



# EL “NO REGIONALISMO” – PRIMEROS APUNTES SOBRE LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE BRASIL

## “No Regionalism” – Outlining the New Brazilian Commercial Policy

**Marcos Antônio Fávaro Martins**

Universidad de Sao Paulo / Universidad Paulista

**Charles Pereira Pennaforte**

Universidad Nacional de la Plata / Universidad Nacional de Pelotas

**Fabiana de Oliveira**

Universidad de Sao Paulo

E-mail: [fabianaoliveira@usp.br](mailto:fabianaoliveira@usp.br)



Autor

El presente ensayo pretende elaborar un resumen de las “escuelas” del regionalismo latinoamericano desde la década de los 1960, culminando con un análisis prospectivo de las tendencias en términos de integración económica de la actual élite gobernante brasileña. Para eso, vamos a visitar a la literatura de autoridades reputadas en el estudio del regionalismo latinoamericano y de documentos emitidos por los sujetos del poder en nuestra época.



Abstract

Regionalismo; desarrollo; internacionalización de la economía, Mercosur.

*Regionalism; development; internationalization of the economy; Mercosur.*



Key words

*This article aims elaborate an overview of the Latin American Regionalism schools of Latin American regionalism since the years 1960, culminating in a prospective analysis about the tendencies in terms of economic integration of the current Brazilian ruling elite. Therefore, we will revisit the reputed authorities' literature in the studies of Latin American regionalism and documents issued by political protagonists of our time.*



Resúmen

Recibido: 10-10-2016. Aceptado: 25-01-2017.



Fechas

## 1. Introducción

En el curso de cinco décadas, los Estados de América Latina vivieron experiencias interesantes en términos de doctrinas de integración económica. Y la conducta brasileña en relación al proceso de integración en curso también ha sido algo distinto, obedeciendo en mucho las condiciones impuestas por la coyuntura económica, por los ánimos de sus élites dirigentes y por la visión que los Estados vecinos de Sudamérica tenían de la presencia brasileña en el continente.

Nuestro ensayo tendrá el objetivo de discutir la tipología de las “*escuelas de la integración*” latinoamericanas y la participación de Brasil en su desarrollo. Nuestro análisis culmina con el examen de la nueva élite dirigente brasileña con relación al proceso de integración latinoamericano.

Nuestro trabajo está dividido en tres secciones: la primera constituye un breve esbozo de la evolución de las “*escuelas*” del regionalismo latinoamericano; la segunda explora la dimensión estratégica de la integración económica y la tercera investiga los primeros indicios del gobierno del *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) en relación con la integración de América Latina.

## 2. Tres regionalismos: la saga latinoamericana en la búsqueda por la integración

La integración regional es un fenómeno complejo que involucra la utilización de una multiplicidad de medios, de procedimientos y de puntos de vista vinculados a los fines de la integración económica. América Latina posee una experiencia interesante de lo que se puede llamar “*escuelas de la integración*”, o, simplemente, “*regionalismos*”.

Desde la fundación de la “*Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*” (ALALC) hasta nuestros días, las experiencias y las necesidades derivadas de los imperativos internacionales (contexto económico y político) llevaron a una evolución conceptual de la cual derivan tres escuelas.

La primera de estas escuelas es conocida con el nombre de “*regionalismo desarrollista*”, o “*regionalismo cerrado*” y está derivada de las experiencias de las economías latinoamericanas con el proceso de sustitución de importaciones en curso desde la década de 1930.

Esta escuela, de claro carácter proteccionista, tenía como objetivo la reducción de las tarifas de comercio entre los miembros de la asociación, buscando dar escala a los mercados, con la edificación de un área de libre comercio entre las economías latinoamericanas. En este caso, habría una liberalización de los mercados intra-bloque sin la preocupación de disminuir las tarifas aduaneras para los miembros de fuera del bloque. Eso sería un incentivo valioso para la industrialización de los países latinoamericanos pues viabilizaría la implementación de industrias sofisticadas y demandantes de mercados de mayor escala, como es el caso de la industria automotora.

Este modelo suponía, por lo menos a corto plazo, un clivaje entre grandes y pequeños Estados: los grandes Estados tendrían cómo equipar sus economías con grandes industrias, que tendrían los mercados garantizados en toda la región, mientras que los pequeños Estados tendrían mercados garantizados debido a la liberalización de los grandes.

La industrialización vendría a corregir esta asimetría con el tiempo, pues de la actividad industrial derivaría un complemento comercial, a partir del intercambio de componentes automotores y de otros sectores industriales. Dado que las economías agroexportadoras poseían bajísimas posibilidades de complementariedad comercial (Furtado, 1993), el modelo del regionalismo

*La conducta brasileña en relación al proceso de integración ha obedecido a las condiciones impuestas por la coyuntura económica, los ánimos de sus élites y la visión que los Estados vecinos tenían de la presencia brasileña en el continente*

cerrado traía consigo promesas de importancia para un continente atrofiado por relaciones comerciales asimétricas con los Estados de capitalismo central.

