



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra: Brasil y sus ambigüedades ante el regionalismo sudamericano

Autor: Velasco Júnior, Paulo Afonso

Forma sugerida de citar: Velasco, P. A. (2021). Brasil y sus ambigüedades ante el regionalismo sudamericano. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía* (349-376). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Datos del libro: *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*

Diseñadora de cubierta: Brutus Higueta, Marie-Nicole

Diseñadora de interiores: Martínez Hidalgo, Irma

ISBN: 978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/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.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

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.

Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

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

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

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

12. BRASIL Y SUS AMBIGÜEDADES ANTE EL REGIONALISMO SUDAMERICANO

Paulo Afonso Velasco Júnior

[...] las palabras y los hechos muy rara vez se encuentran, y cuando se encuentran, no se saludan, porque no se reconocen.

EDUARDO GALEANO

En los últimos 30 años, Brasil siempre ha asumido un discurso de apoyo a la integración regional, que a partir de aquel entonces dejaba de ser pensada en términos latinoamericanos y pasaba a concentrarse en el ámbito suramericano. No faltan ejemplos evidentes del interés brasileño por una integración con los países de América del Sur, sea con la propuesta fallida del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) en 1993, sea con la Cumbre de Brasilia de 2000 y el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) o con los proyectos de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) y de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur).

Parece muy evidente que a Brasil le interesa la región, pero hay que reconocer algunas ideas fundamentales para entender cómo se concibe el regionalismo brasileño. En primer lugar, a Brasil no necesariamente le importa la región como un espacio para acumulación o proyección de poder. La prioridad del país suele estar en la defensa activa de la estabilidad regional, asegurándose de que el respeto por la democracia y la solución pacífica de controversias sean características fundamentales de la región a la cual pertenece.¹

En segundo lugar, el regionalismo de Brasil también apunta a la idea de que Suramérica sirve de escudo frente a los desafíos generados por la globalización, no necesariamente buscando objetivos comunes a todos, sino mejorando las capacidades nacionales para enfrentarlos. Las ventajas dadas a productos y empresas brasileñas en el Mercosur son fundamentales para enfrentar los retos de competitividad de la economía global.²

En tercer lugar, Brasil reconoce la región y proyectos, como el Mercosur especialmente, en un posible trampolín al mundo. En ese sentido, sí sería posible reconocer que el entorno regional contribuiría al aumento del poder brasileño, ayudándolo a afirmarse como un *global player*.³ Además, la política interna también influye en el regionalismo brasileño. Las victorias electorales de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva por un amplio margen de votos en las elecciones generales de 1994 y 2002 respectivamente, y la estabilidad macroeconómica doméstica son elementos clave para explicar el activismo que ambos tuvieron en

¹ Matias Spektor, "O regionalismo do Brasil", en Bernardo Sorj y Sergio Fausto [eds.], *Brasil e América do Sul: olhares cruzados*, Sao Paulo, Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2011, pp. 141-172.

² *Loc. cit.*

³ *Loc. cit.*

la región suramericana.⁴ Asimismo, la caída de popularidad del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) y el avance de la crisis económica en el país ayudan a explicar la disminución de las iniciativas diplomáticas brasileñas en la región y en el mundo.

Se puede decir incluso que Cardoso y Lula usaron la región para promover sus propias concepciones de democracia y no intervención, aunque ello significara ir en contra de Estados Unidos o de la Unión Europea. Buenos ejemplos son la resistencia del gobierno de Cardoso en criticar los excesos practicados por Fujimori en Perú⁵ o la condescendencia de Lula con el gobierno de Chávez,⁶ algo que todavía hoy lo hace el PT (Partido de los Trabajadores) respecto al gobierno de Nicolás Maduro.

Sin embargo, además de todo eso, algo que caracteriza de forma muy evidente al regionalismo brasileño son las varias contradicciones presentes, habiendo una verdadera pugna entre conceptos e ideas que no convergen y suelen más bien excluirse. Soberanía o supranacionalidad, simetría o equidad, proteccionismo o libre comercio, liderazgo o equilibrio, entre otros. La región es importante para Brasil y ha ganado aún mayor proyección en su política exterior a partir de los años ochenta del siglo xx, pero el país sigue revelando ambigüedades, incoherencias, dudas y debilidades que desafían su rol en el regionalismo sudamericano. El capítulo tiene como objetivo analizar los cambios en el regionalismo brasileño a

⁴ *Loc. cit.*

⁵ Folha de São Paulo, “Itamaraty atuou nos bastidores para tentar evitar isolamento do presidente Fujimori no cenário internacional”, en *Folha de São Paulo*, 28 de mayo, 2000. En <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2805200002.htm> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

⁶ Gerson, Camarotti, “Lula defende reeleição ilimitada para Hugo Chávez”, en *Jornal Extra*, 16 de enero, 2009. En <https://extra.globo.com/noticias/brasil/lula-defende-reeleicao-ilimitada-para-hugo-chavez-diz-so-nao-assim-no-meu-governo-225638.html> (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

lo largo de los últimos veinte años. El énfasis comercial dado a la integración desde el gobierno de Michel Temer (2016-2018), por ejemplo, parece indicar el abandono de la lógica del regionalismo posliberal⁷ que prevaleció con Lula y, muy posiblemente, la reanudación de un regionalismo abierto, muy parecido a lo que se veía en los años 1990, o, quizá, la consagración de un regionalismo del siglo XXI,⁸ que se muestra estrechamente vinculado a la dinámica de las cadenas globales de valor y apunta para la negociación de reglas OMC+ en temas como servicios, inversiones y propiedad intelectual.

Primeramente, el texto presenta las características de la actuación regional de Brasil durante el gobierno de Lula (2003-2010), subrayando el énfasis en una agenda posliberal de integración, además del objetivo de conquistar un liderazgo suramericano. En seguida, el capítulo argumenta que la crisis política y económica del gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016) perjudicó el proyecto regional de Brasil, que pierde fuerza y presencia en la región. Por fin, son examinados los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro para demostrar que el país adopta una nueva orientación regional, mucho más comprometido con los temas comerciales de la integración, presionando por mayor apertura y acelerando nuevos acuerdos, además de abandonar proyectos presuntamente ideológicos como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas (CELAC).

