

Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur

Integration processes in South America and the role of Brazil: the cases of Mercosur and Unasur

Miriam Gomes Saraiva

Profesora e investigadora, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Brasil).
Coordinadora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales
miriamsaraiva@uerj.br

RESUMEN

El artículo examina el estado actual de las visiones de los actores políticos en los procesos de integración en América del Sur, que son la base para la evolución de estos procesos; desde esta perspectiva, se analiza la historia reciente del Mercosur y la Unasur. Como segundo objetivo, se discute el papel que Brasil ha desempeñado en la evolución de estas dos iniciativas en los últimos años. Para alcanzar estos objetivos, inicialmente se presentan las opiniones de los actores políticos de la región sobre la integración regional, definidas a partir de elementos comunes. A continuación se presentan las principales características de la evolución reciente del Mercosur y la Unasur; y la tercera parte reflexiona sobre el papel que Brasil ha desempeñado en este nuevo escenario. Finalmente, la conclusión es una síntesis de las dos iniciativas y apunta las perspectivas abiertas por el Gobierno de Dilma Rousseff en relación con la política brasileña en la región.

Palabras clave: Brasil, integración regional, América del Sur, Mercosur, Unasur, política exterior

ABSTRACT

The article examines the current state of the views of the political actors in integration processes in South America, and which represent the basis for the evolution of these processes. Using this perspective, the author analyses the recent history of Mercosur and Unasur. As a second objective, the article examines the role Brazil has played in the evolution of these two initiatives in recent years. To achieve these objectives, the author begins by presenting the opinions of the region's political actors on regional integration, defined by means of common elements. The author then goes on to present the main characteristics of the recent evolution of Mercosur and Unasur. The third part analyze the role Brazil has played in this new scenario. Finally, the conclusion summarises the two initiatives and highlights the likely prospects for Dilma Rousseff's government in relation to Brazil's policy in the region.

Keywords: Brazil, regional integration, South America, Mercosur, Unasur, external policy

El escenario actual de los procesos de integración en América del Sur presenta un nuevo formato. Desde el año 2000 las iniciativas tradicionales orientadas a la liberalización comercial, como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y Comunidad Andina (CAN), han ido perdiendo centralidad en relación con nuevas experiencias. Aquellas iniciativas tampoco consiguieron consolidar una regionalización en términos de incrementar la interdependencia entre los países de la zona y no pudieron reformular el comercio intrarregional lo suficiente como para romper la prioridad de los intercambios de la región con países fuera del continente. El modelo de economía abierta, que proporcionó las bases para estos procesos, está siendo sustituido en varios países de América del Sur por políticas más cercanas al desarrollismo. Este nuevo escenario, a su vez, está dando paso a nuevas experiencias en el campo de la integración/cooperación regional de carácter prioritariamente cooperativo, que difieren de las categorías tradicionales de integración basadas en la integración comercial¹. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) tiene un carácter estrictamente intergubernamental y de institucionalidad baja, lo que garantiza la autonomía de los estados miembros en iniciativas extrarregionales. En términos económicos, por no tener los compromisos inherentes a una experiencia de integración económica, puede acomodar diferentes iniciativas subregionales como el Mercosur y la CAN.

En el escenario hemisférico, desde el 11 de septiembre de 2001, el Gobierno de George W. Bush abandonó los esfuerzos para establecer una política panamericana para América Latina. A su vez, la sucesora Administración de Obama aún no ha logrado tener una política específica orientada para América del Sur. Por su parte, los nuevos gobiernos de carácter antiliberal electos en la región han contribuido a profundizar la distancia en relación con los Estados Unidos, debilitando los lazos históricos que la unían con el norte. Este nuevo equilibrio favoreció ajustes en el comportamiento brasileño, que asumió un perfil más autónomo. La ausencia de una política exterior de la Administración Obama amplió los espacios de actuación de la diplomacia brasileña en la construcción del liderazgo del país en América del Sur. Esta trayectoria ha estado marcada, por un lado, por una preferencia de la diplomacia brasileña por el segundo tipo de iniciativas de cooperación en marcha en la región, con los patrones de *soft power* y, por el otro, por los intentos de reforma de la agenda del Mercosur y de alejarse de los patrones tradicionales de integración comercial.

