

POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL EN EL SIGLO XXI: ¿FIN DEL APEGO REGIONAL?



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

LUCINA MARÍA SERRA

*Universidad del Salvador – Facultad de Ciencias Sociales –
Escuela de Relaciones Internacionales*

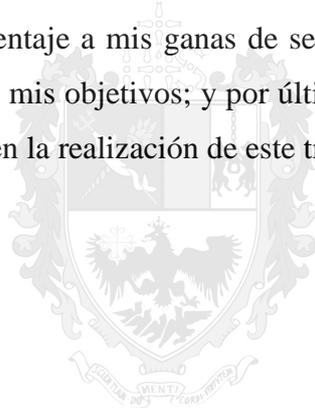
Marzo de 2016 - Buenos Aires, Argentina

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar, en primer lugar, mi sincero agradecimiento a la Universidad del Salvador por haberme dado la oportunidad de desarrollar mis capacidades y mis competencias, por inculcarme conocimientos y un sentido de la responsabilidad y rigor académico tan fundamentales para la formación de mi carrera profesional.

Especialmente, me gustaría agradecer a la Dra. Mariana Colotta por haberme brindado la oportunidad de recurrir a su capacidad y conocimiento, por su interés, dedicación y orientación para asesorarme y corregirme durante todo el desarrollo de la Tesis.

También agradezco a mi familia por su comprensión y estímulo constante, además de su apoyo incondicional durante toda mi carrera de grado; a mis amigos y compañeros de clase que a lo largo de todos estos años han contribuido con su apoyo moral y compañerismo en un alto porcentaje a mis ganas de seguir adelante con mi formación universitaria y la concreción de mis objetivos; y por último, a todas las personas que en una u otra forma me apoyaron en la realización de este trabajo.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
Apartado I: Aspectos metodológicos	9
<i>I.I. Definición y fundamentación del tema</i>	9
<i>II.II. Objetivos de la Investigación</i>	11
<i>I.III. Diseño de Investigación</i>	12
<i>I. IV. Estado del Arte</i>	13
<i>I.V. Marco Teórico</i>	20
Apartado II: Contexto	26
<i>II.I. Hitos significativos para el proceso histórico de integración latinoamericana</i> ..	26
<i>II.II. Perspectivas de Integración Económica en América Latina</i>	29
<i>II.III. El caso del Mercosur: Antecedentes históricos y formación del bloque</i>	31
<i>II.IV. Brasil: Política Exterior y Mercosur</i>	34
<i>II.IV. a) Política Exterior de Brasil</i>	34
<i>II.IV. b) Brasil dentro del Mercosur</i>	36
<i>II.V. Perspectivas del Mercosur</i>	38
Apartado III: Análisis	44
<i>III.I. Estrategias y ejes autonómicos de continuidad en la política externa brasileña</i>	44
<i>III.II. Brasil y la integración regional: los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración</i>	47
<i>III.II. a) Continuidad y cambio en la posición de Brasil respecto del Mercosur</i> ...	50
<i>III.II. b) Cambios internacionales y comercio: sus consecuencias en el Mercosur y la integración bajo nuevas fuerzas políticas</i>	54
<i>III.III. El Partido de los Trabajadores (PT): de oposición a gobierno</i>	57

<i>III.IV. Coyuntura política y económica de Brasil</i>	60
<i>III.V. Hacia un nuevo delineamiento de política exterior</i>	73
<i>III.V. a) Las relaciones entre Brasil y China</i>	73
<i>III.V. b) ¿Mercosur vs Alianza del Pacífico?</i>	77
Apartado V: Conclusiones	80
BIBLIOGRAFÍA	85
ANEXO	92



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

Pareciera evidente que América Latina vive un momento de transición tanto a nivel económico como político. En primer lugar, la época de prosperidad marcada por el sólido crecimiento económico acompañado por importantes avances sociales durante la última década, ha llegado claramente a su fin. Por otro lado, se observa que países con largos gobiernos populistas, expresan un viraje en su conformidad con éstos, incluso en algunos casos perdiendo el apoyo del pueblo. Los gobiernos no han podido resistir el cambio de ciclo económico y se han manifestado procesos de corrupción significativos. Este nuevo escenario ha llevado a preguntarse si el populismo y el llamado socialismo del siglo XXI han fracasado frente a los desafíos de desarrollo de la región.