⁷ Pedro da Motta Veiga y Sandra Rios Polónia, *O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, iniciativas e Dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

⁸ Julieta Zelicovich, "El Mercosur frente al 'Regionalismo del siglo XXI': algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año 23, núm. 34, junio de 2016, pp. 1-27.

BRASIL Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LOS AÑOS 2000

Al empezar su gobierno, Lula prometió construir una Suramérica estable, próspera y unida. En cuanto al Mercosur, su reto y compromiso eran salvarlo de la crisis en que el bloque estaba desde el fin de los años 1990 y priorizar también otras agendas de integración, con mayor énfasis en temas sociales y en la participación ciudadana. Desde ese momento ya se notaba que al reciente presidente le interesaba un nuevo modelo de integración, distinto al regionalismo abierto de la década anterior. Se buscaba una agenda que incluyera más ampliamente temas como derechos humanos, medio ambiente, desarrollo social, educación y cultura.

Con Lula, la integración regional también sirvió para atender los intereses del capitalismo brasileño, especialmente empresarios de sectores como bancos, alimentos, textiles, calzado, muebles, tractores, maquinaria industrial, equipos de telecomunicaciones, equipos de generación de energía, equipos agrícolas, entre otros.⁹ Hubo, además, un importantísimo rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), sobre todo financiando proyectos de empresas constructoras como la Odebrecht en los países vecinos. Al mismo tiempo, Brasil ayudó a desarrollar una identidad progresista en la región, aproximándose a otros gobiernos de centroizquierda, lo que servía para dar sentido político e ideológico al gobierno del PT, muy criticado por algunos sectores del partido por la política económica ortodoxa que se llevaba a cabo.¹⁰

⁹ Caio Bugiato, "A importância do BNDES na política externa do governo Lula", en *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, vol. 12, núm. 21, julio-diciembre de 2017, pp. 43-69.

¹⁰ Maria Regina Soares de Lima, "Autonomia, Não-indiferença e Pragmatismo: vetores conceituais da política exterior", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)*, año 19, núm. 83, abril-junio de 2005, pp. 16-20.

Hubo también algunos desencuentros con vecinos que exigieron de Brasil máximo cuidado para no reforzar la idea de actor hegemónico e imperialista, como la nacionalización de la explotación de gas en Bolivia en 2006 y la cuestión relativa al Tratado de Itaipú con Paraguay durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012). En estos casos, a pesar de las presiones domésticas de partidos de oposición y de parte de la prensa, que exigían una respuesta dura de Brasil ante la provocación de vecinos insolentes e irresponsables,¹¹ el país optó por el diálogo y el entendimiento, evitando asumir posiciones de fuerza que pudieran perjudicar la imagen brasileña en la región. Lo que algunos periodistas y políticos opositores interpretaron como una demostración de debilidad. En realidad, se ajustaba a la estrategia de cumplir un rol más destacado en América del Sur, asumiendo los costos de liderazgo en la promoción del desarrollo y la integración subregionales. Para Milani y otros,¹² existe el dilema de si seguir siendo fiel a su política de corregir las asimetrías de poder en relación con sus vecinos y contribuir a la estabilidad política en la región, o defender los intereses más apremiantes de algunos de sus sectores económicos internos; Brasil optó por lo último.

También durante el gobierno de Lula, Brasil buscó reforzar su protagonismo regional a partir de la actuación en diversas crisis, confirmando su histórico compromiso con la estabilidad y mediación de conflictos. Son dignos de nota los casos de la crisis venezolana de 2002/2003, habiendo Brasil actuado a favor de la creación del Grupo de Amigos de Venezuela; la crisis boliviana de 2008,

¹¹ Reinaldo Azevedo, “O Brasil foi violado pelo ‘Ladrão Boliviano’”, en *Veja*, 6 de noviembre, 2007. En <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/o-brasil-foi-violado-pelo-8220-ladrao-boliviano-8221-como-em-nelson-rodrigues-8250/> (fecha de consulta: 20 de marzo, 2020).

¹² Carlos Milani *et al.*, “Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’”, en *International Affairs*, vol. 93, núm. 3, mayo de 2017, pp. 585-605.

cuando Brasil defendió claramente el gobierno de Evo Morales y la unidad territorial del país ante las presiones de Santa Cruz de La Sierra; y la crisis ecuatoriana de 2010, en la que Brasil actuó junto a la Unasur para apoyar al presidente Rafael Correa ante el motín policial que casi puso fin a su gobierno. También, con un perfil político bajo y una orientación diplomática, cooperó con Colombia en la entrega de secuestrados.

La necesidad de ampliar la coordinación con los vecinos y la importancia de construir consensos eran objetivos fundamentales de su gobierno y resultaron en el aumento de la dimensión política del Mercosur y en la creación de iniciativas como la CASA y la Unasur. Asimismo, respecto al Mercosur, Brasil apoyó acciones para disminuir las asimetrías entre los socios, como el lanzamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), y para profundizar su estructura normativa e institucional, como la creación del Parlasur en 2006 y la aprobación del Código Aduanero en la Cumbre de San Juan en 2010. Hubo, además, mayores esfuerzos para ampliar la agenda social de integración y para mejorar la participación ciudadana en el bloque, en un contexto político marcado por el surgimiento de gobiernos progresistas, comprometidos en reducir la pobreza y promover la inclusión social. Son buenos ejemplos la realización de las cumbres sociales, la creación del Instituto Social del Mercosur (ISM) y el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), entre muchos otros.