La ALALC sucumbió debido a su ambición, por sus metas superdimensionadas (Seitenfus, 1997), pero también por el infructífero contexto de rivalidades políticas que fragmentaban a América Latina. Así, los objetivos comerciales integracionistas no encontraban soporte en una mentalidad política/estratégica en pro de la integración. La política continental entre 1960 y 1980 aún estaba viciada por la superposición de objetivos nacionales de los cuales derivaban la desconfianza, concurrencia y hasta el antagonismo entre los Estados de la región.

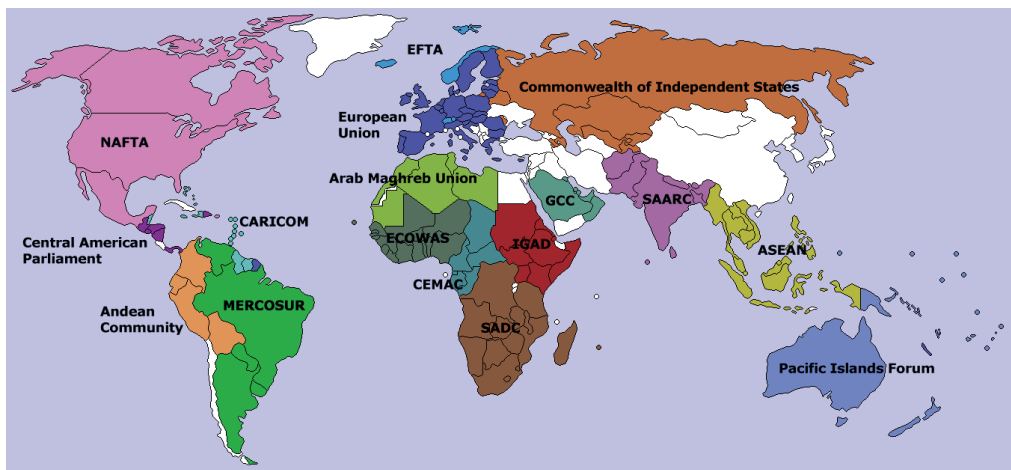
Con el desgaste del modelo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda de la década de los 1980, el continente como un todo pasó por reformas importantes en lo que respecta a la política económica. Así, los veinte años que separan 1980 y 2000 fueron caracterizados por la política económica liberal, basada en la retirada del Estado de la economía, reducción del aparato burocrático, control de la inflación, contención de gastos con políticas sociales y la liberalización de los mercados, con costes altísimos para el patrimonio industrial hasta entonces construido. Esas reformas no dejaron de influir en el proceso de integración regional.

La doctrina liberal de integración regional es denominada “*regionalismo abierto*” debido a que apunta hacia la integración regional como un fenómeno de plazo determinado y con el objetivo de preparar sus Estados partes para la globalización comercial dentro de los presupuestos establecidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Este modelo de regionalismo, amparado jurídicamente por el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Tarifas del Comercio (GATT) partía del presupuesto de que la gran asimetría económica entre los países signatarios del GATT sería una barrera para el perfeccionamiento de la propuesta de comercio multilateral de la OMC.

Así, los acuerdos regionales de libre comercio –vulgarmente conocidos como “*bloques económicos*”– deberían establecer “*bolsones de libre mercado*” bajo el supuesto de que no sólo las asimetrías económicas sino también el aparato proteccionista de los Estados podrían ser extinguidos gradualmente y por sectores, garantizando más sostenibilidad a la propuesta del multilateralismo liberal (ver Mapa 01).

**MAPA 01 – La cobertura geográfica de los acuerdos generales de libre mercado**



Fuente: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado\\_Comum\\_do\\_Sul](https://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_Comum_do_Sul). Acceso en: 26 de julio de 2016.

Como el planisferio deja evidente, la mayor parte de los Estados del mundo están insertados en áreas de libre mercado.

De acuerdo con los defensores del “regionalismo abierto”, a mediano plazo la integración entre las grandes y pequeñas economías estaría comprendida dentro de los bloques económicos, lo que posibilitaría una segunda fase de la integración económica internacional: la integración no sólo entre las economías nacionales, sino que también entre los bloques económicos.

Ese punto de vista ganaba mucha fuerza con la proliferación de acuerdos regionales de libre mercado, con base jurídica en el artículo XXIV del GATT, cuyo mejor ejemplo es el “*North American Free Trade Agreement*” (NAFTA).

Los defensores brasileños de este modelo, como Vera Thorstensen y Bresser-Pereira (1992), defendían que el nivel regional de la globalización comercial reduciría temporalmente el flujo de comercio para, en un segundo momento, promover la apertura de un mundo sin tarifas, más dinámico y de difícil inserción. Por este motivo, Brasil debería comprometerse en un foro de integración de mayores proporciones que aquel que había sido edificado en 1991 con el Mercosur.

