



The challenges for building regional integration in the global south. The case of brazilian foreign policy towards Mercosur

Vigevani, T. & Ramanzini, H. (2022). *The Challenges for Building Regional Integration in the Global South The case of Brazilian Foreign Policy towards Mercosur*. Springer

Actualmente la integración regional es objeto de debate y preocupación por parte de diversos estudiosos. El Mercado Común del Sur (Mercosur) está en el ojo de la tormenta. Las perspectivas de evolución que se esperaban en 1991, cuando se suscribió el Tratado de Asunción, no se cumplieron y las deficiencias del bloque adquirieron preeminencia mientras sus beneficios aparecen cuestionados. Un elemento

importante es que las diferentes expectativas que existen sobre el Mercosur en el interior de sus Estados miembros, entre los diplomáticos y los burócratas de otras agencias gubernamentales, limitan a su vez su profundización y obstaculizan su consolidación. Con Uruguay negociando unilateralmente un tratado de libre comercio con China como trasfondo, se ponen de manifiesto las muchas tensiones. El desdén de

Uruguay se mira mientras tanto por parte del gobierno brasileño con una actitud que oscila entre la indiferencia, el apoyo moderado (China es el principal destino de las exportaciones brasileñas) y una reticencia basada en motivos ideológicos. Jair Bolsonaro siempre tuvo reparos en profundizar la relación con China y el sector ultraliberal, que hoy lidera el ministro de economía Paulo Guedes, mira con beneplácito todo lo que implique desarmar el ámbito de protección del Mercosur y avanzar en acuerdos de libre comercio.

El propósito del valioso y oportuno libro de Tullo Vigevani y Haroldo Ramazini Junior es evaluar el recorrido del Mercosur al cumplirse sus tres décadas y, al mismo tiempo, ofrecer un marco analítico para desmenuzar la política exterior de Brasil con relación al Mercosur. Los autores analizan la evolución del bloque enfocando en el Estado y los actores nacionales de Brasil. Con mucha lucidez identifican las dificultades y los impasses experimentados a lo largo de los treinta años y al poner el foco en Brasil, Vigevani y Ramazini Jr. argumentan sobre la necesidad de entender la posición de este país en términos de política frente al Mercosur en el contexto de los

factores constitutivos de la política exterior, la autonomía y el universalismo que están enraizados en la sociedad y en el Estado brasileño. El Itamaraty, por su parte, es una corporación fuerte, con peso propio y una burocracia importante que históricamente concentra el proceso de formulación de la política exterior. El inicio del Mercosur junto con reorganización internacional que trajo la caída del muro de Berlín fueron coetáneos con el nacimiento de dos corrientes de pensamiento (autonomistas e institucionalistas pragmáticos) que influyeron en el avance del proceso de integración.

Una visión universalista, favorable a la apertura económica identificaba al Mercosur como un espacio para disminuir los impactos y el propio ritmo de una apertura hacia el exterior, y que oscila entre la defensa con poco vigor del retorno, a un área de libre comercio y la aceptación de una unión aduanera incompleta. En esta versión desarrollista se ha promovido la integración como mecanismo de acceso a mercados externos, elemento capaz de impulsar transformaciones y dar mayor eficiencia al sistema productivo interno, así como de convertirse en un canal de proyección y fortalecimiento en

las negociaciones económicas internacionales.

La segunda corriente de carácter más autonomista defendió la proyección de un acrecentamiento independiente y activo de Brasil en la política internacional. Tiene preocupaciones de carácter político-estratégico de los problemas norte-sur y busca un papel de mayor liderazgo brasileño en América del Sur. Por percibir a la integración suramericana bajo el liderazgo brasileño como una prioridad, consideró importante la ampliación del bloque mediante el ingreso de nuevos Estados. El Mercosur, por su parte, podría actuar como un instrumento capaz de proporcionar a Brasil un mejor posicionamiento regional, y en la esfera comercial como un elemento capaz de facilitar la formación de un área de libre comercio en la región. Defiende las ideas de una inserción internacional del país a partir de una “autonomía por la integración” (en la cual los valores globales deben ser defendidos por todos). Estos dos enfoques convergieron durante una buena parte del desarrollo del Mercosur. Hasta el advenimiento del presidente Lula se buscaba en América del Sur un discreto liderazgo.