La idea de un regionalismo posliberal,¹⁵ o post-hegemónico¹⁴ se veía reflejada en las acciones de Brasil en el Mercosur y también

¹⁵ Motta y Ríos, *op. cit.*

¹⁴ Pia Riggirozzi y Diana Tussie, “The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America”, en Pia Riggirozzi y Diana Tussie [eds.], *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Springer, 2012.

en Unasur, donde el gobierno de Lula apoyó la creación de consejos sudamericanos en áreas sociales como salud, desarrollo social, educación, cultura, entre otras. Entonces, desde los primeros años de la década de 2000, se notó un cambio en el perfil del regionalismo defendido por Brasil para Suramérica, apoyando la configuración de un espacio regional para generar prosperidad, bienestar y justicia social, en el que los respectivos proyectos nacionales de desarrollo convergen y se refuerzan mutuamente. Todo eso también ayudaría a legitimar el país en la región, mostrándose mucho más comprometido con agendas integradoras que, yendo más allá del libre comercio, contribuirían para el desarrollo integral de los pueblos y para reducir las asimetrías económicas entre los vecinos.¹⁵

Según Miriam Gomes Saraiva,¹⁶ el proceso de integración bajo el liderazgo brasileño se considera prioritario y paralelo a la trayectoria ascendente del país en política internacional; se identifica como el camino hacia una mejor inserción internacional y eso permitiría la realización del potencial brasileño y la formación de un bloque capaz de ejercer influencia internacional.

Sin embargo, a pesar de la retórica oficial brasileña, seguía habiendo resistencias al liderazgo del país en la región. Como señaló Evo Morales, “Brasil no puede ser el líder regional sin aceptar los costos de promover una situación más justa para los otros países en Suramérica”.¹⁷ Son comunes las quejas de que Brasil jamás estimuló una mayor complementariedad económica entre los Es-

¹⁵ Paulo Afonso Velasco Júnior, “Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades”, en *Cadernos Adenauer*, vol. XVII, núm. 4, 2016, pp. 29-44.

¹⁶ Miriam Gomes Saraiva, “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas”, en *Mural Internacional*, vol. 1, núm. 1, 2010, pp. 49 y 50.

¹⁷ Sean Burges, *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*, Florida University Press, 2008, p. 164.

tados de la región, siendo poco representativas las transacciones intrarregionales en la relación con el PIB. En 2019, por ejemplo, el comercio de Brasil con el Mercosur representó apenas 1.5 % del PIB del país. También llama la atención la acumulación de superávits brasileños y el ritmo de expansión descompasado entre importaciones provenientes de la región y las exportaciones dirigidas a ella. En 2018, el gobierno brasileño anunció un superávit con el bloque en los últimos diez años de 87 mil millones de dólares, más grande que con China en el mismo periodo.¹⁸ Para Malamud y Scholvin,¹⁹ el interés comercial de Brasil en la región sólo se mantiene debido a la relevancia de los vecinos como compradores de “bienes manufacturados no competitivos a nivel global”. De acuerdo con Mallmann,²⁰ uno de los mayores desafíos a la integración regional suramericana son las grandes asimetrías económicas entre los países y la necesidad de estabilidad institucional. Siempre hubo gran insatisfacción acerca de la distribución de los beneficios de la integración, principalmente por parte de países como Paraguay, Uruguay y Bolivia. En vista de que los recursos están distribuidos asimétricamente a favor de Brasil en la región, hay una expectativa para que el país ayude a promover una mayor

¹⁸ Palácio do Planalto, “Em 10 anos, superávit comercial do Brasil com o Mercosul chega a US\$ 87.6 bilhões”, en *Palácio do Planalto*, 18 de diciembre, 2018. En <http://www2.planalto.gov.br/mandatomicheltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/12/em-10%20anos-superavit-comercial-do-brasil-com-o-mercosul-chega-a-us-87-6-bilhoes> (fecha de consulta: 15 de enero, 2020).

¹⁹ Andrés Malamud y Sören Scholvin, “Is There a Geoeconomic Node in South America? Geography, Politics and Brazil’s Role in Regional Economic Integration”, en *ICS Working Papers 2*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2014, p. 29.

²⁰ Maria Izabel Mallmann, “O Brasil como Paymaster do projeto de integração sul-americano”, en Erica Simone Resende Almeida y Maria Izabel Mallmann [orgs.], *Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2013, pp. 187-208.

convergencia. Según Mattli,²¹ para consolidar el proceso de integración e impedir que los países descontentos lo abandonen, el problema de distribución de ganancias asimétricas necesita ser resuelto, siendo el *paymaster* quien asume los costos correspondientes. Según Milani y otros,²² “era necesario enfrentar la paradoja del poder regional: es decir, si bien los vecinos reconocieron los beneficios recibidos, también temieron el ejercicio de la dominación coercitiva”.

Entonces, es importante tener en cuenta que pese al énfasis regionalista presente en el gobierno de Lula, hubo problemas con la estrategia brasileña para la región. Nunca se alcanzó verdaderamente un liderazgo regional, sobre todo por la resistencia de importantes vecinos como Argentina y Venezuela, donde Hugo Chávez mantuvo una disputa personal con Lula por la condición de líder más influyente en la región. Para Malamud,²⁵ Chávez ha cortejado y “comprado” la lealtad de países que se ubicarían en la esfera de influencia brasileña, como Bolivia y Ecuador, e incluso probó suerte con Paraguay, lo habría desafiado el liderazgo de Brasil.

Finalmente, pese a algunas dificultades y retos en el ámbito regional, el tono universalista de la política exterior de Lula también se vio reflejado en su entorno, con el rescate de la idea de una integración más amplia, para toda América Latina, habiendo convocado la Cumbre de América Latina y del Caribe (CALC), que resultaría luego en la creación de la Comunidad de los Estados Latino-americanos y Caribeños (CELAC). Para la diplomacia brasi-

²¹ Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration*, Nueva York, Universidad de Columbia, 1999.

²² Milani, *op. cit.*, p. 600.

²⁵ Andrés Malamud, “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 3, 2011, pp. 1-24.

leña, ese proyecto significaría un espacio para el diálogo y la concertación política entre los vecinos de América Latina y el Caribe, pero sin mayores objetivos políticos o comerciales, que seguirían concentrados en Suramérica. Para Gomes Saraiva,²⁴ la CALC y la CELAC servirían para contrarrestar la influencia de Estados Unidos y de la OEA y para mejor incluir a Cuba en un proyecto regional.