Este grupo se afiliaba sin ambigüedades a la corriente liberal que fue la victoriosa durante toda la década de 1990. Son los tiempos de la “*Iniciativa para las Américas*” del gobierno George H. Bush y los liberales brasileños se animaban en defender a la integración económica hemisférica en detrimento de la integración suramericana. La propuesta estadounidense para América Latina fue primeramente denominada “*Zona de Integración Hemisférica*” y, en la segunda mitad de la década, de “*Área de Libre Comercio de las Américas*” (ALCA).

Amparada por un discurso de solidaridad pan-americana, seguida por un plan de largo curso de lucha contra el narcotráfico y por la instalación de bases militares en Sudamérica, el ALCA era, en el fondo, la continuidad de la política de poder estadounidense iniciada aún en los fines del siglo XIX, de la cual el resultado sería el aumento de la influencia de las grandes empresas de los Estados Unidos y la degeneración de la capacidad industrial de los Estados sudamericanos.

Los liberales brasileños hacían su defensa basados en presupuestos que pasaron a ser dominantes después de la caída del muro de Berlín. Primeramente se partía del principio de que el nacional desarrollismo formaba élites poco competitivas y productos de baja calidad que no sobrevivirían a la competencia en el mundo globalizado. Por este motivo, valdría la pena abrir la industria en cambio de la inserción plena del país en el mundo de las ventajas comparativas.

En segundo lugar, se creía que Brasil contaba con una escala económica suficiente para negociar intereses con los Estados Unidos (Pereira & Thorstensen, 1992); y, en tercer lugar, estaba presente en la mentalidad de las élites dirigentes brasileñas la idea de que el país nada debería temer con respecto a los Estados Unidos en términos de política de poder.

Otro presupuesto del pensamiento liberal para la integración económica trata sobre las dimensiones económicas de Brasil y su impacto en el escenario internacional. Por ser éste un país de grandes proporciones económicas y por presentar un parque industrial consolidado, Brasil tendría condiciones de negociar sus intereses con los EE.UU.

El Mercosur tuvo una importante influencia en el regionalismo abierto, pero no fue ni su principal promesa (una vez que la mayoría de los liberales preferían al ALCA) y ni su principal producto: las raíces históricas de esa unión están vinculadas con los entendimientos entre

*Amparada por un discurso de solidaridad pan-americana, el ALCA era, en el fondo, la continuidad de la política de poder estadounidense*

Perón y Vargas, en los inicios de los años de 1950, sobre la posibilidad de construcción de una unión aduanera (Bandera, 2003).

Estos fueron presupuestos frágiles que no correspondieron a la realidad de los hechos. Los costes sociales de la política económica liberal se sintieron en un período inferior a diez años. La promesa de mejoría del servicio público financiado con el dinero de la masiva política de privatizaciones no se cumplió y los índices alarmantes de desocupación deterioraban las condiciones de vida en los grandes centros. Esos hechos fueron de significancia para la política doméstica que tuvo consecuencias serias para la política externa.

Tales contradicciones llevaron a la derrota de los liberales en las elecciones de 2002 y la nueva izquierda ascendió al poder con la promesa de garantizar trabajo para la población. El proyecto del ALCA fue, entonces, abandonado en Brasil y por los demás Estados de América Latina, mientras que las nuevas izquierdas ascendían al poder también en la Argentina, Bolivia, Uruguay y en Paraguay.

El cambio de coyuntura permitió que se creara una nueva visión de integración regional con el consecuente *aggiornamento* del Mercosur. Este fue el inicio de una nueva escuela de integración regional, conocida por sus analistas como “nuevo regionalismo” (Teixeira & Desidera Neto, 2012).

Los críticos del nuevo regionalismo afirman que no se trata de un “nuevo regionalismo”, sino la retomada de la propuesta de regionalismo cerrado de las décadas de 1960 y 1970. Eso es en parte verdad. Desde el punto de vista estrictamente comercial, el nuevo regionalismo tiene una dimensión proteccionista para miembros de fuera del acuerdo, que es paralela a la dimensión integracionista entre los miembros del “bloque”.

Ese parentesco, visible y asumido, entre el regionalismo cerrado y el nuevo regionalismo se restringe a su dimensión económica y es insuficiente para que podamos entender la naturaleza de la nueva propuesta. Jamás podremos entender el “nuevo regionalismo” si no podemos entender su propuesta política y estratégica.

Diferente del regionalismo cerrado, donde se buscaba la integración en un contexto de rivalidad internacional e inestabilidad de las políticas internas, el nuevo regionalismo se desarrolla en una etapa del desarrollo histórico con respetable grado de consenso sobre dos objetivos de integración y con una sinergia de intereses entre los partidos políticos que ocupaban la presidencia de sus respectivos países entre 2002 y 2015.