En este marco, el presente trabajo retoma el caso de Brasil, y plantea si frente a la situación de crisis que atraviesa su permanencia en el Mercosur es (o no) estratégica.

Cuando hablamos de la integración regional, decimos que el modelo neoliberal colapsó a principios del nuevo milenio y fracturó los pilares de ésta. La economía política internacional y las coaliciones de economía política interna que apoyaron la apertura comercial unilateral, la desregulación laboral y financiera, la privatización de empresas públicas y la retracción del Estado abandonaron la escena y dieron lugar a los gobiernos progresistas de la “nueva izquierda”, artífice de los gobiernos populistas antes mencionados. Los nuevos gobiernos aplicaron políticas novedosas, respondiendo a la nueva realidad y atendiendo las demandas de sus bases sociales. Fueron más nacionalistas y proteccionistas, sosteniendo una visión del Estado como actor central en el desarrollo económico, la participación política y la atención social. Aunque con matices nacionales, todos compartían el distanciamiento de la arquitectura de integración regional comercial hemisférica que buscaba instalar Washington por la vía del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), definitivamente abandonada en la IV Cumbre de las Américas en 2005 en Mar del Plata, Argentina.

Ya en los años ‘80, con la democratización, Brasil comenzó a otorgarles un lugar destacado a las relaciones intrarregionales. En la década del ‘90, el principal énfasis de la política exterior brasileña en relación con sus vecinos fue la promoción de la integración económica, primero a través de la profundización del vínculo con Argentina y después con la construcción del Mercosur. Al mismo tiempo, y en gran parte como reacción a la conformación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

(Tlcan), comenzó a tomar fuerza la idea de que América del Sur debía sustituir la referencia más amplia a América Latina, lo que, simultáneamente, implicó reforzar la identidad sudamericana de Brasil en el plano internacional.

Para Brasil, esta óptica derivó en un fuerte apego regional, que se materializó en el apropiamiento del Mercosur como una arista fundamental de su política exterior; principalmente a partir del período iniciado con la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al poder, con Luiz Inácio Lula da Silva en el 2003. Se consideraba que una vía para alcanzar su objetivo de consagrarse como *global player*, tener un rol relevante en el sistema internacional, capacidad de actuación soberana en una economía globalizada, entre otras cuestiones, era ejercer un liderazgo en la región a partir del fortalecimiento de la integración regional. Es decir, para promover sus valores y objetivos, sus mejores aliados eran sus vecinos.

Primeramente entre 1994 y 2002, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la política sudamericana de Brasil se reflejó en dos tipos de iniciativas: la primera fue la propuesta de elaborar una agenda regional luego de la primera reunión de Jefes de Estado de Sudamérica, realizada en agosto y septiembre de 2000; la segunda consistió en consolidar el papel de Brasil como país mediador en situaciones de crisis inter e intraestatales en la región.