EL REGIONALISMO BRASILEÑO EN LOS AÑOS 2010

El gobierno de Dilma (2011-2016) mantuvo los mismos principios de política exterior del gobierno anterior, pero sin el mismo activismo o creatividad. En efecto, lo que se vio fue una reducción en los fondos destinados a las iniciativas y actividades diplomáticas y una progresiva, pero clara disminución del protagonismo brasileño en la región y en el mundo. En 2014, el presupuesto del Itamaraty fue de 1 000 millones de reales, alrededor del 30% de lo que había sido en 2010, último año del gobierno de Lula (3 300 millones de reales).²⁵

Al declive en el activismo político se sumó la crisis económica que se agudizó a partir de 2014 y fue influenciada por la caída en el precio de los *commodities* en la economía internacional. En efecto, el PIB brasileño paró de crecer en 2014 y el país entró en una recesión económica importante, con una caída del PIB de 3.8%

²⁴ Miriam Gomes Saraiva, “Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional”, en Andrés Serbin [coord.], “¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos”, en *Anuario de Integración*-edición especial, CRIES, 2016, pp. 295-310.

²⁵ Veja, “Situação no Itamaraty reflete crise na diplomacia brasileira”, en *Veja*, 10 de noviembre, 2014. En <https://veja.abril.com.br/politica/situacao-no-itamaraty-reflete-crise-na-diplomacia-brasileira/> (fecha de consulta: 29 de enero, 2020).

en 2015²⁶ y de 3.6% en 2016.²⁷ El nuevo escenario económico y político afectó profundamente la presencia de Brasil en el entorno regional, como se pudo notar con la disminución de los fondos del BNDES para obras de infraestructura en Brasil y en Suramérica.²⁸

En cuanto a la política exterior brasileña, en el gobierno de Dilma hubo una reducción de las actividades propias de la diplomacia presidencial, algo fundamental en los gobiernos de Cardoso y Lula. Asimismo, la elaboración de la agenda de temas internacionales que hasta entonces estaba ubicada en la presidencia y en el Itamaraty perdió importancia en el contexto de crisis. El Itamaraty no tendría más el rol central que tuvo antes y eso se notó con la importante reducción del presupuesto del ministerio y del número de plazas en las oposiciones para el Instituto Rio Branco, la escuela diplomática brasileña.²⁹

El deterioro de la pro-actividad y del liderazgo del Itamaraty afectó no sólo a los institucionalistas pragmáticos,³⁰ grupo de diplomáticos que prevaleció durante los gobiernos de Cardoso, sino

²⁶ Anay Cury y Cristiane Caoli, “PIB do Brasil cai 3,8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos”, en *G1-Globo*, 3 de marzo, 2016. En <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

²⁷ Anay Cury y Daniel Silveir, “PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história”, en *G1-Globo*, 7 de marzo, 2017. En <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

²⁸ O Globo, “Lava-Jato já suspendeu 16 projetos em seis países”, en *O Globo*, 11 de diciembre, 2016. En <https://oglobo.globo.com/brasil/lava-jato-ja-suspendeu-16-projetos-em-seis-paises-20617028> (fecha de consulta: 20 de febrero, 2020).

²⁹ Paulo Afonso Velasco Júnior y Miriam Gomes Saraiva, “A Política Externa Brasileira e o ‘fim de ciclo’ na América do Sul: para onde vamos?”, en *Pensamento Propio*, núm. 44, 2016, pp. 295-324.

³⁰ Gomes, “A diplomacia brasileira e as visões...”. Se caracterizan por el apoyo a los regímenes y valores internacionales y la crítica con respecto a las diversas distorsiones que ocurren en el orden internacional, llevadas a cabo muchas veces por las propias potencias.

también a los autonomistas,⁵¹ diplomáticos que apoyaban el protagonismo internacional del país a partir de una mayor articulación con los países del sur global y ganaron centralidad con el canciller Celso Amorim en el gobierno de Lula. Se puede decir que el aparente desinterés de la presidente por los temas de política exterior y la necesidad de concentrarse exclusivamente en cuestiones domésticas como la recesión, el desequilibrio fiscal y el avance del proceso de *impeachment* en el congreso fueron factores determinantes para el progresivo aislamiento y alejamiento del gobierno de los grupos que habían ayudado a pensar y definir la política internacional de Brasil en los 20 años anteriores.⁵²

El escándalo de la corrupción provocado por la operación Lava Jato también perjudicó los intereses globales y regionales de Brasil. Las inversiones brasileñas en los países vecinos, que habían sido una herramienta central en el regionalismo brasileño del gobierno de Lula, fueron directamente afectadas por las investigaciones, sobre todo en las empresas de construcción. En 2016, por ejemplo, las denuncias de corrupción llevaron al BNDES a suspender el desembolso de 3.6 mil millones de dólares para 16 obras de infraestructura en Argentina, Venezuela, República Dominicana, Cuba, Honduras y Guatemala.⁵³ Importa recordar que los sobornos de Odebrecht fueron la principal causa para la detención de Ollanta Humala y la caída de Pedro Kuczynski, e incluso para el suicidio de Alan García en Perú.

Específicamente en lo que se refiere al Mercosur, las disputas comerciales entre Brasil y Argentina reaparecieron, sobre todo en

⁵¹ *Loc. cit.* Defienden una proyección más autónoma y activa de Brasil en la política internacional y reflejan una perspectiva desarrollista y nacionalista.

⁵² Velasco y Gomes, *op. cit.*

⁵³ O Globo, “Lava-Jato já suspendeu...”.

una coyuntura de crisis económica y a causa de medidas restrictivas adoptadas por el gobierno argentino de Cristina Fernández, resultando en una importante caída en el flujo de comercio intra-bloque. La recesión económica y la adopción de un creciente proteccionismo, además de los límites de presupuesto para iniciativas de integración física y reducción de asimetrías, como el FOCEM, condujeron la integración Mercosureña a un periodo de dudas e indefinición.

El *impeachment* de la presidente Dilma Rousseff en 2016 coincidía con un aparente fin de ciclo de los gobiernos progresistas en Suramérica. De hecho, la vuelta del Partido Colorado en Paraguay en 2013 y las victorias de Mauricio Macri en Argentina en 2015 y Pedro Pablo Kuczynski en Perú, en 2016, ya indicaban la gran dificultad enfrentada por los partidos de centroizquierda en la región.