Para los defensores del nuevo regionalismo (Sarti, 2010; Berrón, 2013; Teixeira & Desidera Neto, 2012), el modelo tiene la ventaja de tener una dimensión social superlativa, con el esfuerzo de garantizar no sólo la cooperación económica garantizada por el libre mercado y por la integración de las cadenas productivas. El nuevo regionalismo ha buscado la integración de las sociedades, partiendo de los movimientos sociales ansiosos por la participación política y por una reforma institucional de gran envergadura, donde fueron creadas burocracias especializadas en este fin.

La integración de esa propuesta tiene muchas ventajas cuando en comparación con sus antecesoras: de ella no sólo deriva una formación territorial más homogénea e integrada, sino que también se tiene la posibilidad de un contexto de mejor integración entre las clases sociales. Como producto de una evaluación de los partidos de izquierda sobre la realidad latinoamericana, es un modelo de integración que tiende a liberalizarse o a desaparecer en los próximos años, a partir de la nueva ascensión de la derecha en el poder, registrada con el apartamiento de la presidenta Dilma Rousseff en el poder, en 2016.

*El cambio de coyuntura permitió que se creara una nueva visión de integración regional con el consecuente aggiornamento del Mercosur*

### 3. Necesidad del regionalismo: soporte para la conducta estratégica en el mundo multipolar

Como sabemos, el fenómeno de la integración regional no está restringido a la década de 1990 y no siempre ha sido un fenómeno estrictamente comercial. Históricamente, los Estados apelan a la integración económica como el elemento de una política de potencia cuyo el objetivo es resistir o mismo contraponerse al Estado dominante en una determinada época. En este sentido, los Estados Unidos se unificaron en los siglos XVIII y los pequeños Estados germánicos formaron el *Zollverein*, una unión aduanera creada en 1824, como preludeo del movimiento de unificación de la segunda mitad del siglo.

La integración económica es un medio que los Estados poseen de integrar territorios, pues, después de liberalizar los mercados, ocurre la unificación de los sistemas de infraestructura y la propia integración entre las sociedades. En el siglo XIX, Ratzel esbozó una teoría territorial del poder del Estado que ganó seguidores importantes como Halford John Mackinder (1861-1947) y Nicholas Spykman (1893-1943). Lamentablemente, en nuestros días la geopolítica no tiene el espacio que se merece ni en la academia y ni en la burocracia: las tesis liberales de 1990 pusieron a la penumbra la cuestión del poder mundial y la necesidad de su equilibrio.

Uno de los presupuestos de la literatura liberal de 1990 habla del comportamiento y configuración de la sociedad internacional del post colapso de la Unión Soviética. Para los autores liberales, la predominancia de las sociedades de mercado terminaría por producir a una sociedad internacional más pacífica, donde las relaciones comerciales predominarían sobre la política, incluso poniendo en cuestión a la propia existencia o viabilidad de los Estados territoriales. En nuestros días, es demasiado evidente que esa ha sido una evaluación equivocada.

Después de casi tres décadas de la caída del muro de Berlín, la sociedad internacional se ha mostrado más inestable de lo que ha sido durante el condominio entre EE.UU. y la URSS (1969-1989). Lo que se puede observar en nuestros días es un pequeño grupo de Estados organizados y aptos para hacer la política de poder, así como una inmensa franja de Estados mal formados, desorganizados y portadores de otras fragilidades que pueden poner en riesgo a su propia existencia.

En ese caso, entre las casi dos centenas de Estados reconocidos como soberanos, sólo los EE.UU., Rusia y China consiguen de hecho hacer la política de poder. Son esos los únicos Estados que pueden preservar un contexto de estabilidad interna y disuadir a otros Estados de cualquier aventura militar en contra de sus fronteras.

En este mundo de incertezas, de inestabilidad y de violencia política, la integración económica y social ha sido un medio que las repúblicas de Sudamérica han encontrado para resistir al centro hegemónico del poder. Y Brasil ha tenido protagonismo en este proceso.

Sea cual sea la política externa de Brasil, las relaciones con los EE.UU., Rusia y China van a ser siempre tan inevitables como asimétricas. En ese sentido, el punto de supervivencia de Brasil es sostener una esfera de libre mercado en Sudamérica, situación en la que el país tendrá mercados garantizados para su mercancía industrializada, sin perder, por lo tanto, a su parque industrial, depredado por las relaciones asimétricas con China o con EE.UU.

Con emprendimientos como el Mercosur, Brasil vislumbraba a tener una retaguardia comercial consistente, de la misma forma que tenía como objetivo armonizar sus antagonismos con la Argentina en el contexto de la Cuenca del Rio de la Plata. Exceptuándose periodos cortos

*La integración económica y social ha sido un medio que las repúblicas de Sudamérica han encontrado para resistir al centro hegemónico del poder*

de entendimiento con la república del sur, se puede decir que las relaciones entre Brasil y la Argentina han sido de rivalidad hasta el final de la década de 1970.