A efectos de este artículo, se pretende examinar aquí los casos del Mercosur y la Unasur, que son diferentes entre sí y con características propias, y analizar el compor-

1. Aquí se entiende la integración como acción voluntaria de asumir compromisos y las áreas de partición o transferencia de soberanía a partir de un tratado. La cooperación es una acción conjunta voluntaria.

tamiento brasileño en referencia a las dos iniciativas. El primer objetivo es identificar el estado actual de las visiones de los actores políticos de los procesos de integración en la región que proporcionan las bases para la evolución de estos procesos y analizar la trayectoria reciente del Mercosur y de la Unasur. Como segundo objetivo, el artículo examina el papel que Brasil ha desempeñado en la evolución de dichos procesos en los últimos años².

Para alcanzar estos objetivos, se presentarán inicialmente las visiones de los actores políticos de la región en materia de integración regional, definidas a partir de algunos elementos comunes: las principales características de la evolución reciente del Mercosur y la Unasur; y el papel relevante que Brasil ejerce en este nuevo escenario. Finalmente, a modo de conclusión se busca hacer una síntesis de estas dos iniciativas y apuntar las perspectivas abiertas con el nuevo Gobierno de Dilma Rousseff con respecto al comportamiento brasileño en la región.

VISIONES DE LOS ACTORES SOBRE LA INTEGRACIÓN SURAMERICANA³

Desde la dimensión política, las visiones sobre integración en América del Sur existente entre los actores de la región son variadas. Aunque hay muchos matices, en general, estas visiones se pueden agrupar de la siguiente manera:

La primera visión, que se estructuró a principios de la década de los noventa, se basa en el pensamiento liberal-ortodoxo en el campo de la economía y en la dimensión política⁴. En términos estrictamente económicos, esta visión aboga por la apertura indiscriminada de la economía, y sugiere el desarrollo de un menor número de sectores productivos, pero que tengan mayores ventajas comparativas y puedan tener una mejor inserción de la economía nacional en el mercado internacional. Se concede preferencia a las zonas de libre comercio sobre las uniones aduaneras, ya que estas últimas se identifican como un

2. Algunas de las ideas desarrolladas en este artículo se basan en el artículo de Saraiva (2010a) que discutió los procesos de integración suramericana en términos generales y sus perspectivas de análisis.

3. Esta parte contiene fragmentos de los artículos de Briceño Ruiz (2010).

4. Malamud y Castro (2007) hacen un buen equilibrio de los puntos de vista sobre la integración en la región, y los clasifican de liberales, realistas y progresistas. Chudnowsky y López examinan las visiones desde un sesgo ortodoxo/heterodoxo.

obstáculo para las negociaciones con diferentes socios en el ámbito internacional. Los acuerdos comerciales son juzgados en función de sus creaciones y desvíos de comercio, y en función de cuánto el acuerdo favorece una mayor apertura de las economías de sus estados. En términos políticos, la visión liberal da preferencia a acercarse a los Estados Unidos como el principal socio externo. También parece ser relevante para este grupo un apoyo estadounidense para asuntos de seguridad y defensa en la región. Esta visión es especialmente fuerte en Chile, que ha optado por una estrategia de proyección individual en la economía internacional, y en Colombia. En Perú y Argentina también hubo importantes sectores que defendieron esta visión en los años noventa.

Un segundo grupo más amplio está orientado, en el ámbito económico, hacia modelos heterodoxos, que prefieren las políticas estatales destinadas a promover el desarrollo industrial con enfoques sectoriales. Este grupo abarca interpretaciones variadas en los ámbitos económico y político. Como elemento común, sus formuladores apoyan una integración regional que va más allá del libre comercio, pero con matices diferentes. En el marco de los bloques económicos de carácter comercial existentes en la región, a diferencia de los liberales, los heterodoxos mostraron preferencias por una unión aduanera, lo que daría a los países miembros el acceso preferente a los mercados del bloque correspondiente y fortalecería la posición de estos países en las negociaciones económicas internacionales.

