

# Mercosur y la visión estratégica regional brasileña, 2003-2010<sup>\*</sup>

## Mercosur and the Brazilian Regional Strategic Vision, 2003-2010

Juan Camilo Arévalo Parra<sup>\*\*</sup>

Recibido: 9 de mayo de 2019.

Revisado: 2 de julio de 2019.

Aprobado: 2 de agosto de 2019.

---

\* Artículo desarrollado en el marco del doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Cómo citar este artículo: Arévalo Parra, J. C. (2020). Mercosur y la visión estratégica regional brasileña, 2003-2010. *Revista CIFE: Lecturas en Economía Social*, 22(36), 99-126. DOI: <https://doi.org/10.15332/22484914/5439>

\*\* Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Magister en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Economista de la Universidad de Ibagué, docente ocasional de la Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Correo: [juan.arevalo@unad.edu.co](mailto:juan.arevalo@unad.edu.co)

## Resumen

A través de una metodología cualitativa, este estudio busca demostrar la siguiente hipótesis: el Mercosur, y su relanzamiento bajo el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), plasmó una visión estratégica que se venía consolidando antes de los dos mandatos de este presidente, y que buscaba que este proyecto integracionista multidimensional se volviese una herramienta crucial para el fortalecimiento de un bloque suramericano liderado por Brasil. Con esto se quería contribuir al desarrollo de la región, y al posicionamiento del Cono Sur como una voz decisiva en la política internacional.

**Palabras clave:** Brasil, Mercosur, inserción internacional, integración regional.

**Clasificación JEL:** F15, F13, F55.

## Abstract

Through a methodology the qualitative, this study looks to demonstrate the next hypothesis: Mercosur and its re-launch from Lula da Silva's government (2003-2010) embodied a strategic vision of Brazil, which had been consolidated before of the two mandates of this president, who wanted this multidimensional integrationist project becomes a crucial tool for the strengthening of a South American block from Brazilian leadership. With this, they seek to contribute to regional development, and to Southern Cone positioning, as a decisive voice in international politics.

**Keywords:** Brazil, Mercosur, international insertion, regional integration.

**JEL Classification:** F15, F13, F55.

## Introducción

El Mercosur es un instrumento efectivo para garantizar la unidad de las economías en vía de desarrollo. Esta iniciativa tiene potencial para mejorar las relaciones de los países latinoamericanos y estrechar sus vínculos diplomáticos y económicos. Según Mellado y Ali (2013), organizaciones como el Mercosur poseen características propias de un nuevo regionalismo posliberal que incluye aspectos como una mayor autonomía regional, más allá de las dimensiones comerciales.

Van Klaveren (2018) señala que el Mercosur y otros proyectos integracionistas se derivaron del fracaso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En el nuevo regionalismo, “el comercio, que había asumido un papel muy central en el regionalismo tradicional latinoamericano, fue relegado a un papel secundario” (p. 64). Si bien existen diferencias sustanciales entre el Mercosur (creado en 1991) y Unasur (en 2008), lo cierto es que los latinoamericanos, y sobre todo los suramericanos, buscaban otros modelos para los procesos integracionistas de la región, divergentes del consenso de Washington.

En este artículo se destaca el liderazgo ejercido por Brasil para dotar de fuerza los procesos de integración entre los países de la región, mediante una política que considera fundamental el desarrollo latinoamericano. El impulso principal en la implementación de esta estrategia se encontró en el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, razón por la cual se optó por este periodo de análisis (2000 a 2010)<sup>1</sup>. También evaluaremos las estrategias, acciones y logros de la economía brasileña como eje articulador del comercio intrarregional a lo largo de su participación en el Mercosur (2000-2010). Inicialmente se analiza la integración y sus vertientes, observando la tendencia de la política exterior de Brasil en el periodo señalado y, posteriormente las estrategias y acciones emprendidas por el país en el Mercosur, en el ámbito de los procesos de integración y cooperación regional.

El Mercosur está estrechamente relacionado con la visión estratégica regional, pues mejora las condiciones económicas, sociales, diplomáticas, entre otras, de los países involucrados. Al respecto, Melado y Ali (2013) señalan que el Mercosur y la Unasur consolidan un discurso más amplio de desarrollo, en el que la cohesión gana especial importancia. Para las autoras, los noventa fueron fundamentales para identificar, a través de debates internacionales y regionales, elementos esenciales como la pobreza, el empleo productivo y la integración social. Como resultado de estos debates, en Brasil se introdujeron programas como “Bolsa Familia”, a inicios del siglo XXI, en un intento por apoyar a los más vulnerables.

1 El periodo presidencial de Lula da Silva fue de 2003 a 2010; no obstante, se toman los dos años precedentes con el fin de contextualizar el proceso brasileño y observar en conjunto la década en la que mayor incidencia tuvo la estrategia de liderazgo regional.

Para responder a la pregunta sobre cómo fundamentó e implementó Brasil el liderazgo dentro del Mercosur para convertirse en el eje que articula el proceso de integración, económico, comercial y social, es vital entender la fundamentación conceptual y la postura de Brasil frente a la región y la integración.

## **Fundamentación conceptual de la visión estratégica regional de Brasil**

A finales de la década de los 70 se gestó un movimiento que buscó modificar las relaciones económicas internacionales que habían prevalecido durante la mayor parte del siglo XX. Este se orientó hacia los principios de la libertad económica y la ampliación de las operaciones de las organizaciones con capacidad para ejercer un mercado mundial, sentando las bases para la globalización. Las grandes economías del mundo, en aquel entonces, promovieron medidas económicas en distintos países para desplegar el verdadero alcance del mercado global (Gowan, 2000). Esto, aunado al desarrollo y la masificación de las herramientas tecnológicas comunicativas, configuró un modelo social de nuevas relaciones, lo que Chomsky y Dieterich (1997) denominaron “la aldea global”.

Aunque autores como González (2002) afirman que la historia de la civilización es un proceso que involucra múltiples eventos de globalización y mundialización, el caso actual es diferente e involucra al menos cuatro grandes hitos: el desarrollo comercial masivo y a gran escala (Esteban, 2013), la revolución tecnológica (Rueda-López, 2007), el dinamismo de los mercados de capitales (Herrera, 2005) y la transformación de la política al interior de los Estados. Con respecto a este último hito, algunos teóricos han examinado la disminución de la presencia directa de estos Estados en los mercados y la incidencia de los gobiernos en el funcionamiento del sistema económico, bajo la premisa de desmontar el modelo proteccionista (Steinberg, 2006; Cortés Rodas; Vito, 2000; Stiglitz, 2000).

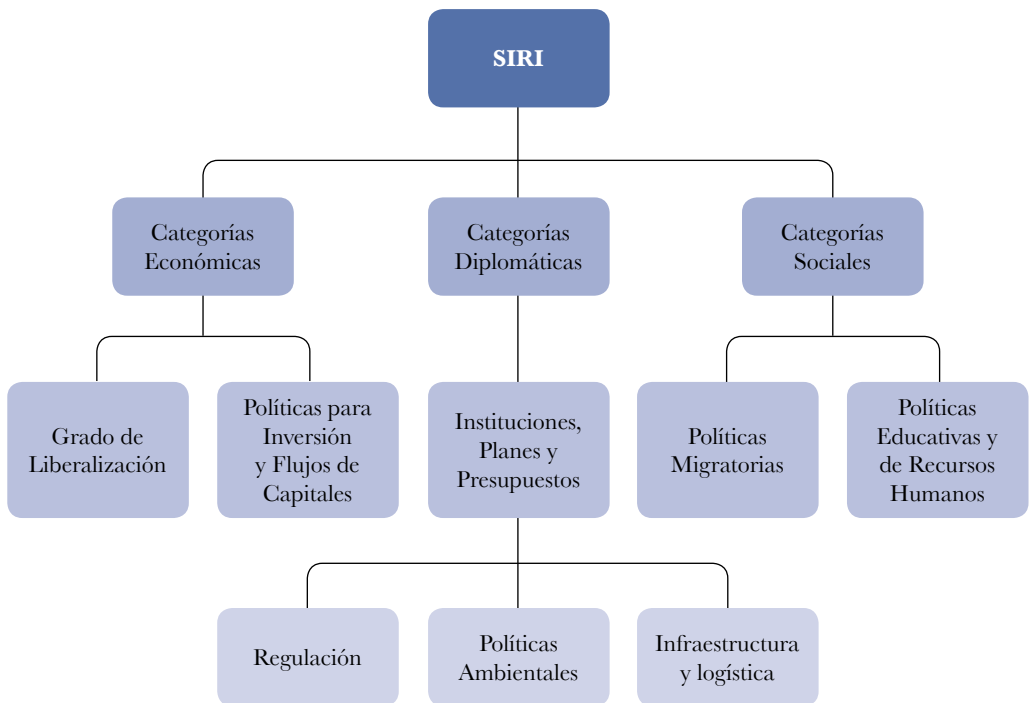
Otra vertiente teórica hace énfasis en el nuevo rol del Estado y sus estrategias de política internacional. En esta se discuten temas relacionados con la unidad regional y la participación e integración necesarias para que los países puedan afrontar los retos que se han generado con la globalización, de tal forma que alcancen un mejor desenvolvimiento y mantengan niveles de crecimiento, estabilidad y equidad.