La integración económica es para los dos Estados una manera de dividir, dentro de un régimen de condominio, objetivos territoriales. También es un medio de acomodación, que le permite a Brasil concentrar sus medios militares para la defensa territorial de la Amazonia, y permitiendo que la Argentina trate con más atención sus objetivos territoriales en el Atlántico Sur. En el caso brasileño, la securitización de sus fronteras en el sur significa un saldo positivo de poder, cuyo objetivo sería la mejoría del control territorial de sus fronteras amazónicas, siempre desoladas por las actividades ilegales transnacionales y por la injerencia de los agentes políticos de otros Estados camuflados en la figura de las organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Conscientes de las potencialidades económicas y estratégicas de la integración económica de los Estados del Sur, EE.UU. ha usado sus medios diplomáticos y económicos para sabotear a esa unión. En el inicio de los años 1990, los EE.UU. crearon un programa con un conjunto de proyectos que incluían a la intervención militar directa o indirecta en los países desestabilizados por el tráfico de drogas.

Exceptuándose esa dimensión militar, que tuvo como principales culminaciones la “*Iniciativa Mérida*” y el “*Plan Colombia*”, el programa de Bush preveía la creación de una zona hemisférica de integración que juntaría a la América del Norte con todos los mercados del sur. Como ya tratamos, si la ALCA fuera implementada, liquidaría el patrimonio industrial alcanzado por Brasil y Argentina, llenando sus mercados con manufacturas estadounidenses.

Entre 1980 y 1990, el sistema productivo norte-americano perdió en competitividad con respecto a sus concurrentes japoneses y alemanes y el fenómeno de la integración económica en Europa y Asia desviaba el comercio de EE.UU. La pérdida de influencia económica en esos dos importantes flancos de actuación estratégica estadounidense generaba la necesidad de la integración con los mercados suramericanos para que ellos proveyeran a la economía estadounidense de los recursos indispensables para su crecimiento, al coste de la desindustrialización de las economías del sur.

Así siendo, la liberación fue una idea que no recibió buena acogida por sectores de la sociedad brasileña en la década de 1990, que perdió fuerza en la primera década del siglo XXI y que en nuestros días resurge con fuerzas renovadas, buscando apoyo popular por el uso de diferentes recursos en el plan de la formación de la opinión pública, lo que caracteriza una nueva política hegemónica.

#### **4. Ningún regionalismo: posición de las nuevas élites dirigentes sobre la integración latinoamericana**

Hélio Jaguaribe (1985), al analizar la conducta argentina en la Guerra de las Malvinas, concluye que es una característica general de las sociedades latinoamericanas, como un todo, la fragilidad de los lazos sociales, lo que debilita las condiciones de los Estados y se vuelven prohibitivos a los embates como aquél en que el gobierno argentino se había involucrado en abril de 1982 en contra de un país de capitalismo central.

Como el propio Jaguaribe deja en claro en su texto, ésta es una conclusión particularmente válida para el caso brasileño por ser ésta una sociedad segmentada y excluyente, en que las

*Conscientes de las potencialidades económicas y estratégicas de la integración económica de los Estados del Sur, EE.UU. ha usado sus medios diplomáticos y económicos para sabotearla*

diferentes clases sociales no están dispuestas a pasar por privaciones colectivas, lo que vuelve más difícil la movilización nacional y disminuye la eficiencia en la gestión de contingencias. Ésa fue una conciencia que no ha pasado completamente desapercibida por el Estado.

Por lo menos por cincuenta años (1930-1980), el Estado brasileño ha intentado forjar un pacto social en que el pilar de sustentación sea una política económica expansionista, basada en el objetivo de sustituir a las importaciones y transformando a la sociedad brasileña en una sociedad industrial. Con efecto, la actividad industrial obliga a un contexto de conocimiento y refuerza los vínculos entre grupos, que son dispersos y aislados territorialmente en la economía agroexportadora.

En el comienzo de la década de 1960, Brasil cerró su ciclo industrial, lo que consolidaba el esfuerzo de las décadas de 1930, 1940 y 1950. Hasta 1980, la industria nacional ha ganado en sofisticación, llegando a producir artefactos de importancia estratégica como aviones y coches blindados. Al inicio de 1990, los sectores industriales brasileños, y principalmente sus actores estatales, se aventuraban en sectores punteros como el informático y la misílica.

Los costes de esa política han sido las altas tasas de inflación, nítidas hasta la primera mitad de 1980, y el menor acceso por parte de las clases medias y altas de bienes de consumo durables y no durables producidos en los países de capitalismo central. La población de bajos ingresos ha sufrido con la urbanización mal administrada que pasó a ser irreversible y de gran escala a partir del año de 1964, cuando el país pasó a tener más del 50% de su población residiendo en las ciudades (Santos, 1993).