Entre los países del Mercosur, donde hay una marcada diferencia entre las políticas macroeconómicas de sus países miembros y sus respectivos parques industriales, los heterodoxos pragmáticos en Argentina y Uruguay sugieren una mayor coordinación de políticas macroeconómicas en el interior del bloque junto con la introducción de una agenda de industrialización que beneficie a todos. Esto significaría una integración estratégica de los recursos para asegurar el desarrollo de los sectores productivos, así como la incorporación a la agenda del bloque de la cuestión distributiva y del acceso a las oportunidades. Un paso importante sería el fin de las asimetrías, vistas como las diferencias en las políticas de incentivos para la industrialización. Se trata de un enfoque pragmático, que aboga por un modelo que produce beneficios económicos para el país en cuestión y donde se defiende la institucionalización en determinadas áreas y en la medida en que aumente la eficiencia económica del bloque a corto plazo. Por lo tanto, estos pensadores tienen una mayor preocupación por el fortalecimiento de los procedimientos técnicos y la integración funcional.

Las percepciones brasileñas tienen, a su vez, características específicas, propias del tipo de inserción histórica de Brasil en la región, así como de la proyección exterior que ha experimentado desde mediados de los años noventa. El éxito del crecimiento económico a partir del modelo de sustitución de importaciones proporcionó la consolidación de sectores desarrollistas fuertes y estables, y generó una estructura industrial compleja y diversificada. En este contexto, la primera visión, que se sitúa entre los heterodoxos

y los liberales, está a favor de una liberalización condicionada de la economía, que administre una apertura comercial pero que no renuncie a la política de industrialización adoptada tradicionalmente en el período desarrollista. Esta visión identifica una integración en América del Sur como una etapa para reducir los impactos y el propio ritmo de una apertura al exterior y para absorber las exportaciones brasileñas de productos manufacturados.

En cuanto al Mercosur, Brasil osciló en los últimos años entre la defensa del regreso a una zona de libre comercio en los momentos más críticos del bloque y la aceptación de una unión aduanera incompleta en los momentos más favorables. Este último grupo tuvo más influencia durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, y con la elección de Lula da Silva su relevancia se vio reducida. En términos políticos-diplomáticos, este grupo encontró su identidad principalmente en el marco de los institucionalistas pragmáticos de Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil), que se caracterizaron por dar mayor importancia al apoyo de Brasil a los regímenes internacionales vigentes⁵. En cuanto a la institucionalidad del Mercosur, esta visión se acercó a los pragmáticos en Argentina: la institucionalización solo sería bienvenida en la medida en que aumentara la capacidad del bloque para producir beneficios en el ámbito económico.

Los brasileños desarrollistas, con un abordaje propiamente heterodoxo, buscan la integración económica como un mecanismo para el acceso a los mercados extranjeros y, sobre todo, la proyección de las empresas nacionales así como una vía de proyección brasileña y el fortalecimiento del país en las negociaciones económicas internacionales. Su mayor identidad en el ámbito diplomático se produce con la corriente autonomista, que aboga por una proyección más autónoma y activa de Brasil en la política internacional y que busca un papel de liderazgo brasileño asertivo en América del Sur. Percibe la integración de América del Sur bajo el liderazgo brasileño como una prioridad y considera que es importante, tanto la ampliación del Mercosur como la inclusión de temas de infraestructura en su agenda. La base del regionalismo abierto del Mercosur y su carácter comercial son criticados por este grupo. El “desarrollo” es apuntado como matriz para un proceso regional de integración. El mayor énfasis se da a la posibilidad de implementar proyectos brasileños de desarrollo de infraestructura y proyección industrial. Este grupo ha tenido más espacio con los gobiernos de Lula y de Dilma Rousseff.

5. Desde 1990 la diplomacia brasileña ha ido tomando forma en torno a dos corrientes, autonomistas e institucionalistas pragmáticas, que tienen diferentes visiones sobre la dinámica del orden internacional, intereses nacionales y la estrategia para lograr los objetivos de autonomía y el crecimiento económico del país. Estas dos corrientes tuvieron vínculos con los actores políticos del período. Sobre este tema, véase Saraiva (2010b).

Entre los gobiernos antiliberales electos desde el año 2000, se ha estructurado una visión neodesarrollista, de carácter también heterodoxo, que busca establecer una política industrial más activa orientada a la estructuración de un parque industrial nacional. El modelo económico nacionalista y neodesarrollista, paralelo a los pocos avances regionales en el sentido de organizar políticas regionales neodesarrollistas para hacer frente a las asimetrías de la proyección brasileña en la región, dio argumentos a un grupo que se preocupa por la dimensión excesiva de la economía brasileña y que defiende el establecimiento de mecanismos de defensa en el campo económico en relación con el vecino más grande. Esta corriente prioriza un modelo de regionalización más cooperativo que evite compromisos económicos a largo plazo vis a vis con los países vecinos; en los últimos tiempos tiene presencia tanto en Argentina como en los países con menos recursos pero que tienen que rendir cuentas a las demandas internas de los sectores sociales de los cuales reciben apoyo político.