Con los cambios políticos y la crisis económica en importantes países de la región, los compromisos con el regionalismo posliberal se ven directamente afectados, creando retos importantes para las principales iniciativas de integración como la Unasur, la CELAC y el propio Mercosur, especialmente en su dimensión social. Los nuevos gobiernos de centroderecha no comulgan con los mismos principios e ideas de regionalismo que prevalecieron en Suramérica durante la primera década del siglo XXI.

El gobierno de Michel Temer empezó en mayo de 2016 anunciando cambios en la política exterior del país, sobre todo el abandono del énfasis ideológico que habría supuestamente prevalecido en los gobiernos del PT. De hecho, el primer canciller de Temer, el senador José Serra, afirmó que:

La diplomacia volverá a reflejar de manera transparente e intransigente los valores legítimos de la sociedad brasileña y los intereses de su economía, al

servicio de Brasil en su conjunto y no más de las conveniencias y preferencias ideológicas de un partido político y sus aliados en el extranjero. Nuestra política exterior se regirá por los valores del Estado y la nación, no por el gobierno y nunca por un partido.⁵⁴

Quedó claro ya en aquel entonces que Brasil cambiaría algunas orientaciones de su política exterior, afirmando, por ejemplo, su interés en negociar nuevos acuerdos bilaterales de libre comercio, sobre todo en un momento de debilidad del Sistema Multilateral de Comercio. El nuevo canciller citó expresamente en su discurso de toma de posesión a la Alianza del Pacífico, indicando el interés claro en un acercamiento más profundo, y dijo que el Mercosur debería ser fortalecido, “en primer lugar, con respecto al libre comercio en sí entre sus países miembros”.⁵⁵

Las relaciones brasileñas con Argentina mantuvieron su absoluta prioridad en la política exterior de Temer, quien buscó estrechar el diálogo con Mauricio Macri (2015-2019) y coordinar esfuerzos relativos a la región y a la integración Mercosureña. El intercambio de visitas presidenciales⁵⁶ demuestra el interés mutuo en superar los desencuentros que habían existido durante los gobiernos de Dilma Rousseff y la segunda presidencia argentina de Cristina Fernández (2007-2011).

⁵⁴ José Serra, “Discurso de posesión del Ministro José Serra, Ministerio de Relaciones Exteriores”. En <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016> (fecha de consulta: 22 de marzo, 2020).

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ Temer hizo su primera visita oficial a Argentina en octubre de 2016 y recibió a Macri en Brasilia en febrero de 2017.

Un buen ejemplo de coordinación entre Temer y Macri fue su acuerdo de suspensión de Venezuela del Mercosur, primero en términos administrativos, en diciembre de 2016, y luego bajo el Protocolo de Ushuaia, en agosto de 2017. Los dos líderes se interesaron en profundizar las relaciones con la Alianza del Pacífico y apoyaron el avance de las negociaciones Mercosur-Unión Europea. El comercio bilateral, sin embargo, siguió muy por debajo de los flujos de años anteriores, lo que en parte se explica por la crisis económica que afectaba a los dos vecinos. Pese a la caída en el comercio,⁵⁷ hubo algunos avances importantes en las normas comerciales del Mercosur con la aprobación del Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones y del Protocolo de Contrataciones Públicas del Mercosur. Con Chile, Mercosur firmó a finales de noviembre de 2018 un acuerdo de libre comercio, que profundizó y expandió significativamente el acuerdo de 1996 con la inclusión de temas como comercio electrónico, inversiones financieras y compras gubernamentales, dentro de lo que algunos autores llaman de regionalismo del siglo XXI.⁵⁸

Para Zelicovich,⁵⁹ el regionalismo del siglo XXI no se concentra en las preferencias arancelarias, sino en la armonización de políticas internas. Se busca la generación de reglas “más allá de la frontera”, que atiendan las necesidades de las nuevas dinámicas de comercio, producción e inversiones, por fuera del conjunto normativo de la OMC. También se incluyen temas como las re-

⁵⁷ En 2011, el comercio de Brasil con el bloque había sido de 47.2 mil millones de dólares y en 2016 se redujo a 30 mil millones de dólares. Información obtenida de ComexVis, “Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios”. En <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).

⁵⁸ Richard Baldwin, *21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules*, Staff Working Paper ERSD-2011-08, Ginebra, World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division, 2011.

⁵⁹ Zelicovich, *op. cit.*

glamentaciones técnicas, la facilitación del comercio, el comercio electrónico, el medio ambiente y las políticas laborales.

Consecuentemente, la apuesta por una integración multidimensional, basada en el regionalismo posliberal y comprometida con temas como derechos humanos, cultura, educación y desarrollo social, no interesaba a los nuevos gobiernos de la región. Los efectos para el Mercosur Social fueron muy evidentes, con la interrupción o el debilitamiento de iniciativas como el FOCEM y el Estatuto de la Ciudadanía.

Aún más grave es la situación de la Unasur, que ya a partir de 2014 se mostraba incapaz para gestionar la crisis venezolana⁴⁰ y no consiguió elegir a un nuevo secretario general desde el fin del mandato de Ernesto Samper (2014-2017), habiendo sufrido con la salida de Brasil, Argentina, Paraguay, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Uruguay entre 2018 y 2020. Parece que los proyectos regionales creados por los gobiernos progresistas son un estorbo en la nueva realidad política de la región.

El presidente Iván Duque (2018-2022), además de anunciar en el momento de su posesión en agosto de 2018 una retirada definitiva de la Unasur, ayudó a crear, al lado del presidente de Chile Sebastián Piñera, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que, según las palabras del presidente colombiano,⁴¹ funcionaría como “un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas, en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercados, la agenda social, con soste-

⁴⁰ Anna Hoffmann *et al.*, “Die Krise in Venezuela-Prüfstein für die Unasur”, en *GIGA Focus Lateinamerika*, núm. 3, 2015, pp. 1-7.