Algunos de los objetivos estratégicos del nacional desarrollismo brasileño han sido parciales o nulos. Los planes de ocupación territorial tuvieron resultados parciales, debido al éxito de la interiorización de la capital federal y del relativo éxito en la implementación de la autopista Belém-Brasilia. Sin embargo, las comunicaciones terrestres con el objetivo de integrar a la Amazonia al ecúmeno político brasileño redundaron en fracaso, de manera que, aun en el inicio del siglo XXI, el acceso que los brasileños de otras regiones de Brasil tienen a la ciudad de Manaus es aéreo o fluvial.

El propio modelo regional propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se personificó con la institución de la ALALC, fue obstruido por los propios equívocos en la construcción del “*bloco*”<sup>1</sup> como el temor de las elites políticas de los Estados hispánicos del entorno estratégico de ser satelizados por Brasil (Shilling, 1981).

La verdad es que las propias elites económicas brasileñas perdieron el interés por el modelo de sustitución de importaciones. El modelo ha representado, por décadas, un movimiento de frente que comulgaba con la necesidad de acumulación de capital industrial de la burguesía con la necesidad de trabajo y promoción profesional de la clase trabajadora<sup>2</sup> (Cervo, 2001).

*El propio modelo regional propuesto por la CEPAL fue obstruido por el temor de las élites políticas de los Estados hispánicos del entorno estratégico de ser satelizados por Brasil*

1 De acuerdo con Seitenfus (1997, p.202), los pactantes del Tratado de Montevideo, de 1960, establecieron la meta de doce años para que todas las barreras tarifarias fuesen totalmente abolidas. Eso se ha mostrado impracticable y, sin embargo, la falta de constreñimientos legales para el pactante que no cumpliera con las metas de la integración ha llevado a la ALALC al descrédito. Con base en los errores de la ALALC, fue fundada, en 1981, la “Asociación Latinoamericana de Integración” (ALADI).

2 Para Amado Cervo (2001), otros grupos interesados en la industrialización eran los militares –por el hecho de la guerra moderna demandar artefactos con alto nivel de sofisticación, y los intelectuales, por ver en la actividad industrial un medio de construcción de formas de sociedad más elevadas–.



A partir de la globalización financiera ocurrida a partir del final de la década de 1970, de la crisis de la deuda y de la caída del muro de Berlín, la elite brasileña ha dejado de tener intereses volteados para el mercado financiero. Eso ha representado no apenas la fuga de capital de la economía brasileña, sino que también ha minado el proyecto industrial, con serios impactos sobre la mentalidad de la élite académica y empresarial.

El modelo intentado por el gobierno brasileño de 1990 limitaba las posibilidades de crecimiento del país al acúmulo de reserva cambial, lo que era deflacionario y desalentaba a las cadenas productivas nacionales, impactando, en el corto plazo, a las posibilidades de la economía de generar empleo.

En otras palabras, la apertura comercial hecha casi en concomitancia con la apertura financiera llevaba a la ruina a las pequeñas y medianas fábricas brasileñas, promoviendo un desempleo, que alcanzaba los dos dígitos en los últimos años del siglo.

La implementación del ALCA llevaría a la culminación del proceso de disminución de las funciones del Estado. Una vez implementada, el Estado no promovería solamente la apertura comercial, sino que también la dolarización de la economía y la armonización de legislaciones, con inmensas pérdidas para las clases trabajadoras latinoamericanas.

En el interregno de los gobiernos laboristas (2003-2016), los propios EE.UU. desistieron de la propuesta de integración hemisférica: el gigante del norte obtenía concesiones comerciales “por cuotas”, apostando por el bilateralismo, con el cual lograba también contener a las iniciativas nacionales tanto de Brasil como de la Argentina dentro de Sudamérica. En ese sentido, los propios EE.UU. tuvieron éxito en incentivar modelos de integración que fuesen concurrentes de la propuesta del “nuevo regionalismo”, como ha sido el caso de la Alianza del Pacífico (AP) y del *Trans-Pacific Partnership* (TPP), que, con base en la experiencia del “regionalismo abierto”, ofrecía un modelo para la burguesía brasileña de eficiencia en el establecimiento de flujos comerciales.

El golpe de Estado que ocurrió en Brasil entre mayo y agosto de 2016, provocando el alejamiento definitivo del gobierno del *Partido dos Trabalhadores* del poder, está fuertemente influenciado por el comportamiento predatorio de esa nueva elite que, apoyada en una coalición que involucra, entre otros socios más pequeños, el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) y el *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), tiene un proyecto de reforma social de carácter liberal.

El examen de los documentos de la emisión reciente del PMDB y del discurso del nuevo canciller de la república apunta a una nueva política externa que prefiere los acuerdos bilaterales en oposición a los acuerdos regionales y en que el objetivo es insertar el país en las grandes cadenas productivas globales.