La visión progresista se puede identificar tanto en Brasil como en otros países de la región; se encuentra diseminada y se acerca a lo que se podría percibir como una comunidad epistémica prointegración; así mismo, está orientada principalmente a la dimensión política. El proceso de integración, en este caso, tiene una perspectiva a largo plazo de carácter estratégico vis a vis con terceros estados, que entienden que el proceso de integración fortalecería la posición de América del Sur en el concierto de las naciones. Esta visión propone un proceso de integración cuya base sería una identidad común y en el cual el énfasis estaría en la participación de la sociedad civil y en el fortalecimiento de la parte institucional; esta institucionalización percibiría un incentivo para la integración. Su origen está en académicos y liderazgos políticos vinculados a los partidos progresistas con un historial de actuación internacionalista.

Una visión diferente –la bolivariana– se ha desarrollado, durante la década, en Venezuela, y se ha orientado a América del Sur, América Central y el Caribe. Sus defensores muestran una preferencia por un tipo de confederación latinoamericana, con un contenido mayoritariamente político. A partir de 2004 asumen la percepción de la integración como un instrumento antiliberal y antiestadounidense, junto con la idea de profundizar el “proceso revolucionario” del “Socialismo del siglo XXI” en su dimensión exterior. Esta perspectiva defiende la dimensión política con el fin de crear un bloque que asegure a los países suramericanos un mayor poder y autonomía en los escenarios globales. En este caso, la dimensión económica de la integración está subordinada a la dimensión política y es criticada por ser considerada una expresión del “neoliberalismo salvaje” identificado como responsable por el aumento de la dependencia extrarregional. Para esta visión, la integración puede alejarse de la dimensión económico-comercial y centrarse en los aspectos políticos, ideológicos y militares, articulando con proyectos de cooperación técnica. Estas ideas encontraron ecos en Bolivia y Ecuador

CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LA UNASUR Y EL MERCOSUR

El Mercosur es una unión aduanera incompleta de carácter intergubernamental. Creada en 1991, la percepción predominante entre los analistas de temas regionales es que las expectativas estructuradas a partir de la firma del Tratado de Asunción no se concretizaron. Durante la primera década hubo una convivencia, en los cuadros del Gobierno, de una visión de liberalización condicional de la economía marcada por la intersección entre la heterodoxia y el liberalismo (con los institucionalistas pragmáticos) en Brasil con la coexistencia de los pensadores liberales y heterodoxos pragmáticos en Argentina. Esta convivencia marcó la evolución del bloque, que avanzó en las áreas donde producía los mayores beneficios económicos —el comercio intrabloque— y con bajo perfil institucional. La devaluación del cambio en 1999 interrumpió este proceso mediante la introducción en las relaciones comerciales de un factor de desequilibrio comercial entre los dos principales socios (la difícil ecuación entre cambio y exportaciones), que nunca más ha encontrado un punto de equilibrio.

Desde la crisis argentina de 2001 y después de las elecciones de Lula y Néstor Kirchner, el equilibrio político en los dos países cambió. En ambos casos, la convivencia entre los heterodoxos tanto pragmáticos como progresistas fue establecida en detrimento de los liberales, aunque con diferencias entre sí. El Gobierno de Lula reflejó la coexistencia de las corrientes autonomista/prodesarrollista y progresista. Esta combinación articuló, por un lado, la visión autonomista formulada en Itamaraty, que ve la integración suramericana bajo el liderazgo de Brasil como un objetivo y prioriza una expansión del Mercosur a través de la entrada de nuevos estados o la formación de la Unasur. Su prioridad no es el comercio, sino el desarrollo. La perspectiva inconclusa de la entrada de Venezuela en el Mercosur atendería a este punto de vista. Este grupo busca mantener un equilibrio en el interior del Mercosur que favorezca los proyectos brasileños de desarrollo de infraestructura y la proyección industrial. Por otro lado, los progresistas defendieron la profundización de la integración política y social a través de una reconfiguración de la agenda del bloque, junto con el fortalecimiento de su dimensión institucional.