El concepto de integración es la base del surgimiento de bloques económicos y de los acuerdos comerciales entre países, como reacción al proceso de la globalización; y se comprende como la decisión de algunos países de actuar conjuntamente en diversas materias de su interés, bien sea por asociación, multilateralismo, regionalismo, cooperación

o por criterios económicos y comerciales. La integración se debe considerar como un fenómeno de política internacional, que se basa en la concepción que adopte el gobierno de un país sobre la misma.

Para Dougherty y Pfaltzgraff (2013), las visiones sobre la integración son diversas y complejas, además están condicionadas por las formas en que se lleva a cabo el liderazgo para su consolidación. En figura 1 se observan los elementos constitutivos del Sistema de Indicadores de la Integración Regional (SIRI, por su sigla en inglés), formulado por Lombaerde y Van Langenhove (2004).

Figura 1. Elementos esenciales de un SIRI



Fuente: elaboración propia a partir de De Lombaerde y Van Langenhove (2004).

Estos elementos son analizados a través de un conjunto de variables características, con las que cada país puede construir un mapa de ruta que facilite la negociación y los acuerdos entre las partes, articulando las condiciones particulares que comprende cada acuerdo, tales como:

- Cantidad de países participantes.
- Nivel de desarrollo de cada país.

- Participación proporcional de cada país en la figura adoptada.
- Alcance e impacto sobre cada una de las economías nacionales.
- Nivel de interdependencia.
- Estructuras e instituciones políticas.
- Principios, estrategias y normatividad (De Lombaerde y Van Langenhove, 2004).

La integración corresponde a una configuración de unidades entre comunidades políticas (Dougherty y Pfaltzgraff, 2013), lo que implica retos en cuanto a las características de cada una de dichas comunidades, individualmente consideradas, a las posturas que asumen frente a los procesos y a sus capacidades y flexibilidad para ir ajustándose a las situaciones que se presentan a medida que avanza el proceso.

Los países deben identificar la necesidad de estar integrados, y decidir voluntariamente participar de la integración para generar un consenso social. En esta dinámica, adoptarán una visión sobre las modalidades más pertinentes para su desarrollo, y entrarán en contacto con otros países que comparten su interés para lograr consensos sobre procedimientos, alcance, tiempos y otros factores. Maesso (2011) expone otras formas posibles de integración que incluyen los acuerdos comerciales, las zonas de libre comercio, los bloques, los mercados comunes, entre otros, cuyos aspectos específicos dependen de los países que las han diseñado y firmado.

Lo importante de estos sistemas radica en que la especificidad del fenómeno de integración, sea cualesquiera la forma de asociación entre los países participantes, tiene un carácter discriminatorio o preferencial en la realización de las actividades comerciales en el nivel mundial (...) Bajo esta óptica, y considerando a los países como unidades de decisión, puede suponerse que los incentivos a asociarse, como parte de una estrategia comercial, tienen como objetivo maximizar el bienestar de la población de un determinado país. (Cuervo, 2000, p. 112).

La integración tiene importantes consecuencias, reconocidas en la teoría bajo el tópico de “efectos de la integración”. Estas se analizan desde las perspectivas estática y dinámica de los modelos económicos y comprende la creación, ampliación (efecto de corto plazo) y desviación del comercio (Cuervo, 2000). El mejoramiento de las relaciones entre los países, el supuesto de especialización por ventajas comparativas y la actuación en bloque frente a las políticas comerciales de otros países y grupos de países ha inclinado la balanza a favor de la integración, por lo que gran parte de la literatura se concentra en evidenciar sus ventajas, su potencial para fundamentar el desarrollo de los países.

La División de Comercio Internacional e Integración de la Cepal realiza una evaluación del proceso de integración de las economías latinoamericanas, a partir de la premisa de

que esta es esencial para su desarrollo y el de la región. La integración se suele concebir desde una perspectiva productiva, aunque contempla diversos elementos de apoyo e interacción entre los países (Cepal, 2014). De esta manera, la integración puede comprenderse como el conjunto de políticas y acciones que se diseñan para profundizar el acercamiento, la solidaridad y las actividades económicas, diplomáticas y sociales, con miras al progreso de los países que la conforman voluntariamente.

Dougherty y Pfaltzgraff (2013) consideran que la integración es una decisión funcional para las estrategias de desarrollo de los países, motivada por las circunstancias del entorno que obligan a tomar decisiones para interactuar en medio de relaciones de poder. La colaboración es imprescindible en el nuevo escenario, teniendo en cuenta que se han complejizado los procesos de gestión en las instituciones oficiales. En este punto, la integración converge con la cooperación internacional, permitiendo el apoyo técnico para la ejecución de las actividades más complejas relacionadas con la gestión pública y con la dinamización de las políticas.

La colaboración entre países tiene un efecto multiplicador, de derrame o ramificación (Dougherty y Pfaltzgraff, 2013), de modo que suele presentarse una profundización de la integración, porque cuando se trabaja profesionalmente en un área técnica y se evidencian resultados, quedan al descubierto nuevos escenarios en los que es aplicable y necesaria la cooperación.

Los elementos característicos de los casos prácticos son evidencia de una evolución sustancial en los procesos de negociación internacional y de integración, para la búsqueda de objetivos comunes entre los países que buscan dinamizar sus políticas exteriores, especialmente, en su entorno regional. Para Ardila (2016), en América Latina se ha ido configurando una nueva visión del multilateralismo, en la cual prevalecen procesos de cooperación que consolidan liderazgos regionales, creando o fortaleciendo instituciones diplomáticas propias.

Esta nueva perspectiva obedece a un importante cambio de enfoque en la política exterior sobre el impulso al desarrollo: con el multilateralismo tradicional, los países latinoamericanos llevaron a cabo políticas basadas en la idea de que el apoyo de los países desarrollados les serviría para adelantar sus propias rutas desarrollistas. En la actualidad, dicho impulso se apoya en otros países de la misma región y en la capacidad propia (de un país determinado) de gestar y liderar la integración con su círculo vecino.

El liderazgo diplomático regional ejercido por Brasil se concibe como una plataforma para la consolidación del bloque regional, lo que incide en el fortalecimiento de la influencia política del país en la región y en el entorno de negociación, así como en la adopción de estrategias económicas y comerciales (Da Silva, 2016). El nuevo multilateralismo (que se evidencia en estas expresiones y en las diferentes actuaciones de Brasil

en la política internacional) busca consolidar una visión regional estratégica, según la cual América Latina logrará alcanzar un rol fortalecido en la distribución del poder mundial, con el fin de que su presencia sea más sólida en las negociaciones con otros países, bloques y regiones.

La integración es una necesidad porque puede impulsar el crecimiento en los países y mejorar su participación en la economía mundial (Cepal, 2014). Por tanto, la gestión que adelantan los países, sumada al efecto multiplicador, también opera fuera de las fronteras nacionales pues países vecinos pueden estar ganando interés a través de la observación de prácticas que hayan resultado exitosas. En síntesis, podemos sistematizar algunas ideas preponderantes para la comprensión de la integración, articulando las contribuciones de los principales teóricos:

- La integración es una política que parte de la unidad entre diferentes unidades políticas (los países) para la consecución de fines específicos de interés común.
- Se define bajo un proceso de diseño e implementación en el cual se consignan, desarrollan y ajustan diversas estrategias correspondientes a una visión particular sobre cómo se deben adelantar las relaciones internacionales.
- La integración va más allá del ámbito metodológico o del cómo se implementa; se basa en una necesidad institucional de los países y propende por el mejoramiento de su gestión en pos del desarrollo.
- Una vez se implementa tiende a profundizarse.
- Requiere de liderazgo político.