Una vez perpetuada esta tendencia, el Mercosur puede ser puesto en jaque o, simplemente, abandonado. De acuerdo con el pronunciamiento del Canciller José Serra, cuando aún estaba bajo el puesto de Senador de la República:

El Mercosur ha sido un delirio megalómano, y mira que ha atravesado a varios gobiernos, que ha pretendido promover a una unión aduanera entre la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. ¿Usted sabe lo que es una unión aduanera? Es la renuncia a la soberanía de la política comercial (Brasil Post, 2015).

Y sigue más adelante:

*El examen del discurso del nuevo canciller de la república apunta para una nueva política externa que prefiere los acuerdos bilaterales en oposición a los acuerdos regionales*

Brasil está, aisladamente, defendiendo a la posición que hoy es la más ortodoxa y reaccionaria en materia de comercio internacional. Eso sólo tiene una ventaja: exime al Itamaraty de trabajar –mira (sic!), para el Ministerio del Desarrollo y para el Itamaraty, es un descanso, porque hacer acuerdos bilaterales de comercio da mucho trabajo– (Brasil Post, 2015).

El contenido de la afirmación es revelador de las nuevas directrices y aspiraciones del gobierno del PMDB, que apunta para al abandono de cuestiones referentes a la integración de América Latina y de la autonomía de la política externa brasileña. En la década de 1990, Serra fue un insistente defensor del ALCA, insistencia que se quedó registrada en sus ensayos publicados en el mismo período (Serra, 1998). Con el cambio de perspectiva por parte de los estadounidenses con respecto a la integración hemisférica, la defensa de la derecha brasileña en pro del regionalismo abierto perdió fuerza y los argumentos de los defensores brasileños del ALCA se perdieron en el vacío.

El *aggiornamento* del Mercosur, propenso a la desburocratización y a la retomada de las directrices vigentes en la década de 1990, no es inviable, pero depende del pleno consenso con la Argentina que, bajo el gobierno Macri, está mirando más hacia la cuenca del Atlántico Norte que para su entorno estratégico.

Una segunda opción para la construcción de una esfera regional de libre mercado para el Brasil sería su inserción en la Alianza del Pacífico, pero esa hipótesis es apenas un vislumbre: la AP es, en nuestros días, una vidriera de la política liberal para los demás países de América Latina. Aunque más dinámica, la AP está compuesta por países de mercados pequeños, cadenas productivas subdesarrolladas y con sociedades dilaceradas por la violencia. La inserción brasileña en la Alianza del Pacífico no representaría cualquier ganancia en la esfera de influencia política brasileña y, también, un beneficio muy modesto en su comercio internacional.

El documento publicado por el PMDB en 2015, con el título *Un puente para el futuro* repite con insistencia la necesidad de Brasil de integrarse a una de las cadenas productivas globales y relativiza el papel de Sudamérica para el comercio internacional brasileño. En la penúltima página del documento, se dice que es uno de los objetivos del nuevo gobierno:

realizar la inserción plena de la economía brasileña en el comercio internacional, con mayor apertura comercial y búsqueda de acuerdos regionales de comercio en todas las áreas económicas relevantes –Estados Unidos, Unión Europea y Asia– con o sin la compañía del Mercosur, aunque preferencialmente con ellos. Apoyo real para que nuestro sector productivo se pueda integrar a las cadenas globales de valor, auxiliando en el aumento de la productividad y alineando nuestras normas a los nuevos patrones normativos que están formándose en el comercio internacional. (PMDB, 2015)

Ese pasaje ilustra el interés del nuevo gobierno por la inserción subalterna de Brasil en “áreas económicamente relevantes”, “con o sin la compañía” de sus socios tradicionales. Eso apunta también a un abandono de las políticas de crecimiento industrial y, principalmente, de la armonización de la legislación del trabajo en solidaridad a los intereses del capital internacional.

Los BRICS también parecen no tener lugar destacado en el actual momento defendido por el actual gobierno brasileño. Como un proyecto alternativo a los tradicionales centros de poder (EE.UU. y Europa) y de la inserción activa, la actuación brasileña deberá sufrir una pérdida gradual. Un hecho que ya se espera, incluso, por los rusos y por los chinos.

*Una segunda opción para la construcción de una esfera regional de libre mercado para Brasil sería su inserción en la Alianza del Pacífico, pero esa hipótesis es apenas un vislumbre*

Esa disminución de la actuación brasileña va al encuentro de los intereses de Washington y parece ser exactamente lo que el actual gobierno brasileño pretende. Si la preocupación es la aproximación con las “áreas económicamente relevantes” en la visión brasileña, Moscú y Beijing están bien lejos de esta perspectiva.

Nos causa espanto el verificar que todo un trabajo construido desde 2003 en dirección de un protagonismo regional e internacional con base en una perspectiva menos subalterna respecto a los centros hegemónicos se desvanece, puesto que el nuevo gobierno supone un gran golpe para esta dimensión.