En Argentina, Néstor Kirchner hizo una renovación en el cuadro político y adoptó una estrategia neodesarrollista heterodoxa para así establecer una política industrial activa orientada a la recomposición del parque industrial. Esta estrategia reemplazó la expectativa por parte de los pensadores argentinos de la creación de una coordinación de políticas macroeconómicas y cambiarias con Brasil, que vendría acompañada por un aumento de eficiencia en el proceso de integración de infraestructura. Pero el límite de esta expectativa, frente a la tradición brasileña de autonomía, dio paso a preocupaciones por la excesiva dimensión de la economía brasileña y al establecimiento de mecanismos defensivos y de comercio administrado.

Sin embargo, en ambos casos, los progresistas consiguieron influir en las dimensiones institucionales y sociales del Mercosur. La entrada en vigor del Protocolo de Olivos y la formación del Parlamento del Mercosur fueron los resultados de esta perspectiva. En la dimensión social, el nivel de integración alcanzado dentro del Mercosur, sobre todo entre Brasil y Argentina, fue significativo. El Plan de Trabajo del Mercosur desde 2004 hasta 2006 dedicó una particular atención al Mercosur Social y al Mercosur institucional. La cooperación entre diferentes ministerios en sectores como educación, cultura, energía y agricultura ha crecido en los últimos años.

El proceso de admisión de Venezuela como miembro pleno del bloque atendió a sectores políticos argentinos preocupados por el creciente peso del liderazgo brasileño; a los autonomistas brasileños, que buscan la ampliación del bloque; y a los progresistas, que defienden la aproximación a los gobiernos antiliberales de la región. Sin embargo, el proceso se detuvo en los límites de la visión bolivariana que tenía expectativas de reformular el carácter económico del Mercosur.

En términos económicos, el área de libre comercio y la tarifa externa común fueron perforadas y las inversiones en el bloque fueron dejando de ser atractivas para los agentes económicos brasileños. Por otro lado, al final del Gobierno de Lula se aprobó un código aduanero que se implementará a largo plazo. Por ahora, la implementación de una unión aduanera incompleta continúa, y el resto de países de la región están asociados al bloque en términos comerciales. La dimensión institucional, a pesar de los avances, no tiene ningún rasgo de supranacionalidad, pese a la creación del Parlasur, y Brasil ha ido asumiendo progresivamente el papel de *paymaster* en el bloque a través de la creación e implementación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)⁶.

La Unasur tiene un perfil diferente de las otras iniciativas y se acerca más a un instrumento de gobernanza regional que a los patrones clásicos de integración. En el año 2000, el presidente Cardoso⁷ organizó una primera reunión en Brasilia con los gobernantes de la región, con vistas a la formación de una comunidad suramericana. En esta reunión los principales temas tratados fueron la integración económica y de infraestructura, junto con la perspectiva de fortalecimiento de los regímenes democráticos, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) se estructuró como un marco para las inversiones regionales en infraestructura.

A partir de la elección de Lula, la diplomacia brasileña centró los esfuerzos más directos en su institucionalización. La primera cumbre de los países de la entonces deno-

6. Los recursos del FOCEM están dirigidos a los proyectos de desarrollo. El 70% es aportado por Brasil, Argentina aporta un 27% y el resto por los otros dos más pequeños. Como beneficiarios, Paraguay sería el destino del 48% y Uruguay del 32%. Argentina y Brasil se dividen el restante.

7. N. del T.: Fernando Henrique Cardoso fue presidente de Brasil durante el período 1994-2002.

minada Comunidad Suramericana de Naciones (CASA) en 2005 y en respuesta a las preocupaciones expresadas por los nuevos gobiernos de la región, estableció como agenda el tratamiento de las asimetrías entre sus miembros. En su agenda fueron incluidos temas como el diálogo político; la integración física; medio ambiente; integración energética, mecanismos financieros suramericanos; la promoción de la cohesión social. Esto demuestra su perfil cooperativo que congrega iniciativas de cooperación técnica y financiera, así como una actuación importante en el campo político.