La inserción internacional de la región latinoamericana y la integración regional (procesos que se han venido dando de modo simultáneo) han tenido ventajas y desventajas. Esto supone complejos retos para el desarrollo de nuevos procesos de integración y la profundización de los ya existentes, en sus dimensiones productiva, comercial, social y política. Buscando un equilibrio para toda la región, la Cepal ha promovido la integración desde una perspectiva regional, o integración regional, en oposición al multilateralismo<sup>2</sup> y a los procesos de apertura unilateral. En contraposición, Van Klaveren Stork (1997) propone que el multilateralismo y regionalismo deben converger en el largo plazo, ya que los bloques regionales de diferentes modos se están organizando para participar del mercado mundial y extender sus lazos comerciales alrededor del mundo, por lo que es de esperarse que, en el mediano o largo plazo, se fundan los proyectos de integración regional con los multilaterales.

2 Es la integración entre grupos de países que no comparten fronteras o contextos continentales, que se ha llevado a cabo especialmente entre países desarrollados y en desarrollo, a partir de los cuales se han propiciado desigualdades en los tratados.



Bien sea que la inserción multilateral se haga bajo un enfoque de desarrollo regional coordinado o bajo el planteamiento de que la región integrada es más sólida, en ambos casos se resalta la importancia de la región como pilar del desarrollo en el nuevo contexto de la globalización. Esta visión sobre la región, como una entidad estratégica del desarrollo, junto con la articulación al entorno global, está en la base del enfoque de la política internacional de Brasil, además, es el fundamento de las estrategias y acciones de participación dentro del Mercosur.

Brasil y Argentina, por ser motores del Mercosur, tradicionalmente han pensado la región desde el sur, sobre todo en términos de desarrollo. En ello radicó el apoyo que brindó Getulio Vargas a la creación de la Cepal. Con esta, según Rivarola (2012), surgió un pensamiento integracionista con variadas vertientes, desde lo económico hasta lo filosófico. Para Jaguaribe (1923-2018) la integración era fundamental para potenciar el desarrollo en América del Sur y así llegar a la autonomía (Briceño, 2018). Brasil y Argentina serían socios estratégicos mediante el Mercosur, aunque los roces entre los dos países nunca fueron amortiguados completamente. En todo este proceso Brasil se presentó como la nación que guiaría a las naciones suramericanas hacia la emancipación, su destino manifiesto<sup>3</sup>.

Los esfuerzos de la Cepal y las políticas desarrolladas por los países, especialmente por Brasil, evidencian una tendencia hacia la materialización de la integración regional. Tradicionalmente la región ha tenido una vasta experiencia en procesos de multilateralismo, gracias a sus relaciones comerciales con naciones desarrolladas como Estados Unidos. De acuerdo con Scott (2008), aunque América Latina sigue viendo afectado su desarrollo por los fenómenos de asimetría y dependencia, ha hecho un significativo esfuerzo por desenvolverse y ver menos afectados sus mercados y comunidades, mediante la negociación de los tratados de libre comercio, la diversificación de su producción, de sus exportaciones, y las iniciativas regionales y subregionales para la construcción de mercados comunes.

Latinoamérica ha tenido un mayor interés por los procesos integracionistas y de fortalecimiento de la *región*. Bravo (2012) afirma que región es un término que excede la connotación geográfica para integrar las dimensiones política, económica y social; de tal manera que se deriva una configuración de relaciones sociales, con lo cual la palabra es resignificada como *escenario*, según el enfoque anglosajón, o como *territorio*, de acuerdo con la geografía francesa, desde donde se inserta en el ámbito de la geopolítica. El concepto de región

abarca componentes geográficos, políticos y territoriales, así como connotaciones físicas o abstractas, para ser más preciso, ideacionales. Es un ámbito en donde la territorialidad

3 Véase con más profundidad este tema en Da Silva Guevara (2016).

puede ser continua o discontinua debido a que existen factores como las interacciones sociales, políticas, militares, económicas y culturales. (Bravo, 2012, p. 62)

En la región, el espacio físico es un contexto o soporte a partir del cual esta desarrolla, un conjunto de fenómenos políticos, culturales, sociales y económicos que brindan un sentido particular a la vida de los ciudadanos, un suelo o sustrato común en el cual se comprende la identidad, los lazos históricos y las perspectivas. La unidad regional, además de ser natural por los vínculos entre las partes que componen el todo, es una necesidad en el contexto actual, por lo que resulta paradójico que los modelos económicos con énfasis en el mercado interno hayan fraccionado la región, haciendo más tangibles sus fronteras.

Bernal-Meza puntualiza el término en el nuevo contexto:

Hablar de regionalismo significa referirse, al menos, a tres cosas, no necesariamente coincidentes, aunque es posible que sean compatibles: 1) en términos de “relaciones internacionales”, implica la creación, expansión o integración de un subsistema, 2) si nos referimos a la “economía política”, regionalismo implica algún grado de integración económico-comercial dentro de un área geográfica común –contigua o determinada– o al mundo, 3) si nos referimos a la “política exterior”, puede hacer referencia a un paradigma que sostiene elementos de una determinada política externa, de carácter Estado-nacional o común, o armonizada (2009, p. 3).

Teniendo en cuenta los diferentes énfasis en el proceso integrador, América Latina ha encontrado modos de ajuste a las dinámicas de la globalización; si bien persiste la prevalencia del enfoque nacional para encaminar el desarrollo, se han llevado a cabo importantes iniciativas para mejorar la actuación conjunta como región. Estas experiencias han generado ventajas para el continente latinoamericano: mejorar la capacidad institucional nacional y regional, redefinir y fortalecer políticas comerciales a escala local e internacional, junto con avances en cuanto a su presencia ante organismos multilaterales y países desarrollados<sup>4</sup>.

La Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (Aecid, 2015) analizó el Sistema de Integración Centroamericana y la Comunidad Andina, con el fin de observar las ventajas de la integración para los países integrados y la región. Luego de lo cual concluyó que los diferentes procesos han traído ventajas económicas, especialmente en el ámbito político, en cuanto al fortalecimiento institucional y el desarrollo.

4 Un análisis más detallado de los resultados se encuentra en Wierzbza, Marchini, Kupelian y Urturi (2013).

## Estrategias de integración de Brasil en el periodo 2003-2010

Es en el escenario de la globalización en el que puede comprenderse la situación y políticas características de Brasil, específicamente, el conjunto de estrategias impulsadas desde el gobierno del presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva que se gestaron desde las dinámicas económicas y circunstancias sociales y políticas de años previos a su mandato.

Hirst (2006) realiza un exhaustivo recuento de la inserción de Brasil en la política internacional y de sus relaciones con otros países de América Latina, a partir de la década de los 80. La autora ubica el inicio de las relaciones intrarregionales de ese país en el proceso de democratización, que representó un cambio de perspectiva a nivel sociopolítico al asumir como principios la cooperación y la integración. Surgió entonces un renovado interés por profundizar las relaciones intrarregionales como vía para fortalecer el desarrollo de todos los países, lo que luego se configuró mediante los diferentes esfuerzos por la integración económica de los años 90. Estas estrategias se vieron motivadas por las políticas comerciales y la promoción del libre comercio, a través de tratados con los Estados Unidos, que en los países latinoamericanos fueron considerados desiguales.

Según Hirst (2006), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, anterior al de Lula da Silva, ya contaba con dos iniciativas en materia de política suramericana, que consistían en la búsqueda de una agenda regional y la configuración de Brasil como un país mediador en la diplomacia de la región. De hecho, fue en 1886 cuando se construyó el pilar de base del Mercosur, bajo el Acta de Cooperación e Integración Argentino-Brasileña (Espinosa, 2014).