Esa voluntad política, expresa en medios oficiales y no oficiales, no es la consecuencia de los impactos directos de una crisis económica coyuntural, ni representa a la voluntad política de un partido aislado. Ella es el producto de un cambio de comportamiento de la élite económica que, en el plazo de una generación, ha dejado de pensar en términos estratégicos para pensar de manera simplemente mercantil, lo que creará consecuencias serias para las condiciones de trabajo de la población asalariada e imprimirá sobre el concierto social brasileño nuevas fuerzas disgregadoras.

## 5. Consideraciones finales

Desde 1960, América Latina ha servido como palco de discusión y aplicación de fórmulas para la integración regional. Estas “fórmulas” eran, en mucho, derivadas de las propias necesidades económicas y sociales particulares de América Latina, pensadas a partir de foros económicos especializados cuyo mejor ejemplo ha sido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

En esas casi seis décadas de experiencias, Brasil ha tenido una importancia significativa debido a sus dimensiones territoriales, a su parque industrial y al tamaño de su mercado. Pero el cambio de mentalidad de sus elites, ocurrido entre las décadas de 1980 y 1990, trajo una dinámica nueva para ese desempeño a partir de la primera década del siglo XXI.

Las elites económicas brasileñas, ahora más interesadas en la reproducción del capital financiero, han dejado, poco a poco, de interesarse por el desarrollo de un comercio regional en Sudamérica para empezar a preocuparse con mantener relaciones más estrechas con los mercados de Norteamérica, Europa y Asia.

Esa inserción de carácter subalterno tiene consecuencias de tipo político y social que deben ser presentadas:

- » El abandono de la política de desarrollo industrial y, como costo de la inserción brasileña en el mundo ricardiano, tiende a disminuir la oferta de empleo, degradar las relaciones de trabajo y privar al país de poseer un aparato científico y tecnológico más avanzado.
- » Otro coste de la misma política de inserción periférica está relacionado con la flexibilización de las leyes laborales, con pérdidas notables para la clase trabajadora. La disminución de los costes de la mano de obra sería una de las demandas para volver el país más competitivo en áreas de comercio mayores.;
- » El desinterés por la manutención del Mercosur y por otros foros de integración regional costaría la pérdida de la influencia política que el país posee sobre su entorno estratégico y, quizá, puede costar el régimen de condominio construido juntamente con la Argentina en los últimos treinta años.

*Las élites económicas brasileñas han dejado de interesarse por el desarrollo del comercio regional en Sudamérica para preocuparse por mantener relaciones con Norteamérica, Europa y Asia*

- » La pérdida del patrimonio industrial lleva a la fragilización y dependencia del poder militar brasileño que, a medio y largo plazo, va a reforzar sus características de fuerza de represión social, en perjuicio de sus ya parcas capacidades de proyección internacional.

Considerando todos estos puntos, lo que se puede concluir en los cuadros de este ensayo es que el cambio de gobierno que ahora ocurre en Brasil se está apoyando en el discurso de contención de una crisis económica insoluble, pero que, en el fondo, pretende la implementación de un nuevo modelo de sociedad, más dependiente de las fuerzas de la economía internacional y menos activa en lo que toca en sus anhelos de autorrealización como nación.

## Bibliografía

- Bandeira, M. (2003). *Brasil, Argentina e Estados Unidos – Conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul – 1870 - 2003)*. (2 Ed.). Rio de Janeiro: Renavan.
- Berrón, G. (2013). Vieios y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos. *Cadernos Prolam/USP*, 12(23).
- Brasil Post. (3 de mayo de 2016). Cotado para o Itamaraty, José Serra considera Mercosul um 'delírio megalomaniaco'. Sitio web de *Brasil Post*. Recuperado de [http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio\\_n\\_9829396.html](http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-mercosul-delirio_n_9829396.html)
- Cervo, A. L. (2001). *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- Furtado, C. (1993). Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional. *Política externa*, 1(4), 3-10.
- Jaguaraibe, H. (1985). *Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ Instituto de Estudos Políticos e Sociais.
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). (2015). *Uma ponte para o futuro*.
- Pereira, L. C. B & Thorstensen, V. (1992). Do Mercosul à integração americana. *Política externa*, 1(3), 122-145.
- Santos, M. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Sarti, I. (2010). Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. *Revista latino-americana de estudios del trabajo*, 2(23-24), 7-17.
- Seitenfus, R. (1997). *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do advogado.
- Serra, J. (1998). ALCA, Mercosul e a abertura externa brasileira. *Política externa*, 7(1).
- Shilling, P. (1981). *O expansionismo brasileiro; A Geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global Editora.
- Teixeira, R. A. & Desidera Neto, W. A. (2012). La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latino-americano. En Teixeira, R. A. & Desidera Neto, W. A., *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: IPEA; CAF.