En 2008, la CASA evolucionó hacia la Unasur también con un sesgo cooperativo fuerte y un carácter intergubernamental y de baja institucionalidad en términos prácticos. Pese a esto, cuenta formalmente con un diseño institucional complejo compuesto por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegados y una secretaría general, así como con algunos consejos sectoriales. En términos económicos, al no tener compromisos con una experiencia de integración regional específica ni encajarse en ninguna de las clasificaciones de integración económica tradicionales basadas en el libre comercio, puede acomodar diferentes iniciativas subregionales como el Mercosur, la CAN e incluso la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA). En términos estratégicos, se ha creado recientemente en su interior el Consejo Suramericano de Defensa, por iniciativa del Gobierno brasileño, con el objetivo de coordinar políticas de defensa en la región, así como la producción de armamentos.

En los últimos años, la Unasur ha ido unificando los comportamientos de los países de la región. Ha representado un papel importante en relación con la crisis en el continente, sea de política doméstica (como en el caso de Bolivia) o de relaciones fronterizas (como en el caso de Venezuela y Colombia). El Consejo de Defensa Suramericana ha contribuido a estrechar las relaciones entre los países de la región en el ámbito militar, y sitúa a Brasil en el centro de la agenda de seguridad regional⁸.

La Unasur es reconocida como un canal de diálogo con la región por otros actores. Ya existen dos diálogos interregionales estructurados en su marco América del Sur-África y América del Sur-países árabes y, en el caso de la Unión Europea, ya hay un reconocimiento por parte de los formuladores europeos de la importancia de establecer un diálogo UE-Unasur⁹. Se puede considerar, entonces, una novedad, con un perfil diferente de otras iniciativas, que acomoda diferencias y que puede hacer una importante contribución a la consolidación de una gobernanza regional.

8. Sobre este tema véase Hirst (2009).

9. Esta posibilidad ha sido discutida por académicos y examinada por diplomáticos españoles durante la Presidencia española de la UE.

BRASIL EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En un escenario de incertidumbre que tiende hacia un nuevo ordenamiento, Brasil ha desempeñado un papel importante en la promoción de la integración/gobernanza regional. Burges (2005) señaló que el regionalismo suramericano necesitaría un líder que ejerciera el papel de *paymaster*. La diplomacia brasileña ha asumido este papel y ha orientado su comportamiento hacia la formación de consensos entre visiones diferentes. Sin embargo, prioriza de manera no explícita la construcción de una gobernanza regional en detrimento de concepciones tradicionales de lo que se entiende por integración.

Con la elección de Lula y el ascenso de la corriente autonomista disminuyó la convicción en los regímenes internacionales establecidos, que fue sustituida por un comportamiento activo a fin de modificarlos en favor de los países del Sur o en su propio beneficio. La idea de atraer a otros países del Sur, emergentes o con menos recursos, sirvió de base para la acción internacional del país. El liderazgo regional en América del Sur se convirtió en un objetivo y, aun más, en una voluntad política de la Presidencia, que se apoyó en la articulación entre los autonomistas de Itamaraty y una comunidad epistémica prointegración con actores políticos progresistas vinculados al Partido de los Trabajadores y los académicos favorables a la integración regional.

En la política exterior del Gobierno de Lula un nuevo ordenamiento en América del Sur bajo el liderazgo de Brasil se convirtió en una prioridad. El acercamiento a los países vecinos se percibió como un instrumento para la realización del potencial brasileño y la formación de un bloque capaz de ejercer una mayor influencia internacional. Con este objetivo, la diplomacia brasileña dio un nuevo peso a la construcción de liderazgo en la región sobre la base de una conducta de *soft power* y el fortalecimiento del multilateralismo. Actualizó el principio de no intervención hacia la “no indiferencia”, e incluyó en su programa la articulación de un liderazgo regional con los procesos de cooperación/integración regional y con incentivos al desarrollo brasileño¹⁰.

Para los pensadores autonomistas y desarrollistas, la aproximación con países de la región abriría perspectivas para la proyección de los productos industriales nacionales en la medida en que estos ocuparían los espacios vacíos resultantes de las limitaciones de las industrias de estos países. El desarrollo de la infraestructura regional sería un importante

10. La “no indiferencia” destacada por el canciller Celso Amorim (2005) representa una articulación entre la no-intervención y relativo nivel de injerencia en cuestiones políticas de otros países acercándose a estándares normativos más generales existentes en el actual orden internacional.

espacio para la expansión de las empresas brasileñas. La Estrategia Nacional de Defensa (que propuso el Consejo de Defensa Suramericano) del Gobierno de Lula tenía una orientación para el desarrollo de la industria nacional en el sector de armamentos.