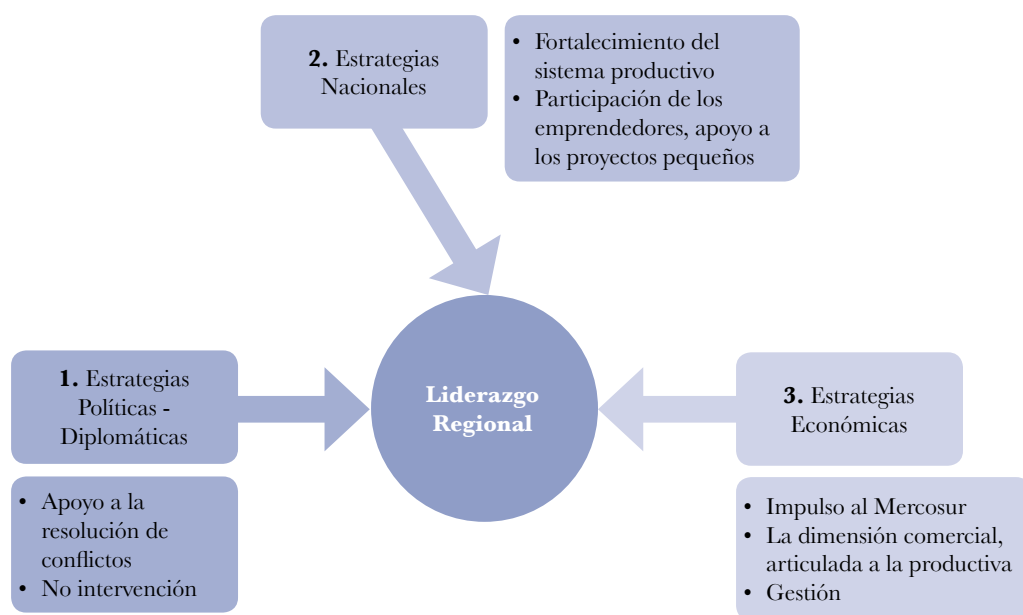
Para Insignares (2015), en algunos apartados de la Constitución Federal de Brasil de 1988 hay disposiciones claras con respecto a la integración como propósito político: el país “buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina” (Artículo 4, Título I: De los Principios Fundamentales). La Constitución también expresa la intención de conformar una comunidad latinoamericana de naciones, mientras que, en las constituciones vigentes de otros países de la región, si bien se encuentran propósitos integradores y disposiciones que viabilizan los proyectos de unidad regional, también se estipulan reparos y barreras para preservar la autonomía nacional, asumiendo una perspectiva de que esta es en algún grado opuesta a la integración. Así, las formulaciones constitucionales de Brasil corresponden con el fenómeno de “integración ampliada” (Insignares, 2015, p. 13), debido a que no se limitan a los aspectos comerciales ni económicos, sino que se proponen como una interacción o unidad basada en los aspectos en común de los países que comparten espacios geográficos. A pesar de que Brasil mantenía sus principios de fortalecimiento y desarrollo nacional, evidenciaba, desde su Constitución, una vocación decidida hacia la integración regional.

Mellado y Ali (2013), de un análisis de los comunicados y declaraciones de países miembros de Mercosur, destacan la dimensión social de esta organización, y la evolución con respecto a las primeras cumbres, en las cuales se enfatizaba el aspecto económico y “comercialista” (Mellado y Ali, 2013, p. 329). A partir del 2000, “la dimensión social adquiere presencia en los documentos presidenciales” de esta organización (p. 330). Las autoras concluyen que con la reunión en Foz Iguazú de diciembre de 2002 se llegó a un concepto de desarrollo sustentable.

A finales del 2004, Lula da Silva afirmaba: “Brasil está empeñado en la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, a partir del fortalecimiento del Mercosur y de una relación estratégica con Argentina” (Lula da Silva, ONU, 21 septiembre 2004).

Se pueden identificar cuatro estrategias que permiten liderar procesos a nivel regional latinoamericano (figura 2).

Figura 2. Estrategias de integración regional, Brasil



Fuente: elaboración propia.

Brasil estuvo a la vanguardia de las nuevas tendencias hacia la integración. De acuerdo con Insignares (2015), esto se evidenció en las diferentes reformas constitucionales que prepararon normativamente a los países latinoamericanos para los desafíos de fin de siglo y comienzos del XXI, en especial, los que se anticipaban en materia económica y

social a los postulados de las recomendaciones de ajuste y liberalización de las economías de la época. La estrategia de ampliar y consolidar la inserción internacional regional se orientó más hacia el equilibrio entre las naciones de la región, que hacia la diferenciación vertical de las mismas, reforzando la convicción brasileña de que el progreso interno de los países es compatible con su inserción internacional.

Estas políticas fundamentaron la inserción internacional de Brasil. Además, las estrategias adoptadas por el país difieren si se trata del contexto mundial en general, o del contexto regional. Para este se enfatizó en el impulso a su área de influencia respetando las autonomías nacionales, con el fin de minimizar las tensiones por la posibilidad de una malinterpretación de su liderazgo, y esforzándose por ser visto como un socio o par frente a naciones hermanas (Lechini y Giaccaglia, 2010).

Brasil se ha preocupado por profundizar su liderazgo regional, lo que “demuestra el progresivo interés del gobierno [...] por aumentar su participación en los asuntos mundiales” (Lechini y Giaccaglia, 2010, p. 56). Según Bermúdez (2012), este liderazgo se ha destacado en el escenario latinoamericano mediante las cumbres regionales, los acuerdos económicos y comerciales, la conformación de comunidades, la profundización de sus relaciones internacionales y la generación de conocimiento sobre la política internacional de las economías emergentes en el contexto actual; por lo que considera que la integración ha sido el instrumento del liderazgo regional del país, lo cual se expresa en su participación en el Mercosur y la Unasur.

Debe tenerse en cuenta que en Mercosur y Unasur hay primacía para las iniciativas intergubernamentales, en cuyo caso la toma de decisiones se circunscribe a la autonomía de cada Estado participante por ratificar o no lo que se haya acordado. En ese sentido, Insignares (2013) le atribuye a la segunda (Unasur) un carácter más de cooperación que de integración.

Brasil puede ser considerado una potencia media, lo que supone amplio potencial de liderazgo. Así, el escenario global se convierte en una oportunidad para buscar espacios de participación y actuar conjuntamente, como un bloque regional. Por esto, los líderes territoriales han decidido, siguiendo los derroteros de su política exterior, actuar como representantes de sus áreas de influencia y, con ello, mejorar la posición suramericana y latinoamericana en los procesos internacionales. La caracterización de Brasil como potencia media (Lechini y Giaccaglia, 2010) es útil para describir las capacidades económicas, territoriales y sociales del país, así como sus políticas y visión institucional para liderar procesos de índole regional. Sin embargo, es importante reconocer que existen diferentes denominaciones del proceso brasileño, destacándose la de *potencia emergente* (Caballero, 2011; Lara, 2013; Bernal, 2015), pero también cuestionamientos sobre la calidad de potencia (Morán, 2014).

Como consecuencia del liderazgo regional, Brasil se proyecta como un país que puede profundizar, en el mediano plazo, una estrategia más agresiva de participación en el entorno mundial, a partir de la experiencia en su zona de influencia. Por esta razón, Grabendorff (2010) establece la relación entre su participación regional y la posibilidad de que se convierta en una potencia global. Esto no debe interpretarse como una ausencia de dinamismo del país en el ámbito global, sino como el reconocimiento de que esta estrategia es un proceso que tiene costos. Si bien, en un principio, dicha estrategia generó buenos resultados, con el tiempo se fue haciendo compleja, y requería de un manejo más sistemático de los aprendizajes para propiciar buenas relaciones entre los países, de tal forma que pudieran actuar conjunta y armónicamente como un bloque regional.

El objetivo de Brasil de lograr un entorno mundial más equitativo en medio de la globalización sigue vigente (Grabendorff, 2010), aunque existen circunstancias internas y externas que evidencian crisis institucionales y diplomáticas que requieren de un nuevo manejo para que no se afecten las estrategias adoptadas para el largo plazo. Afortunadamente, Brasil cuenta con experiencias de integración regional comercial y con procesos diplomáticos que le permiten fortalecer las estrategias a nivel interno y los aprendizajes necesarios para continuar desenvolviéndose en el entorno internacional.

Como es natural, la implementación de las disposiciones políticas tiene un lapso desde su promulgación; entonces, la ejecución de las estrategias con mayor énfasis, especialmente de cara a América del Sur, correspondió a la gestión de Lula, quien, además, buscó abrir y reforzar relaciones diplomáticas y económicas con potencias intermedias y grandes potencias diferentes a Estados Unidos, lo que evidencia un cambio de énfasis en la política exterior del Brasil. A continuación, se describen las estrategias definidas en la figura 2.

