y la relación con los socios del Mercosur. Importante es el hecho que esta autonomía se visibilizó en el periodo desarrollista-distributivista, el estrechamiento de relaciones con otros grandes países no centrales, los

³⁹ “Sumário executivo”, en *Impactos jurídicos da saída do Brasil do Mercosul* [n. 33], p. 13.

BRICS, pero también visibilizó, desde el punto de vista de críticos de la integración regional y sudamericana, el mantenimiento de un horizonte de reintegración en el contexto de los países centrales. La relación con Estados Unidos, pero también con la Unión Europea, y la aceleración de las negociaciones para el ingreso a la OCDE deben ser entendidas desde este punto de vista.

Las dificultades de negociación política interna, y aun el clima de falta de negociación, y la crisis económica ponen trabas al protagonismo brasileño en la región. En todas las esferas analizadas, la política regional desarrollada desde el final de los gobiernos militares, en 1985, hasta 2016 fue confrontada por presiones para una aproximación más intensa con los países centrales.

Así, en sus tres décadas de existencia, el Mercosur fue importante en situaciones determinadas, como la negociación del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, firmado en Bruselas en junio de 2019. También lo fue en las relaciones con Estados Unidos en el periodo que va hasta 2016, y sirvió como mecanismo de resistencia frente a las presiones asimétricas. Hay en la tradición diplomática brasileña la preocupación por la búsqueda de formas de evitar compromisos que puedan más tarde llevar a pérdidas para el país. Eso ha ocurrido en las negociaciones económicas pero vale también para otros campos. Al mismo tiempo, debe observarse que, a pesar de que el marco internacional sugiere fortalecer la integración para negociar en mejores condiciones frente al mundo exterior, eso no siempre ocurrió.

Aun ante tantas dificultades, crisis diplomáticas, problemas económicos e inestabilidad política, el Mercosur se mostró muy resiliente. Entretanto, en medio de la tempestad actual, subsiste la duda sobre la resiliencia del Mercosur ante una coyuntura crítica marcada por la pandemia del Covid-19 y, al mismo tiempo, por las consecuencias de las acciones tomadas por el gobierno de Bolsonaro con respecto a la política exterior, y en especial por los procesos de cooperación e integración regional.

Traducción del portugués por Hernán G.H. Taboada

RESUMEN

El Mercosur fue una iniciativa innovadora en el regionalismo latinoamericano. En los últimos treinta años, el bloque ha enfrentado periodos de fuerte inestabilidad, lo que ha derivado en cambios institucionales y en la relación entre los países. Pero incluso en esas condiciones, el bloque se ha mostrado resiliente. El análisis del posicionamiento de Brasil en las sucesivas crisis indica que el bloque se mantuvo como parte importante de una estrategia de mayor inserción internacional que, sin embargo, perdió centralidad a lo largo de los años.

Palabras clave: integración regional, Brasil política exterior, relaciones hemisféricas, gobiernos desarrollistas-distributivistas, gobierno de Jair Bolsonaro.

ABSTRACT

Mercosur was an innovative milestone in Latin American regionalism. Over the last 30 years, the bloc has seen strong instability stages causing institutional changes and adjustments in the countries' relationships to each other. Even so, it has been remarkably resilient. By analyzing the Brazilian position, it can be seen that the bloc, although essential for an international insertion, has lost relevance over the years.

Key words: regional integration, Brazil foreign policy, hemispheric relations, developmentist-distributivist governments, Jair Bolsonaro's administration.