⁴¹ Sputniknews, “Prosur: ¿una manera de institucionalizar al Grupo de Lima y aislar más a Venezuela?”, 18 de enero de 2019. En <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201901191084844672-Prosur-ivan-duque-venezuela-grupo-de-lima/> (fecha de consulta: 15 de enero, 2020).

nibilidad y con debida aplicación”. Desde entonces, el Foro lanzó sus directrices de funcionamiento, emitió declaraciones sobre las crisis políticas en Chile y Ecuador y, más recientemente, definió acciones conjuntas para enfrentar la pandemia del coronavirus. Se presenta como una estructura leve y desburocratizada para promover el diálogo y la cooperación entre los países suramericanos, considerando valores comunes como la democracia y los derechos humanos.

Con el agravamiento de la crisis venezolana, se puede decir que Unasur fracasó en ejercer el rol político de estabilizador regional,⁴² habiendo también fracasado en desarrollar una imagen externa y una identidad común entre los países miembros. Para Mijares y Nolte,⁴³ “la autonomía regional y las autonomías nacionales se neutralizan mutuamente”, reconociéndose que los intereses nacionales e iniciativas de cada país se sobreponen a los intentos de coordinación regional. En cuanto a la relación entre autonomía y desarrollo, por ejemplo, suele haber importantes disputas entre los que creen que la fuerza del Estado y la autonomía internacional son condiciones para el desarrollo, y los que entienden que el desarrollo económico por la vía liberal es lo que garantiza la autonomía política. En ese sentido, la creación de la Alianza del Pacífico en 2011, con sus miembros comprometidos con una profunda apertura comercial para el exterior, en muy poco convergía con los modelos nacionalistas y neodesarrollistas que prevalecían en países del Cono Sur. Eso es lo que la literatura ha llamado división

⁴² Elsa Llenderrozas, “Unasur: desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior”, en *Pensamiento propio*, núm. 42, 2016, pp. 195-214.

⁴³ Victor Mijares y Detlef Nolte, “Regionalismo post-hegemónico en crisis. Por qué la Unasur se desintegra”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 18, núm. 3, julio-septiembre de 2018, pp. 105-112.

Atlántico-Pacífico⁴⁴ y confirma la coexistencia o yuxtaposición de distintos modelos de regionalismo, sin que se reconozca uno que sea hegemónico.

Dos investigadoras, Gomes Saraiva y Granja Hernández,⁴⁵ también reconocen una división entre las comunidades epistémicas prointegracionistas de la región,⁴⁶ existiendo dos visiones distintas de regionalismo: una liberal-comercial y otra política-integradora, cada una con sus propios instrumentos de coordinación de intereses y con diferentes resultados en términos de éxito o fracaso de sus iniciativas.

Es innegable que Brasil ha perdido mucho de su presencia internacional e incluso regional en los últimos años. Importantes iniciativas, como el acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), no tuvieron prácticamente ninguna participación brasileña. Las relaciones con países como Bolivia, Ecuador y Venezuela se deterioraron mucho, sobre todo porque esos gobiernos no acep-

⁴⁴ José Briceno-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific—Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017.

⁴⁵ Miriam Gomes Saraiva, y Lorena Granja Hernández, “La Integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideológica y el pragmatismo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 157-182.

⁴⁶ El término “comunidad epistémica” apunta a una red de profesionales con conocimientos y competencias reconocidos en determinada área de conocimiento específica y con una reivindicación impositiva de conocimientos relevantes para políticas dentro de su área. La comunidad epistémica brasileña prointegración estaba formada por actores políticos de izquierda vinculados al PT y por académicos que apoyaban la integración regional. Susanne Gratius y Miriam Gomes Saraiva, “Continental regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas”, en *CEPS Working Document*, núm. 374, 2015, pp. 1-13, con énfasis para el profesor de la Unicamp Marco Aurelio Garcia. Esta comunidad defendía la profundización de la integración política y social a través de una reconfiguración de la agenda del bloque y de su fortalecimiento institucional. Miriam Gomes Saraiva y Bruno de Moura Borges, “El papel del desarrollo en la Agenda de Cooperación de Brasil en el Mercosur desde 2005”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 36, 2015, pp. 21-33.

taron el *impeachment* de Dilma en 2016 y apoyaron la idea de que había ocurrido un golpe parlamentario. Hubo duras críticas también del entonces secretario general de la Unasur Ernesto Samper, quien entendiendo que la destitución de Dilma podría representar una ruptura del orden democrático, llegó a proponer la invocación de la cláusula democrática del Protocolo de Georgetown para suspender a Brasil.

Para responder a esas críticas, la diplomacia brasileña del gobierno de Temer abandonó su tradicional cautela en las relaciones con los vecinos y asumió un discurso muy duro contra países como Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, a los cuales acusó de opinar y propagar falsedades sobre el proceso político interno en Brasil.⁴⁷ En el caso de Venezuela, cabe recordar que en diciembre de 2017, Maduro expulsó al embajador brasileño en Caracas y Brasil hizo lo mismo con el máximo diplomático del país vecino en Brasilia.

EL GOBIERNO DE JAIR BOLSONARO FRENTE AL REGIONALISMO

El gobierno brasileño de Jair Bolsonaro, elegido en segunda vuelta el 28 de octubre de 2018, confirmó el giro a la derecha que ha sucedido en los últimos años en Suramérica y presenta al mismo tiempo un perfil económico liberal, una orientación nacionalista y una agenda conservadora y antiglobalista. En cuanto a la economía, destaca la fuerza del ministro Paulo Guedes, un “Chicago-boys”

⁴⁷ G1-Globo, “Itamaraty critica governos de cinco países por ‘falsidade’ sobre o Brasil, *G1-Globo*, 13 de mayo, 2016. En <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/itamaraty-critica-governos-de-5-paises-por-propagar-falsidades-sobre-brasil.html> (fecha de consulta: 12 de febrero, 2020).

que llevó a cabo una profunda reforma pensional en 2019, además de querer también las reformas fiscal y administrativa, e interesado en mejorar la relación de confianza con los inversores internacionales. Fue ese ministro quien declaró abiertamente poco después de la victoria electoral de Bolsonaro que ni Argentina ni tampoco el Mercosur serían prioridades para el futuro gobierno. Era, sin lugar a duda, una señal muy negativa para el futuro del regionalismo brasileño.