En 2003, con la llegada al gobierno de Lula, Brasil dio pasos más audaces que abrieron un nuevo horizonte en América del Sur. En ese sentido, hay que mencionar que el mayor interés depositado en esta región por parte del nuevo gobierno coincidió con otros nuevos énfasis de la política internacional, entre los cuales se destacan los entendimientos con otras potencias intermedias, como Sudáfrica y la India, y con potencias mundiales, como China y Rusia. La idea de cambio en la política exterior también trajo como consecuencia el inicio de una etapa afirmativa de diálogo con Estados Unidos. Así, Brasil se mostró dispuesto a ampliar sus responsabilidades internacionales, estimuló nuevas coaliciones con potencias regionales, asumió un fuerte protagonismo en las negociaciones comerciales globales, por ejemplo, comandó la creación del Grupo de los 20 (G-20), reafirmó sus ambiciones para obtener altos cargos en la burocracia internacional y otorgó una máxima prioridad a su candidatura para un lugar permanente en una eventual ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El interés brasileño por ampliar y profundizar su proyección en América del Sur estuvo acompañado por la expectativa de preservar la capacidad de iniciativa y por la aspiración a que el resto de los países de la región reaccionaran positivamente a su actuación en las situaciones de crisis local. Por eso, además de promover la Comunidad Sudamericana de Naciones, el gobierno de Lula buscó fortalecer los lazos económicos, privados y públicos, con los países vecinos. Esto, desde luego, otorgó un nuevo protagonismo a segmentos empresariales y a la dirigencia de las empresas del Estado. Entre 2003 y 2005, esta política obedeció a tres premisas: la mayor presencia en la región debía privilegiar el fortalecimiento de los vínculos con Argentina; el gobierno de Lula tendría un impacto positivo para la estabilidad democrática sudamericana; y, finalmente, un mayor protagonismo sudamericano fortalecería las aspiraciones globales de Brasil.

Sin embargo, aquí planteamos que en el contexto de declive de los gobiernos populistas en América Latina en general, y teniendo en cuenta la coyuntura de crisis política y económica atravesada por Brasil en particular, sus vecinos y el apego regional dejarían de funcionar como vector estratégico para la estabilidad política interna, la concreción de sus objetivos nacionales y su afán de consagrarse como “potencia media”. Si en algún momento el apego a la región y la prominente “identidad sudamericana” dieron a Brasil buenos resultados, hoy pareciera que debiera haber un viraje; de la región al mundo, estrechando y fortificando lazos con actores y bloques regionales fuera de América Latina, que le permitan no sólo un crecimiento económico sino también una mejora de su imagen en el globo.

La realidad física e histórica refuerza la distancia entre Brasil y su entorno geográfico. El Imperio Brasileño del siglo XIX ya se sentía existencialmente apartado de las repúblicas herederas del Imperio Español por la lengua, las rivalidades, el sistema político así como por las aspiraciones derivadas de su dimensión demográfica y territorial. El régimen brasileño representaba el continuismo monárquico, esclavista y expansionista contra el cual se habían levantado en ese entonces los libertadores Simón Bolívar y José San Martín. “Despegar” de Latinoamérica y de sus naciones inestables y frágiles fue un objetivo nacional tan ansiado como mal disfrazado a lo largo de los años (Biato, 2009). Hoy, en tiempos de radical globalización e interdependencia, el continente parecería estar aún más condenado a una modesta proyección política y menor relevancia económica. Por ende, la consolidación de Brasil como actor global

exige maximizar estratégicamente su potencial demográfico e industrial buscando aliados transcontinentales, evitando atarse primordialmente a los países vecinos. Ello se refuerza si tenemos en cuenta la crisis política-económica que afronta el país, que demanda radicalmente una apertura al mundo y un fin del apego regional cristalizado en el Mercosur.

A continuación, pretendemos ahondar con mayor profundidad en lo anteriormente descrito. Para ello, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero, se exponen los aspectos metodológicos de la investigación; en el segundo, el contexto de la misma; en el tercero, se desarrolla el análisis específicamente, y en el cuarto, se presentan las conclusiones arribadas.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Apartado I: Aspectos metodológicos

I.I. Definición y fundamentación del tema

La política exterior de Brasil en el contexto de la Integración Regional dentro del Mercosur durante el período 2010-2015.

Como consideran Malamud y Castro (2007), ocasionalmente el regionalismo fue pensado como paso intermedio hacia la gobernanza global. A través de él, los Estados-nación transferirían gradualmente su soberanía hacia el nivel regional, y así las agrupaciones regionales constituirían las piedras fundamentales en un sistema global de gobernanza cada vez más regionalizado. Sin embargo, en la actualidad la etapa global está aún configurada por Estados como actores principales, y las regiones no cumplieron con las expectativas optimistas surgidas hacia el fin del siglo XX. Cuando analizamos la experiencia del regionalismo en América Latina (en este trabajo en particular el caso representativo es el Mercosur) encontramos que no escapa a esta lógica, ya que existe una brecha entre la retórica y los logros de la integración regional (p. 41).