## **Estrategias político-diplomáticas: la configuración y consolidación del liderazgo brasileiro**

Tradicionalmente se ha considerado que el fundamento de los procesos de integración es económico. Esta tipología podría ser una base para profundizar en la articulación de los países en la construcción de políticas más amplias de desarrollo, que incluyen la gestión institucional y la dimensión social, cultural, ambientales, técnico-formativa, entre otras. En el caso de Brasil, el Mercosur ha sido una plataforma para plasmar una visión estratégica de la región que se afirmaría frente a otros bloques o potencias (como EE.UU.), así como para disminuir asimetrías.

Gomes Saraiva (2010) indica que ese nuevo énfasis en las relaciones internacionales que caracterizó el periodo que cubre el presente estudio, se fundamentó en dos líneas de

acción frente a América Latina: trabajar por la integración regional con los vecinos y construir un liderazgo regional para Brasil. En la primera se llevaron a cabo iniciativas de mercado común, bajo las perspectivas de las iniciativas integradoras, entre las que se destaca el Mercosur.

Estos proyectos, así como otras actividades de cooperación no estructuradas, (según las coyunturas propias de cada país) permitieron la consolidación del liderazgo de Brasil, pero también plasmaron la concepción de desarrollo de Lula da Silva y sus asesores. Para Gomes Saraiva (2010), estas fueron medidas que se adoptaron por la necesidad de tener una mayor autonomía regional frente a los Estados Unidos, con un consecuente protagonismo del país a nivel global que sustentaría el desarrollo nacional y regional. Igualmente, plantea que fue el presidente Lula da Silva quien extendió y profundizó estos propósitos de unidad y desarrollo que venían ganando protagonismo desde la década de los 80, siendo el Mercosur y Unasur los principales canales para mejorar su participación y liderazgo.

La consolidación de organismos multilaterales regionales ha sido una estrategia relevante para las dinámicas económicas y políticas latinoamericanas, debido a que ha mostrado cómo las capacidades regionales pueden ser autónomas, competitivas, sostenibles y encausar su bienestar de cara al mundo desarrollado. De esta manera se promueve la convicción de que la región, en particular Suramérica, puede jugar un rol más activo en la determinación de las decisiones comerciales, arancelarias y económicas. Esta es una comprensión diferente del papel de Latinoamérica en el mundo, que parte del desarrollo social, político y económico desde la iniciativa y el trabajo propio, más allá de la postura de “país en vía de desarrollo”, a la deriva en medio de la globalización.

Brasil, bajo el mandato de Lula da Silva, ejerció un protagonismo sin precedentes en las reuniones de jefes de Estado latinoamericanos y en la resolución de conflictos entre países, respetando la autonomía de los mismos. Incluso con posterioridad a su administración, el expresidente sigue siendo un referente en diversos procesos políticos y de integración; situación que se ha afectado solo a partir de los escándalos desatados en 2016 (Lissardy, 2016; Amaya, 2016; Semana, 2016). Para mencionar algunos casos, Brasil intercedió para resolver situaciones de crisis en países como Venezuela (años 2002 y 2004), Bolivia (año 2003) y Ecuador (año 2005) (Hirst, 2006). Además de realizar acciones para la estabilidad y el desarrollo de los países vecinos, las autoridades políticas del país mostraron interés en promover la conformación de grupos intrarregionales como las comunidades, junto con el fortalecimiento de lazos económicos, con consecuencias sobre el sector público y privado de los países.

Las relaciones internacionales entre los países suramericanos han sido complejas por la tendencia a proteger la autonomía nacional, lo que ha significado diferentes barreras para los diplomáticos de Brasil. Esto hizo que el país optara por una estrategia de

liderazgo regional, con base en el apoyo diplomático y en el diseño e implementación de acciones conjuntas de desarrollo, especialmente en el ámbito de la cooperación internacional sur-sur (Ayllón, 2012). La apuesta por dicha estrategia ha sido estudiada por autores como Lechini y Giaccaglia (2010), Bermúdez (2012) y Clemente (2016) y Da Silva Guevara (2018).

## **Estrategias nacionales: fortalecimiento del sistema productivo nacional**

El diseño e implementación de estrategias en las relaciones internacionales de los países depende de la planificación del desarrollo nacional, y debe estar matizado por la necesidad de consolidar sistemas productivos sólidos, capaces de garantizar el bienestar de los ciudadanos. Así, la integración parte de un proceso previo de fortalecimiento de las organizaciones de la economía nacional, y se articula con las políticas que se destinen para tal fin.

Lechini y Giaccaglia (2010) sostienen que en Brasil se implementaron un conjunto de estrategias de inserción internacional, buscando ejercer un rol protagónico que propiciara el desarrollo del país y de otras naciones, especialmente latinoamericanas. Dichas estrategias se inscriben en una política que concibe la inserción internacional como un instrumento compatible con el desarrollo interno. De este modo, en la economía brasileña se ha visto inadecuada la contraposición nación-contexto externo; ha predominado la idea de relación armónica entre ambos niveles territoriales como una oportunidad para el crecimiento y el bienestar, en un sentido práctico (Clemente, 2016).

Clemente (2016) afirma que el gobierno brasileño, a través de la política de creación de empresas “campeones nacionales”<sup>5</sup>, permitió la expansión empresarial con apoyo del Estado, y que esto tuvo una influencia positiva tanto en la productividad y comercio interno, como en la participación económica de las organizaciones brasileñas a nivel regional, conocidas como las “multilatinas”. Estas acciones se emprendieron y mantuvieron bajo las diferentes administraciones públicas del Partido de los Trabajadores, y se basaron en políticas de impulso gestionadas por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

En la actualidad la situación es diferente, puesto que se ha abandonado esta estrategia específica. No obstante, en su momento, la misma se relacionó con la mayor presencia de la economía brasileña en el entorno regional y la posibilidad de que este mercado ampliado contribuyera a un mejor desempeño del sector productivo del país, a su reconocimiento y participación en la región, generando mayores oportunidades para profundizar el liderazgo a nivel diplomático (Clemente, 2016).

5 Véase capítulo 2 en Da Silva Guevara (ed.) (2018).



Esta situación se presenta, como es natural, en medio de diversas problemáticas de confianza en los sistemas productivos de los países. El buen desempeño de las organizaciones brasileñas se ha dado de forma simultánea con las debilidades y crisis de las de los países vecinos, por ejemplo, Argentina y Uruguay (Clemente, 2016), lo cual es consistente con la orientación del país hacia una diplomacia más mesurada, “de pares”, que no perjudique su posicionamiento regional. Ayllón (2012) señala que el país no busca participar en el entorno regional por sustitución de organizaciones en los sectores productivos de otros países, sino en términos de una gestión diplomática, con énfasis en procesos económicos y comerciales, tendiente al desarrollo equitativo suramericano y latinoamericano. Esto es armónico con la visión sobre el fortalecimiento productivo desde las organizaciones básicas del sistema, como microempresas, pequeñas y medianas empresas a las que se brinda apoyo para que puedan consolidarse, expandir mercados y ser sostenibles en el entorno libre y global en el que se hallan inmersas.

Brasil cuenta con un número importante de organizaciones multilatinas que se pueden considerar multinacionales emergentes, en comparación con las organizaciones tradicionales de este tipo, cuyos puntos principales se encuentran en los países desarrollados (García, 2013). Junto con China e India, este país ha logrado consolidar compañías con la rapidez y dimensión características de la época contemporánea. Esto se debe a que las políticas de internacionalización de una economía suelen ser consistentes con las estrategias de internacionalización empresarial, dado que los sectores público y privado convergen en el modelo de desarrollo que adopte cada país. De este modo, las políticas implementadas por las entidades oficiales para promover el fortalecimiento de las organizaciones productivas, incide en su cualificación, impulso y sostenibilidad, incluso cuando se concentra en las de menor dimensión, ya que estas están en una interacción permanente con las demás compañías del sistema.

La percepción de estabilidad y el buen clima para los negocios también constituyen un factor incidente, pues, en el caso de Brasil, se da un retorno de las inversiones de las compañías latinoamericanas en su propia región (García, 2013). Sin embargo, el elemento preponderante es la internacionalización como política, lo cual se justifica como una estrategia de desarrollo en la que las expectativas de ganancia no son solo para las empresas, sino para la participación comercial de todo el país en el resto del mundo. Esto último implicó mayor disponibilidad de crédito y políticas de apoyo a la incursión en mercados extranjeros.