Los viajes del presidente Bolsonaro a Santiago y Buenos Aires confirmaron la importancia de Chile y Argentina, con cuyos gobiernos compartía intereses y convergía de alguna manera en términos político-ideológicos. Hay que reconocer también que Brasil decidió participar del Prosur lanzado por Chile y Colombia, además de haber reconocido a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela.⁴⁸ Sobre la crisis venezolana, el dilema que se presenta apunta para los límites entre la injerencia indebida en asuntos domésticos y la legítima articulación de consensos y soluciones negociadas. Por ahora, Brasil se ha sumado al Grupo de Lima para privilegiar una solución multilateral, alejándose de la peligrosa retórica de Trump de que “todas las opciones están sobre la mesa”, pero también distanciándose de las posiciones de importantes vecinos como México, que bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha preferido no reconocer a Juan Guaidó.

Más recientemente, la victoria electoral de Alberto Fernández en Argentina ha traído gran incertidumbre para la relación Brasilia-Buenos Aires. Hay que señalar que el presidente brasileño no fue a su toma de posesión, además de haberle criticado durante

⁴⁸ A finales de mayo, el presidente Bolsonaro recibió las credenciales de la embajadora María Teresa Belandria, indicada por Juan Guaidó como representante de Venezuela en Brasil.

las elecciones y apoyado claramente a Macri. El mal momento en las relaciones con Argentina también perjudica el regionalismo brasileño.

Está claro que los cambios y transformaciones que naturalmente ocurren en los regímenes democráticos en el nivel doméstico, acaban por afectar y alterar las preferencias nacionales en cuanto al tipo de regionalismo deseado o ideal y eso influye directamente en las instituciones ya consolidadas.⁴⁹ En ese sentido, se nota que hay diferencias en las ideas y preferencias de distintos grupos que participan de las decisiones de política exterior en el gobierno de Bolsonaro. Los militares, por ejemplo, que tienen mucha importancia y ocupan varios ministerios, además de la vicepresidencia, subrayan la importancia geopolítica de la región y tienen el interés en mantener mecanismos de cooperación y de gobernanza regional en temas como frontera y combate a crímenes transnacionales que se desarrollaron con la Unasur. Gracias a ellos incluso se restablecieron los diálogos y entendimientos con militares del gobierno de Maduro,⁵⁰ para cuidar de las sensibles cuestiones relativas a la entrada de venezolanos por el estado brasileño de Roraima.

El ministro Paulo Guedes también tiene un rol importante para definir la agenda regional de Brasil, apoyando una mayor apertura comercial del país y la amplia negociación de acuerdos comerciales entre el Mercosur y otros actores, como el que se cerró con la Unión Europea en 2019, y que incluye temas como com-

⁴⁹ José Antonio Sanahuja, “Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle”, en Briceño-Ruiz y Morales, *op. cit.*

⁵⁰ Janaina Figueredo, “Brasil mantém canal de comunicação com militares da Venezuela”, *O Globo*, 13 de marzo de 2019. En <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-mantem-canal-de-comunicacao-com-militares-da-venezuela-23517292> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).

pras públicas, propiedad intelectual, además de aspectos laborales y medioambientales, propios del regionalismo del siglo XXI. Dentro del Mercosur, el ministro apoya la revisión del arancel externo común (AEC), con un corte generalizado de alícuotas para elevar la competitividad de las economías, algo que fue presentado como una prioridad por Brasil al asumir la Presidencia *pro tempore* del bloque durante la Cumbre de Santa Fé en julio de 2019,⁵¹ pero que preocupa a algunos sectores de la industria brasileña.

En ese sentido, el acuerdo entre Brasil y México que eliminó aranceles y cuotas de importación para vehículos ligeros y autopartes provocó resistencia de la industria automotriz brasileña, que presionó sin éxito por el aplazamiento de su entrada en vigor que ocurrió en marzo de 2019. Prevalcieron los intereses del equipo económico liberal del gobierno brasileño, pero seguramente habrá fuertes presiones para que otros acuerdos de ese tipo no se firmen, sobre todo en sectores donde hay perjuicios competitivos por la carga tributaria, la infraestructura o la escala.

Las ambigüedades regionales de Brasil siguen siendo influenciadas por factores domésticos importantes, como el grado de apoyo o resistencia de la opinión pública, tradicionalmente alejada y desinteresada por los vecinos, pero que en algunos sectores y regiones empieza a demostrar verdadera resistencia y oposición a cualesquiera políticas e iniciativas en apoyo a países o pueblos del entorno regional.⁵² De hecho, asumir los costos materiales de

⁵¹ Jussara Soares, “Ao assumir comando de Mercosul, Brasil promete fazer revisão completa de taxas de importação”, en *O Globo*, 16 de julio, 2019. En <https://oglobo.globo.com/economia/ao-assumir-comando-de-mercosul-brasil-promete-fazer-revisao-completa-de-taxas-de-importacao-23812446> (fecha de consulta: 10 de marzo, 2020).

⁵² Janina Onuki *et al.*, “Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective”, en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm. 1, 2016, pp. 433-465.

la solidaridad regional es algo que muy a menudo enfrenta la resistencia de la opinión pública brasileña e incluso de líderes políticos del país. En ese sentido, hay que señalar que al observar los indicadores del PIB per cápita en la región, al contrario de lo que ocurre en Europa —donde los tamaños y grados de desarrollo coinciden—, en el Mercosur, el mayor país en población y economía no es el mejor país en términos de PIB per cápita. Malamud⁵³ argumenta que es difícil para el gobierno brasileño legitimar internamente lo que podría ser visto por su población como un subsidio a países más ricos, teniendo en cuenta que las tasas de pobreza y desigualdad de Brasil son mayores que las de Uruguay y Argentina, por ejemplo. En la misma dirección se colocan Onuki y otros,⁵⁴ afirmando que la renuencia de Brasil a ayudar financieramente a sus vecinos se debe al hecho de que sus indicadores de desarrollo humano son peores que los de países “más pequeños”, a pesar de los mayores recursos materiales de Brasilia.