La diplomacia de Lula introdujo en el abanico de las iniciativas externas brasileñas una estructura compleja de cooperación con los países de la región y dio prioridad a la cooperación técnica y financiera y al bilateralismo. Las inversiones en la región y la financiación de obras de infraestructura crecieron y el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) comenzó a proveer fondos para estas obras, desarrolladas por la IIRSA con vistas a desarrollar una infraestructura regional. La cooperación técnica comenzó a ser implementada en sectores como Educación, Agricultura, Salud, Ciencia y Tecnología. Estas iniciativas contribuyeron al avance de la articulación con los países vecinos en áreas no-comerciales y reforzaron el proceso de regionalización del continente.

El desempeño de Brasil en esta área convivió, sin embargo, con tensiones. Estrategias económicas neodesarrollistas y demandas sociales en el marco de los procesos de reconfiguración del régimen político de los países vecinos desafiaron la posición brasileña y reclamaron concesiones de Brasil en el campo económico. La exigencia de que Brasil cumpliera el papel financiero del *paymaster* era fuerte, al mismo tiempo que el liderazgo brasileño era cuestionado en dimensiones extrarregionales¹¹. El Gobierno brasileño, a su vez, dio un paso importante en el ámbito nacional con el fin de formar un frente político en torno al proyecto del liderazgo brasileño en la región, que se reflejó en la formación de una coalición a favor de que el país asumiera algunos de los costos de la integración suramericana. El debate se hizo público y se generó una discusión respecto al liderazgo y sus costos entre los miembros de las agencias gubernamentales. Pensadores de la visión progresista han influido en este comportamiento al percibir la cooperación como un elemento positivo, fomentando la construcción de una identidad suramericana y orientando hacia un mayor acercamiento a los países cuyos gobiernos también son identificados como progresistas.

Para implementar este proyecto, la consolidación de la CASA tuvo un papel importante. Con la elección de Lula, la diplomacia brasileña centró sus esfuerzos en su institucionalización. El cambio para la Unasur fue el resultado de pleitos del Gobierno venezolano articulados con la disposición política del Gobierno de Lula y la organización se convirtió en el principal canal de la acción multilateral. Es un mecanismo que

11. Malamud (2009) apunta a las reacciones contrarias de los países de la región materializadas en negativas en relación con candidaturas brasileñas para los cargos electivos en organizaciones internacionales.

hace hincapié en la dimensión política de la política brasileña para la región y a través de la cual la diplomacia brasileña ha estado trabajando con vistas a construir un consenso entre los países vecinos frente a situaciones difíciles, y buscando siempre ocupar un papel destacado.

El Mercosur, a su vez, afrontó, por un lado, dificultades en su dimensión comercial, y dejó de tener un papel importante en la estrategia brasileña global para pasar a ser visto desde una perspectiva de América del Sur. Por otro lado, experimentó una redefinición de sus objetivos. El mantenimiento de los lazos de cooperación con Argentina fue visto como esencial y las dimensiones política y societaria pasaron a ocupar un lugar central en las preocupaciones brasileñas. Es decir, una dimensión que no se había previsto en el Tratado de Asunción fue tomando forma en relación con el modelo tradicional de la integración económica. Este nuevo modelo se ha basado principalmente en una articulación entre los autonomistas y comunidades epistémicas pro-Mercosur.

CONCLUSIÓN

Es interesante destacar, en primer lugar, los rasgos de la evolución del Mercosur y de la Unasur. La Unasur ha tenido un desempeño de agregación y ha contribuido a la solución de situaciones de crisis que, sin un marco institucional consolidado, podrían tener resultados perjudiciales para el continente. No representa un tipo de integración económica, pero abre caminos para una unión político-estratégica importante entre los países y diferentes visiones de integración. El Mercosur ha asumido un perfil distinto de las predicciones iniciales que se basaban en expectativas de integración comercial seguida por la integración económica; ha asumido un formato diferente fundamentado en percepciones políticas que se consolidaron en la región en la década del 2000, incorporando otras dimensiones y prioridades. A su vez, el Gobierno brasileño, con el fin de construir un liderazgo en la región, ha dado un incentivo político importante para el funcionamiento de la Unasur y trabajó en diferentes áreas de cooperación profundizando el proceso de regionalización en el continente. Por lo tanto, aunque no tenga un perfil tradicional de proceso de integración, este movimiento de articulación y cooperación entre los países de la región comenzó a tener un *paymaster*.