Con el apoyo a las bases del sistema productivo, la política económica brasileña contempló factores de fortalecimiento y consolidación de la producción local, con lo cual evitó que su economía se viera afectada considerablemente por la liberalización y la competencia exterior. El apoyo a la empresa, con el consecuente desarrollo de la productividad, fue una estrategia diseñada para el desarrollo económico, de cara a la internacionalización y los retos de la participación en los mercados regionales y globales, generando

externalidades positivas para las grandes corporaciones industriales brasileñas y para las compañías de los países en proceso de integración con Brasil.

## **Estrategias económicas enfocadas al desarrollo regional: Brasil y el Mercosur**

En 1990, el presidente Fernando Collor de Mello, junto con el gobierno argentino dirigido por Carlos Menem, anunciaron que se estaba gestando una comunidad económica a la que invitaron, poco después, a Uruguay y Paraguay. El 26 de marzo del siguiente año se firmó el Tratado de Asunción, con el cual se fundó el Mercosur, y luego, a los veinte días, el Protocolo de Brasilia, para establecer los mecanismos de resolución de conflictos en el organismo (*El Tiempo*, 1991). El establecimiento de normas evidencia las reglas de participación equitativa de los países, presentes también en los organismos de representación y dirección.

En el ámbito económico, la promoción de la integración se fundamentó en la cooperación, especialmente en áreas críticas del desarrollo, como la tecnología, los bienes de capital, los alimentos, el transporte y también disposiciones sobre la movilidad de personas, conservando la autonomía y predominancia de los organismos gubernamentales de cada país. Esto se expresa en la estrategia de los protocolos para viabilizar las recomendaciones de los Estados en el marco de la iniciativa (Ayllón, 2012).

La liberalización también se organizó de manera gradual para incentivar el comercio, sin exponer a los sectores estratégicos de cada país a la presión de la competencia. Al mismo tiempo se crearon estrategias para atraer capitales a la región que generaran desarrollo para todos los países miembros que, a través de sus políticas internas, estaban propiciando espacios de autonomía y libertad para el sector privado (Clemente, 2016).

A pesar de que el Mercosur se firmó en 1991, solo en 2001 se alcanzó el libre comercio pleno entre los países miembros. En el ámbito diplomático, con respecto a las instancias de diálogo y negociación, se ha contado con diferentes organismos e instrumentos que canalizan tanto las situaciones características de los Estados que lo integran, como las presiones de grupos de la sociedad civil que buscan incidir en las decisiones comunitarias y participar en las agendas, incluso no comerciales, como los ambientalistas, las asociaciones laborales, educativas, entre otros (Espinosa, 2014).

El tipo de liderazgo que se planteó desde el comienzo fue regional, buscando que los países integrados como bloque tuvieran una representación fortalecida frente al comercio mundial. En dichos países se habían consolidado las políticas neoliberales y se buscaba la expansión de las transacciones con el resto del mundo, debido a sus experiencias previas de profundización de los vínculos económicos por el flujo de importaciones y

exportaciones a través de sus fronteras (Bermúdez, 2012). Sin embargo, el Mercosur se iría paulatinamente distanciando del neoliberalismo.

Durante los años siguientes continuaron los esfuerzos veloces por la implementación de los tratados, lo cual trajo consigo acuerdos en temas de aduana, normas técnicas, políticas fiscales y monetarias de los países, reglas de funcionamiento, reglas de transporte, logística y calidad, temas agrarios y de recursos naturales, energía y política, incluso se estableció un cronograma para la armonización macroeconómica y microeconómica (Espinosa, 2014).

Dentro de las iniciativas de integración latinoamericana, el Mercosur tiene la mayor proyección estratégica, lo que puede atribuirse a las experiencias previas de relaciones internacionales entre los países miembros, pero también a la estrategia diseñada y sustentada teóricamente, así como a las políticas tendientes a la unidad y el desarrollo de los países integrantes (Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi, 2013). La visión estratégica de bloque que desarrolló Brasil, con el impulso generado por el gobierno de Lula da Silva, fue fundamental para que la iniciativa se consolidara y pudiera generar los resultados que hasta ahora ha presentado, bajo la perspectiva de la intensificación de las políticas exteriores y la apertura comercial, pero no necesariamente generalizada a todos los países del mundo sino, en este caso, orientada hacia los vecinos, bajo el modelo de “regionalismo abierto” (Van Klaveren, 1997).

Al principio las estrategias se plantearon de manera gradual. En la década del 2000 se aceleraron los procesos, una vez se contaba con reglamentaciones detalladas para el manejo de temas críticos del desarrollo regional: agricultura, energía, tecnología e industria. Esto hizo posible profundizar los preceptos del mercado común, de manera que las transacciones se hicieran con facilidad y a un menor costo.

Debe recordarse que las economías latinoamericanas atravesaron duras crisis como consecuencia de la deuda externa y la inestabilidad macroeconómica, que se recrudecieron con las políticas de choque neoliberales en los noventas. Toda esta situación desembocó en un periodo de relativa estabilidad a principios de siglo, que permitió a los países avanzar en su desarrollo comercial. La integración se robustece en el contexto de mayor estabilidad y con un proceso icónico como lo es el Mercosur.

Con las condiciones óptimas para que el presidente Lula da Silva y su gobierno pudieran desarrollar con mayor amplitud sus políticas de integración regional y fortalecer su liderazgo, el canal esencial para lograrlo fue el Mercosur. Y, con este horizonte, lo comercial se convierte en la tracción de la iniciativa, basado en las premisas de libre comercio y reducción de aranceles, lo cual, en principio, tuvo consecuencias positivas (Gomes Saraiva, 2010). Sin embargo, el clima de estabilidad no fue duradero. Entrados los noventas se encuentran periodos de crisis, especialmente financieras, que repercutieron

en todos los países y amenazaban la continuidad de las políticas implementadas desde el Mercosur (Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi, 2013). Empero, el manejo diplomático, en el que Brasil ejercía su liderazgo, propugnaba por la moderación y hacer frente a la crisis con medidas de contención elaboradas y acordadas por todos los países miembros, sin necesidad de romper el proceso o los avances que se habían alcanzado hasta el momento.

Con el paso del tiempo, las consecuencias del modelo neoliberal aplicado en los países comenzaron a hacerse más notorias. Esto hizo que las posturas de la integración regional con un enfoque de desarrollo social se fueran abriendo paso, de manera que la integración empezó a verse como una salida a las situaciones generadas por la liberalización comercial, característica del periodo. Las agendas de la integración, incluidas las del Mercosur, adquieren nuevos lineamientos y surgen los tópicos políticos, sociales y culturales (Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi, 2013). Dicha visión ampliada es un *leitmotiv* del desarrollo de las políticas internacionales, características del proyecto político de Lula da Silva, quien tenía un marcado interés en el cambio social y el desarrollo humano, debido a su tradición obrera y a los principios rectores del Partido de los Trabajadores, del que fue fundador y por el cual llegó a la presidencia, después de varios intentos fallidos (CIDOB, s.f.).

La integración es una oportunidad para mejorar la implementación de los principios sociopolíticos de esta corriente en el gobierno, ya que ha recibido diversas críticas por su tendencia a implementar políticas de derecha (Frayssinet, 2010), en vez de estrategias de corte social. Esto último es atribuible a diferentes causas, especialmente relacionadas con el contexto interno y externo de la época, así como los antecedentes en las políticas del país y sus resultados (Aagaard, 2011).

La propuesta inicial del mercado común con integración regional multidimensional se transformaba en un proyecto donde la creciente preocupación se centraba en el segundo aspecto, en trascender desde la perspectiva económica hacia un modelo en el que prevalecieran los conceptos de bienestar y desarrollo, a partir de la cultura, los recursos y el talento humano de la región. Bajo ese panorama, los derroteros, en materia de políticas macroeconómicas, la coordinación sectorial, la armonización legislativa y los asuntos comerciales comenzaron a virar hacia este enfoque social. Más que un tratado comercial, el Mercosur comenzó a ser visto como un acuerdo de cooperación y desarrollo.

Ahora bien, los países que conforman el Mercosur han estado de acuerdo en la necesidad de adelantar la integración regional garantizando la autonomía nacional para ratificar las decisiones y orientar sus planes de desarrollo de acuerdo con sus contextos particulares. Además, es evidente que los países de la región son conscientes de que la fuerza continental es fundamental para desenvolverse en medio del contexto de la globalización. En ese sentido, se ha avanzado en estrategias tendientes a la unidad, bajo el

liderazgo de Brasil. En principio, el interés de los países que conforman el Mercosur se ha basado en las propuestas de profundización del comercio regional y las capacidades de negociación de la región frente al resto del mundo. Así mismo, a la par de los logros en materia económica, se puede observar el mejoramiento de las tecnologías de planificación, desarrollo y solución de problemas, gracias a la institucionalidad, apoyo y cooperación que permiten orientar los diferentes procesos no solo económicos y comerciales, sino también a nivel social, cultural, demográfico y político.