En 1991 con la firma del Tratado de Asunción¹ que creó el Mercosur, los autores retomados con anterioridad establecen que la nueva estabilidad democrática y los procesos de liberación económica en curso en esa época fueron los constituyentes de lo que se denomina la demanda de integración; mientras que la oferta de ésta fue provista por las distintas cumbres presidenciales más que por instituciones supranacionales. De esta forma, el progreso del regionalismo latinoamericano (si bien mínimo) durante la década de 1990 se debió a factores políticos más que económicos. Pero nos planteamos si es la política suficiente para alimentar la integración regional y sostenerla en el tiempo. A partir de ello, tomamos a Brasil como unidad de análisis para analizar el desarrollo de la integración en el Mercosur y sus alcances y retrocesos.

Partimos de la base de que Brasil habría conseguido hacerse un importante hueco en la geopolítica internacional a lo largo de los últimos años. Especialmente, desde principios del siglo XXI, y última década concretamente, en el que este extenso país sudamericano habría pasado a ser un relevante actor en el escenario de la inversión y la exportación a

¹ Ver anexo.

nivel mundial. En la actualidad, Brasil desempeñaría un papel considerable tanto dentro como fuera del continente sudamericano, debido a que ha sabido unir políticas tendientes a fortalecer su economía, con un crecimiento puramente regional que progresivamente lo llevó a formar parte del panorama mundial y tener cada vez mayor presencia en sus foros de debate internacional (Arcos Molas, 2014).

Al hablar del crecimiento regional de Brasil, es significativo analizarlo desde su pertenencia al Mercosur. El Mercosur se trata de un foro de acercamiento planteado por Argentina y Brasil originalmente, del cual hoy también forman parte Paraguay, Uruguay y Venezuela (Bolivia se encuentra en proceso de adhesión). Si bien el bloque se enmarca dentro de la integración comercial dado que su objetivo consiste en la creación de una unión aduanera, también cuenta con un fuerte componente político².

Consideramos que Brasil ha mantenido históricamente al bloque como uno de los ejes prioritarios de su política exterior, entendiendo a la profundización de la integración como plataforma para consolidar tanto su liderazgo e influencia regional como su rol de actor global. No sólo el bloque ha sido de capital importancia en su desenvolvimiento externo, sino también América Latina en general, con la que ha seguido los principios básicos de su política exterior. Primero, el énfasis ha sido puesto en el “poder suave” y el multilateralismo, entendido principalmente como un creciente involucramiento del país en operaciones humanitarias y otras formas directas o indirectas de influencia³. Segundo, ha cumplido el papel de balanza en la influencia de otras potencias en América Latina, particularmente a través de una relación ambivalente con los Estados Unidos (Ciurlizza, 2014).

Podría decirse, entonces, que la política exterior de Brasil hacia el Mercosur tuvo tres objetivos en los últimos años: permitir la apertura gradual de la economía a la economía mundial, fortalecida con la ampliación del mercado subregional y luego regional; enfrentar los retos económicos y políticos de las estrategias "hegemónicas" de Estados

² La vigencia de la llamada “cláusula democrática” demuestra la importancia del condimento político en el bloque más allá de su principal impronta económica-comercial. Se trata de una herramienta creada en 1998 con la firma del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur. Ver anexo.

³ En la región, Brasil desempeñó un rol decisivo en la condena (y la búsqueda de reversión) de un golpe de estado en Honduras en 2009, permaneció comprometido con el multilateralismo y expandió su ayuda financiera a países como Cuba y Haití (Ciurlizza, 2014).