En la sociedad brasileña se nota también cierto desinterés por el entorno regional, algo que contrasta fuertemente con la posición asumida por la población de otros países, activamente interesada en el avance de las relaciones con los vecinos. En 2017, el Latinobarómetro hizo una encuesta⁵⁵ en América Latina preguntando con qué país o bloque de países el entrevistado quisiera ver el fortalecimiento de lazos comerciales o de relaciones con su país de origen. Haciendo un comparativo con las cuatro mayores eco-

⁵³ Andrés Malamud, “Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o Mercosul”, en Erica Simone Resende Almeida y Maria Izabel Mallmann [orgs.], *Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?*, Curitiba, Appris, 2015.

⁵⁴ Onuki, *op. cit.*

⁵⁵ En *Latinobarómetro*. En <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> (fecha de consulta: 15 de febrero, 2020).

nomías de América Latina, que son las más industrializadas, con una población más expresiva y de dimensiones territoriales más grandes, quedaron evidentes las diferencias de la opinión pública brasileña frente a la de los demás países en cuanto a lo que se considera prioritario para el país. Para la opinión pública brasileña, América Latina no se coloca como prioridad, siendo elegida por apenas 4.5% de los entrevistados. En Argentina, en contrapartida, 29.3% de los consultados elegirían esa región, habiendo quedado, incluso, delante de Estados Unidos, que aparecieron en segundo lugar con 17.3%.

Conclusión parecida encontraron Onuki y otros,⁵⁶ que preguntaron qué región debería ser priorizada por su país, habiendo sido América Latina elegida por un 16% de los brasileños, mientras que en los demás países de la región el espacio latinoamericano fue indicado por alrededor del 42% de los entrevistados. En la misma encuesta, los autores también preguntaron sobre la autoidentificación de los entrevistados como latinoamericanos, quedando Brasil muy por debajo de vecinos como Argentina y Colombia, donde casi la mitad reconocieron ser mayoritariamente latinos.

Otro factor importante que afecta el regionalismo brasileño es el avance económico de China por Latinoamérica, pasando en poco tiempo a figurar como el mayor o segundo mayor socio de la gran mayoría.⁵⁷ Con eso, el gigante asiático pasó a competir más directamente con mercancías brasileñas en los mercados regionales, causando desplazamientos y pérdidas importantes. Es emblemático notar que China ya se sitúa en los últimos años como el

⁵⁶ Onuki, *op. cit.*

⁵⁷ Xinhua Português, “China se torna o segundo maior parceiro comercial da América Latina”, en *Xinhua Português*, 30 de noviembre, 2018. En http://portuguese.xinhuanet.com/2018-11/30/c_137640466.htm (fecha de consulta: 10 de febrero, 2020).

segundo mayor *market-share* de la Aladi,⁵⁸ colocándose por delante de Brasil pese a todas las ventajas dadas a los productos brasileños en el ámbito de la Asociación.

El aumento extraordinario de las exportaciones de los países latinoamericanos a China,⁵⁹ sobre todo en el contexto del *boom* de las *commodities*, también tuvo efectos sobre los proyectos integradores en la región. Si, originalmente, había la expectativa de aumentar la competitividad de las economías de los países miembros, haciéndolas complementarias e incentivando el comercio intrarregional, a partir de finales de la década pasada, con el aumento de la presencia China en la pauta exportadora de la región, el foco de los proyectos suramericanos pasó a ser la construcción de infraestructura física para ampliar la capacidad de exportación de los países miembros a Asia. La dependencia comercial de la mayoría de los países de la región con respecto a China fue construida con rapidez y en términos bilaterales, sin una respuesta colectiva articulada, reforzando la especialización regresiva y el aumento de la competencia entre las economías.

CONCLUSIÓN

En el siglo XXI, la relación de Brasil con sus vecinos suramericanos evolucionó de un periodo de tensiones y conflictos a una realidad más contemporánea marcada por el diálogo, la confianza y la

⁵⁸ Asociación Latinoamericana de Integración, Sistema de información de comercio exterior, ALADI. En http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsfComercio/totales_comercio_exterior.seam?cid=25216 (fecha de consulta: 20 de enero, 2020).

⁵⁹ *Loc. cit.*, Las exportaciones de los miembros de la Aladi para China pasaron de 18 000 millones de dólares en 2005 para 92 000 millones de dólares en 2018.

integración. Ello no fue suficiente, sin embargo, para garantizar un proyecto regional verdaderamente estable y continuo. El país asume su regionalismo, pero a menudo lo identifica mucho más con el objetivo de mejorar las capacidades nacionales que con la idea de promover objetivos comunes, aunque eso no sea una exclusividad brasileña.

Hasta en los momentos de mayor énfasis al regionalismo, como en el gobierno de Lula, Brasil tuvo inmensas dificultades para afirmar un liderazgo regional y para superar ambigüedades reflejadas en ideas como soberanía por integración y regionalismo por multilateralismo o por bilateralismo, que seguramente no son excluyentes, pero que la diplomacia brasileña suele jerarquizar como opciones mejores o peores para el desarrollo del país.

Los gobiernos de Dilma y de Temer han sido muy perjudiciales para el regionalismo brasileño, con graves efectos sobre los proyectos de integración regional. Recortes en el presupuesto, declive de la política exterior, recesión económica y grave escándalo de corrupción son algunos de los factores que explican el deterioro de la posición brasileña en la región.

El nuevo presidente brasileño Jair Bolsonaro comparte algunas ideas e intereses con otros gobiernos de centroderecha de la región, con clara preferencia por el regionalismo del siglo XXI, pero aún no se reconoce una efectiva convergencia ideológica que incluya a toda Suramérica y sea capaz de desarrollar un tipo de regionalismo hegemónico o un efectivo mecanismo de gobernanza regional. La crisis venezolana, por ejemplo, puso en entredicho las instituciones subregionales y no ha sido capaz de estimular un consenso efectivo entre los vecinos. Más temprano que tarde, Brasil tendrá que presentar más claramente los nuevos matices de su regionalismo, seguramente aún cargado de dilemas y ambigüedades. Lo



PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR

único seguro e ineludible es que, le guste o no a la opinión pública, a los gobernantes y a los empresarios, Brasil seguirá siendo un país suramericano y habrá que decidir si eso se toma como una ventaja o una desventaja.