## **Retos y obstáculos del liderazgo regional brasileño**

El Mercosur ha catalizado la ampliación de los vínculos entre los países miembros y el florecimiento de la identidad suramericana y latinoamericana, aunque el proceso está todavía en desarrollo y pone en evidencia las complejas dinámicas diplomáticas de cada nación. También debe considerarse la relativa desaceleración que ha tenido el proceso de integración en tiempos recientes, en comparación con la dinámica alcanzada en la década estudiada; y la asimetría entre Argentina y Uruguay, que generó un ambiente crispado en cumbres del Mercosur, donde hubo acusaciones de este país sobre la falta de flexibilidad de los “grandes”. Al respecto, el canciller uruguayo afirmó: “Uruguay no planteó que se le otorgara la posibilidad de realizar tratados de libre comercio fuera del Mercosur, sino que en función de las asimetrías existentes (...) en los momentos en que negocie, se le otorgue ciertas flexibilidades para poder funcionar mejor dentro del esquema del Mercosur” (*La Nueva*, 16 de diciembre 2006). Entre Brasil y Argentina también hubo crispaciones al tratar los temas arancelarios, sobre todo en el contexto de crisis.

Pese a estas circunstancias, naturales en los procesos políticos y económicos, el Mercosur ha alcanzado los logros iniciales en cuanto a la ampliación y fortalecimiento del mercado común. Para Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi (2013), el periodo más dinámico fue el de los primeros ocho años, cuando se alcanzó niveles que aún hoy no se han recuperado. Pese al descenso, entre 1997 a 2002, el comercio intrarregional adquiere una nueva tendencia levemente creciente y sostenida a partir de ese momento. Los resultados económicos se atribuyen a las condiciones de la demanda agregada de cada uno de los países miembros; se sabe que, desde el año 2002, las importaciones del Mercosur aumentaron en consonancia con las correspondientes a Argentina y Brasil, ya que las de Uruguay y Paraguay se mantienen bastante estables durante todo el periodo de cubrimiento del organismo (Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi, 2013).

La profundización de las relaciones comerciales implicó un cambio en los sistemas productivos de los países miembros, debido a que se han presentado tendencias hacia la especialización y la complementación entre sectores económicos de todos los países (Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi, 2013). Esto ha significado un proceso

espontáneo de armonización de los sistemas productivos, que mejora las cadenas de valor en el manejo de insumos hasta los productos finales que llegan a los consumidores. Esta tendencia se observa en el flujo de productos e insumos dentro del conjunto de países, bajo el concepto de importaciones; aunque las exportaciones siguen una tendencia moderada que se compensa con el dinámico movimiento de esta variable desde el Mercosur hacia el resto del mundo, mostrando una elevada tendencia creciente.

Pese a este comportamiento ventajoso de las exportaciones, los analistas consideran que el crecimiento exportador no está basado en una expansión productiva, sino en la dinámica de los precios de los bienes primarios que caracterizan el sistema económico de la región, por lo cual, la composición de la variable permanece inalterada, a pesar del mayor volumen de bienes transados (Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi, 2013). Esto significaría que, cuando amplían sus fronteras comerciales, los beneficios de la integración en el Mercosur no son diferentes a los que tienen los países por separado, ya que sus sistemas productivos permanecen sin cambios y siguen teniendo considerables niveles de vulnerabilidad frente a la tendencia de los precios de los mercados internacionales.

Mientras la integración regional permite a los países mejorar y organizar los procesos económicos entre ellos, al exterior del bloque los resultados no avanzan de manera tan rápida para generar mejores condiciones de negociación y fortalecimiento de los sistemas productivos. De hecho, cuando los países empiezan a enfrentar las consecuencias de los modelos aperturistas, toman posturas más precavidas frente al comercio, lo que en los casos de países agrupados en bloques regionales significa orientarse más hacia el comercio regional con sus socios que emprender aventuras comerciales hacia el resto del mundo. Esto se puede constatar en el fortalecimiento de las transacciones intra-Mercosur, y el moderado avance de los procesos con relación a otras economías fuera de América Latina.

La trayectoria del Mercosur, como cualquier otro proceso de su tipo, no es lineal. El impulso inicial fue muy dinámico a nivel comercial, pero luego hubo un constante retroceso hasta llegar a un periodo de recuperación, desde el año 2000 a la fecha. No obstante, el Mercosur ha constituido estrategias para favorecer el comercio intrarregional y entre la región y el resto del mundo; en términos de desarrollo, ha sido un catalizador de la inversión extranjera y de la planificación de las inversiones, al orientar recursos para todos los países, especialmente para Uruguay y Paraguay. Además, registró logros importantes en temas de coordinación macroeconómica y definición de políticas, tales como la generación del Código Aduanero Único de 2004. Por otro lado, persiste el problema de las asimetrías iniciales entre los países miembros; por ejemplo, ha sido difícil potenciar un mayor dinamismo en las economías uruguaya y paraguaya, a pesar de la financiación que la iniciativa genera para programas de desarrollo en estos países (Wierzba, Marchini, Kupelian y Urturi, 2013).

En esa perspectiva, el Mercosur propende por la extensión y consolidación de la integración de los países miembros, y considera posible la admisión de otros países suramericanos, como ocurrió con Venezuela en el año 2012. Aunque la admisión de este país se hizo por fuera del periodo del presente estudio, es un precedente importante para observar si la negociación y acuerdo con nuevos países miembros complejiza las políticas a desarrollar.

## Conclusiones

Brasil construyó una visión estratégica regional como fundamento del desarrollo, para cuyos efectos el gobierno Lula buscó implementar estrategias multidimensionales de integración con sus países vecinos. Esto implicó la realización de diferentes esfuerzos para profundizar su participación en la región, liderando alternativas económicas para mejorar el bienestar de los países participantes.

El Mercosur ha sido una experiencia valiosa de integración latinoamericana, pese a que su recorrido no ha sido lineal. Ha registrado logros en materia política, económica y social, al promover el comercio y la inversión en la región, con beneficios en temas de productividad, crecimiento y bienestar. Al respecto, el rol de Brasil ha sido determinante para viabilizar el proyecto; en vista de que ya contaba con la experiencia de las relaciones internacionales con Argentina, con antelación a la fundación del acuerdo. Si bien las acciones emprendidas para la integración regional son susceptibles de diferentes contratiempos, las rutas que ha propiciado y fortalecido el liderazgo brasileño muestran las ventajas que pueden tener los procesos, especialmente en la consolidación de los lazos entre países, más allá de la esfera económica.

Proyectos como el Mercosur son adecuados para que los países crezcan y generen bienestar sostenido para sus habitantes. En ese sentido, la unidad juega un rol importante a la hora de solucionar los problemas derivados de las crisis. Este proyecto presenta una de las mejores perspectivas estratégicas en América Latina, lo que significa que su experiencia, a pesar de las dificultades que se han descrito y de la desaceleración reciente, representa un aprendizaje para potenciar la unidad suramericana y latinoamericana, bajo el enfoque de la integración regional.

El dinamismo comercial en el Mercosur, complementado con estrategias sociales, ha encontrado un nivel de estabilidad que algunos autores describen como de estancamiento. Ha sido compleja la sintonización de los proyectos individuales nacionales con el proyecto regional, por lo que la situación y políticas, al interior de los países miembros, influye en el proceso de integración que se adelanta a través del organismo.

El impulso efectivo dado por Brasil, durante el gobierno del presidente Lula da Silva, es así mismo, un aprendizaje importante para esta formulación, ya que diversos países pueden asumir el liderazgo, teniendo en cuenta que la unidad y la cooperación son la base para el desarrollo regional. La iniciativa del Mercosur se debe fortalecer mediante distintas acciones emprendidas por los Estados miembros para mejorar los logros alcanzados. También es necesario adelantar medidas que permitan a sus socios extra (Chile, Bolivia y Perú) participar de manera más efectiva, articulando sus procesos de desarrollo con el modelo de integración regional.