Unidos en América Latina (cristalizado en lo que fue el ALCA- Área de Libre Comercio de las Américas); y alcanzar el reconocimiento mundial como potencia media, gracias a su dirección política en el bloque (Mendes Marra, 2011, p. 168). Sin embargo, la aspiración del país de lograr un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como su deseo de incrementar el comercio y la inversión podrían provocar una constante revisión de su rol en América Latina (Ciurlizza, 2014).

En este caso, pretendemos centrarnos en la política exterior que Brasil ha mantenido frente al bloque del Mercosur durante el período 2010-2015; y en el rol que ésta tiene (o no) en la consolidación de sus aspiraciones de desempeñar un papel geopolítico relevante en el sistema internacional. Estipulado esto, y frente a la coyuntura política-económica que atraviesa el gigante sudamericano, signada por una doble crisis iniciada en el ámbito económico con un consecuente impacto en la gobernabilidad, el problema de investigación radica en:

¿Cuál es la estrategia para Brasil de continuar con su permanencia en el Mercosur?

Preguntas que acompañan la investigación en relación a ello, pueden ser ¿Cuál ha sido el rol de Brasil en la consolidación del bloque y qué intereses se encontraban en juego?; ¿Ha funcionado el bloque como un vector estratégico para canalizar las demandas de Brasil, y dar una respuesta exitosa a las mismas?; ¿Ha favorecido la consolidación de su liderazgo regional e internacional o por el contrario lo ha debilitado?.

I.II. Objetivos de la Investigación

- Objetivo General: Describir y analizar la evolución de la política de integración regional de Brasil en el Mercosur, y su rol en éste proceso durante el período de tiempo 2010-2015.
- Objetivos Específicos:
 - a) Describir los antecedentes históricos de la formación del Mercosur e identificar el papel de Brasil en su desarrollo.
 - b) Identificar e indagar las características salientes de la política exterior de Brasil en la región durante la última década.

I.III. Diseño de Investigación

En lo que respecta al diseño de investigación, es importante determinarlo para enmarcar el tipo de investigación que pretendemos desarrollar; determinando los pasos a seguir en el estudio, las técnicas, y métodos que pudieran ser utilizados.

En el presente trabajo, el objetivo principal es conocer e indagar la política exterior de Brasil en el Mercosur durante el período 2010-2015 a través de la descripción de sus características y procesos constituyentes. No pretendemos limitarnos únicamente a la recolección de datos, sino también a la identificación o predicción de las relaciones que existen entre las variables.

Una vez examinadas las características de nuestro objeto de estudio, y definido éste, formulamos una pregunta que será la guía de nuestra investigación; y a raíz de ello elegimos las fuentes apropiadas y las técnicas para la recolección de datos que serán luego expuestos de manera clara y ordenada. Los mismos son clasificados en categorías precisas que se adecuen al propósito del estudio y permitan poner de manifiesto relaciones significativas. Finalmente, realizamos las correspondientes observaciones para describir, analizar e interpretar los datos obtenidos.

Estipulado esto, determinamos que nuestro diseño de investigación sea *descriptivo*, recogiendo los datos sobre la base enunciada anteriormente en la definición y fundamentación del tema, y exponiendo y resumiendo la información para luego analizar los resultados y arribar a una conclusión.

Debido a que pretendemos ahondar en los logros, alcances y estrategia (o no) de la pertenencia de Brasil al bloque del Mercosur, diseñamos un proyecto de investigación anclado en la intención cognoscitiva que prevalece sobre cualquier otro propósito en el presente trabajo. Es decir, buscamos arribar a proposiciones verdaderas sobre nuestro objeto de estudio.

A su vez, pretendemos desarrollar una descripción rigurosa del fenómeno de integración regional del Mercosur a partir de supuestos dados de diferentes autores y/o teorías. Esto implica que nos basamos en la recolección de información utilizando registros preexistentes (tratados, por ejemplo el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, el Protocolo de Ushuaia; documentos escritos como “papers” o libros, y periódicos del país como Jornal do Brasil, Estadão, Folha de São Paulo y O Globo) tratándose de una