En sus primeros meses, el Gobierno de Rousseff parece impulsar el mantenimiento de las estrategias de política exterior del Gobierno anterior, incluyendo la consolidación del liderazgo regional. Los autonomistas han mantenido su predominio en Itamaraty y la estrategia económica desarrollista se ha profundizado. El aumento en el número

de agencias gubernamentales que participan en las acciones de política exterior, como en los casos de la cooperación técnica y de inversión, garantiza una mayor estabilidad a la política. Pero su trayectoria ha comenzado a presentar inflexiones en relación con el proceso de formulación de la política exterior y los ajustes en su aplicación. Hay una tendencia en Itamaraty a recuperar la centralidad, en detrimento del grupo aquí identificado como progresista. La diplomacia presidencial se está reduciendo, así como el papel de la presidencia de equilibrar las diferentes visiones de la política exterior que se produjo durante el Gobierno anterior.

En cuanto a América del Sur, aunque no haya posiciones diferentes, ya es posible identificar su pérdida de importancia en el espectro de la nueva política exterior. En la medida en que liderazgos políticos afines a los gobiernos antiliberales pierden la capacidad de influir en el comportamiento externo del país, las acciones brasileñas en la región pasan a asumir un carácter más pragmático y de perfil más bajo. La idea de construcción del liderazgo brasileño amplía sus expectativas para un escenario mayor, que incluye a los países suramericanos, pero también a los africanos.

El proceso de articulación entre los países suramericanos iniciado en el Gobierno de Lula y los vínculos brasileños a través de la cooperación técnica y financiera están establecidos y ramificados por diferentes esferas gubernamentales que dan un carácter a largo plazo a las acciones brasileñas en la región. Aunque con menos vigor, los avances en el campo de la integración regional alcanzados durante el período de Lula están teniendo continuidad. No obstante, durante los primeros meses no hubo una crisis en la región que pusiese a prueba la actuación de la diplomacia brasileña.

En relación con el Mercosur, la posición adoptada durante el Gobierno de Lula se ha mantenido: no es una prioridad, pero su defensa es una política de Estado. Los avances deben centrarse en áreas no comerciales, y se buscarán espacios para la expansión industrial y el desarrollo de infraestructuras. Además, es fundamental mantener estrechos lazos de cooperación con Argentina que eviten el resurgimiento de cualquier tipo de rivalidad que puedan causar daño a la estrategia brasileña hacia el exterior.

Referencias bibliográficas

- AMORIM, Celso. "Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos". *Análise de Conjuntura OPISA*, n.º 4 (marzo 2005) [Fecha de consulta 15.10.2011] (http://observatorio.iesp.uerj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13)
- BRICEÑO RUIZ, José y SARAIVA, Miriam G. "Las diferentes percepciones sobre la construcción del Mercosur en Argentina, Brasil y Venezuela". *Foro Internacional*. vol. L, n.º 1-199 (2010), p. 35-62.
- BURGES, Sean. "Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region". *Cambridge Review of International Affairs*, vol.18, n.º 3 (octubre 2005), p. 437-454.

CHUDNOVSKY, Daniel y LÓPEZ, Andrés. "A evolução do debate sobre o papel do Mercosul na estratégia de desenvolvimento econômico da Argentina". En: Campbell, J. (ed.). *Mercosul: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p. 295-352.

HIRST, Mónica. "A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana". *Análise de Conjuntura OPISA*, n.º 5 (mayo 2009) [Fecha de consulta 10.10.2011]

(http://observatorio.iesp.uerj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13)

MALAMUD, Andrés y CASTRO, Pablo. "Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America". *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 37, n.º 1 (2007).

MALAMUD, Andrés. "Leadership without followers: the contested case for Brazilian power status". En: Martins, Estevão R.; Saraiva, Miriam G. (eds.). *Brasil-União Européia-América do Sul. Anos 2010-2020*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p.126-149.

SARAIVA, Miriam G. "Integração regional na América do Sul: processos em aberto". *Análise de Conjuntura OPISA*, n.º 7 (julio 2010a) [Fecha de consulta 16.10.2011] (http://observatorio.iesp.uerj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13)

SARAIVA, Miriam G. "A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalismo pragmático X autonomistas". *ARI 46/2010* (12 marzo de 2010b) [Fecha de consulta 16.10.2010] (<http://www.realinstitutoelcano.org>)