La actuación del Gobierno de Lula en el Mercosur se caracterizó por movimientos diferentes, resultado de las dos corrientes de pensamiento que compusieron su administración. La primera es la perspectiva autonomista que daba prioridad al liderazgo brasileño en América del Sur. Los esfuerzos orientados a la formación de la Unión de Naciones Suramericanas son un ejemplo de esta aspiración. La segunda corriente, vinculada al partido del presidente Lula, representa la visión progresista de académicos y liderazgos políticos pro-integración y sugiere la profundización institucional del proceso de integración en los campos político y social. Más allá de las fuerzas que compusieron el Gobierno de Lula se intentó, poco a poco, reducir el sesgo neoliberal-comercialista del Tratado de Asunción proponiendo una ampliación de la agenda del Mercosur. Sin embargo, no surgieron opciones de separarse de los objetivos de inserción internacional y de la aplicación de mecanismos de mercado con los cuales se inició el bloque regional. Por ello, el libro atinadamente adopta un marco analítico eclético discutiendo las fuerzas y debilidades de los enfoques para echar luz sobre la política exterior de Brasil con relación al Mercosur.

El libro argumenta que la evolución del Mercosur refleja la centralidad de la idea de autonomía para la política exterior de Brasil. El concepto de autonomía —el hilo conductor de la obra— conllevó ciertas ambigüedades con relación al Mercosur, mientras que la capacidad de autonomía nacional podía fortalecerse en tanto y en cuanto crecía la institucionalidad intergubernamental.

Se encuentra particularmente muy valioso el enfoque histórico que ofrecen los autores. Así en el primer capítulo se analizan las diferentes perspectivas de Brasil hacia la región desde los primeros años de la república con la influencia del Barón de Rio Branco (1902–1912). Nos pone en evidencia que desde la Proclamación de la República en 1889 hasta el 2011, el final del Gobierno de Lula y el inicio del de Dilma, las relaciones de este país con sus vecinos se destacaban por la rivalidad, el acercamiento, la diferenciación y también el distanciamiento. Aún en los períodos durante los cuales hubo un interés genuino y positivo en la integración regional, Brasil no pudo construir las capacidades necesarias y la agencia para mover el proceso efectivamente dado la oposi-

ción de sectores relevantes de las elites y con ello, el tipo de integración que demandan. El ascenso al poder de Jair Bolsonaro modificó drásticamente la lógica de las percepciones y de la participación de los actores en la elaboración de una política exterior en la cual pierde valor la región. Desde entonces, Brasil aparece distanciado económica, política y culturalmente de la región.

Hoy por hoy, con la elección que se avecina en Brasil, todas las luces están puestas en el posible retorno de Luiz Inácio Lula da Silva al Palacio del Planalto. Lo anteriormente enunciado aumenta lo oportuno de este valioso volumen. De por sí, es de esperar que un gobierno de Lula da Silva busque revertir el aislamiento internacional de Brasil y frenar toda iniciativa que implique seguir debilitando al Mercosur. Sin embargo, el escenario doméstico, regional y global en el que asumiría Lula da Silva dista de ser semejante a aquel de principios del siglo XXI, durante el cual pudimos desarrollar un regionalismo poshegemónico en virtud de la coyuntura internacional. No podemos obviar, como bien marcan los autores, que nuestra integración está marcada por la

especialización exportadora y la dependencia externa de fuentes de financiación y tecnología, de la misma manera que la reducida interdependencia regional es un obstáculo para el proceso de integración.

Diana Tussie