Igualmente, los recursos y capacidades generados por el Mercosur deben ser orientados hacia la reconversión productiva de los países, lo que les permitirá aprovechar mejor su sistema tradicional de producción en pro de su crecimiento. Esto supone la transformación de las tecnologías productivas, que se puede impulsar mediante políticas más directas enfocadas hacia este fin. Pese a las dificultades del proceso, el Mercosur ha permitido, en años recientes, mejorar sus relaciones comerciales con la Unión Europea, Israel, Egipto y China, a las que apuntó desde el inicio para diversificar su portafolio más allá de la relación con Estados Unidos.

Contrario a lo que algunos críticos señalaron, este proyecto no ha significado una amenaza para la identidad y diversidad de cada país. La experiencia del Mercosur muestra que la integración regional es un recurso esencial para optimizar la proximidad territorial y las fortalezas comunes de los países vecinos, en torno a la generación de planes estratégicos para proyectar la productividad y competitividad regional frente al mundo.

## Referencias bibliográficas

- Aagaard, K. (2011). El Partido de los Trabajadores en el gobierno o el desafío de mantener las convicciones. *Revista Nueva Sociedad*, 234, 60-73.
- AECID. (2015). *La integración regional en América Latina: Nuevos y viejos esquemas. Incertidumbres de futuro. Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe*. Madrid, España: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Amaya, L.(2016). Escándalo Petrobras deja cercado a Lula da Silva. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/detencion-de-lula-da-silva-por-escandalo-de-petrobras/16528353>
- Ardila, M. (2016). Multilateralismo cooperativo de México en el proyecto Mesoamérica y en la Alianza del Pacífico (200-2014). En Ardila, M. (ed.), *¿Nuevo Multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá: Universidad Externado.



- Ayllón, B. (2012). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, 189-204.
- Bermúdez, C. (2012). Brasil en el escenario suramericano durante el siglo XXI: Un Liderazgo que trasciende lo regional. *Revista Historia y Perspectivas*, 47, 177-200.
- Bernal-Meza, R. (2009). El regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, xv(21), 1-29.
- Bernal, R. (2015). La inserción Internacional de Brasil: El papel de Brics y de la región. *Revista Universum de Talca*, 30(2), 17-35.
- Bravo, J. (2012). El concepto de región en el ejercicio de la hegemonía estadounidense. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 112, 35-65.
- Briceño, J. (2018). *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Cabllero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política internacional*, 54(2), 158-172.
- Cepal. (2014). *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: Cepal.
- CIDOB. (s.f.). *Luiz Inácio Lula da Silva, Biografía*. Recuperado de: <http://www.cidob.org/content/pdf/1280>
- Cortés, F. (s.f.). *Neoliberalismo, globalización y pobreza*. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iecp/22/07-cort%E9s-rodas.pdf>
- Clemente, D. (2016). *El liderazgo regional de Brasil y la estrategia de creación de empresas "Campeones Nacionales": retos y dilemas*. IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Cuervo, M. (2000). El sistema de integración económica y la importancia de los efectos estáticos. *Revista Análisis Económico*, xv(32), 111-130.
- Chomsky, N. y Dieterich, H. (1997). *La Aldea Global*. Editorial Navarra: Txalaparta.
- Da Silva Guevara, G. (ed.). (2018). *Brasil y sus vecinos: estrategias de smart power (2003-2014)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Da Silva Guevara, G. (2016). Nuevo multilateralismo latinoamericano: el liderazgo de Brasil en la Unión de Naciones Sudamericana. En Ardila, M. (ed.), *¿Nuevo*

*multilateralismo en América Latina? Concepciones y actores en pugna.* Bogotá: Universidad Externado.

De Lombaerde, P. y Van Langenhove, L. (2004). *Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Issues.* Organización de las Naciones Unidas, ONU, Universidad de la ONU, Institute of Comparative Regional Integration Studies, CRIS.

Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (2013). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Durán, J. y Maldonado, R. (2005). *América Latina y el Caribe: La integración regional en la hora de las definiciones.* Santiago de Chile: Cepal.

El Tiempo. (1991). *Presidentes del Mercosur firman tratado.* Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-210122>

Espinosa, E. (2014). *Mercosur. 3ª.* (3.ª ed.). FLACSO. Oviedo.

Esteban, M. (2013). *Mundialización y globalización. Impactos y consecuencias en el siglo XXI.* Buenos Aires: Ed. Dunkan.

Frayssinet, F. (2010). *El Gobierno de Lula involucró políticas de izquierda y derecha.* Recuperado de: <http://expansion.mx/mundo/2010/09/25/el-gobierno-de-lula-involucro-politicas-de-izquierda-y-derecha>

García, A. (2013). La internacionalización de las empresas brasileñas: consensos y conflictos. En Zubizarreta, J. et al., *Empresas transnacionales en América Latina. Análisis y propuestas del movimiento social y sindical.* Bilbao: HEGOA y OMAL.

Gomes Saraiva, M. (2010). Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 151-168.

González, A. (2002). La globalización en la historia. *Revista Empresa y Humanismo de la Universidad de Navarra*, 5(1), 95-117.

Gowan, P. (2000). *La apuesta de la globalización.* Madrid: Ediciones Akal.

Grabendorff, W. (2010). Brasil: de coloso regional a potencia global. *Revista Nueva Sociedad* 226, 158-171.

Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Revista Nueva Sociedad*, 205, 131-140.

Insignares, S. (2013). La Unasur, ¿Integración regional o cooperación política? *Revista de Derecho*, 167-198.

- Insignares, S. (2015). *Construcción constitucional del proceso de integración latinoamericano*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- La Nueva. (2016). “Mercosur: tensión por roces entre Argentina y Uruguay”. Recuperado de <https://www.lanueva.com/nota/2006-12-16-9-0-0-mercotur-tension-por-roces-entre-argentina-y-uruguay>
- Lara, I. (2013). Potencialidades y límites de Brasil como potencia emergente. *Anuario Americanista Europeo*, 2221-2872(10), 53-72.
- Lechini, G. y Giaccaglia, (2010). El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? *Revista Problemas del Desarrollo*, 163(41), 53-72.
- Lissardy, G. (2016). *Brasil: cómo Lula da Silva pasó de ser “el político más popular del planeta” a ser investigado por corrupción*. BBC Mundo, Brasil. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304\\_america\\_latina\\_brasil\\_lula\\_da\\_silva\\_investigado\\_ppb](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_america_latina_brasil_lula_da_silva_investigado_ppb)
- Maesso, M. (2011). La integración económica. *Revista Tendencias y Nuevos Desarrollos de la Teoría Económica*, 858, 119-132.
- Mellado, N. y Ali, L. (2013). La cohesión/inclusión social en la agenda del regionalismo sudamericano: Unasur-Mercosur. En Mellado, N. y Fernández Saca, J., *Problemáticas del regionalismo latinoamericano en los inicios del siglo XXI*. Argentina: Editorial Delgado; Universidad Nacional de la Plata y Universidad Dr. José Matías Delgado.
- Moran, S. (2014). Brasil: Protagonismo e incertidumbres en la escena internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 30, 251-301.
- Rueda-López, J. (2007). La tecnología en la sociedad del siglo XXI: Albores de una nueva revolución industrial. *Revista Aposta*, (32), 1-28.
- Scott, D. (2008). América Latina: estrategias para enfrentar los retos de la globalización. *Revista Nueva Sociedad*, (214), 104-111.
- Semana (2016). *Lula será juzgado por corrupción en el escándalo Petrobras*. Recuperado de: <http://www.semana.com/mundo/articulo/juez-acepta-cargos-por-corrupcion-contra-lula-y-lo-convierte-en-reo/494468>
- Steinberg, F. (2006). La economía política del proteccionismo. En *Departamento de Análisis Económico: Teoría Económica e Historia Económica* (pp. 66-95). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público* (3.<sup>a</sup> ed.). Barcelona: Ed. Antoni Bosch.

- Van Klaveren, A. (1997). Regionalismo y multilateralismo: Una convergencia necesaria. En *El futuro del libre comercio en el continente americano* (pp. 53-69). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Van Kleveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad*, (275), 62-72.
- Vito, T. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. *Revista de la Cepal*, (71), 7-22.
- Wierzba, G., Marchini, J., Kupelian, R. y Urturi, M. A. (2013). *La unidad y la integración económica de América Latina: su historia, el presente y un enfoque sobre una oportunidad inédita*. Argentina: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina.

