

# Intereses en pugna en el estado brasileño en torno de la política de integración para el Mercosur (2003-2010)

LEONARDO GRANATO E IAN REBOUÇAS BATISTA\*

## RESUMEN

Partiendo de la premisa de la integración regional como una política estatal y con base en un análisis bibliográfico y documental, el objetivo del presente trabajo es identificar y analizar los intereses en pugna en el ámbito de la estructura jurídico-política del estado brasileño con relación a la formulación de la política de integración para el Mercosur, en el período de 2003-2010. De esta forma, el artículo se divide en dos partes. En la primera sección, se construye un abordaje teórico para pensar la integración regional como una política estatal, argumentando acerca de la importancia de incluir las variables domésticas en el estudio de la integración regional. En la segunda sección, se parte de una interpretación crítica de la configuración del estado brasileño en el período estudiado, para luego identificar y analizar los intereses en torno de la integración regional, circunscribiendo la discusión a las esferas institucionales del aparato estatal con competencia para incidir en la formulación de tal política. Entre las conclusiones es sostenido el carácter negociado y abiertamente conflictivo asumido en la toma de posición del estado brasileño frente al tema en cuestión.

## PALABRAS CLAVE

Integración regional; política pública; Brasil; Mercosur.



## TITLE

Conflicting interests in the Brazilian state regarding the integration policy for Mercosur (2003-2010)

## ABSTRACT

Departing from the premise of regional integration as a state policy and based on a bibliographic and documentary analysis, the objective of this paper is to identify and analyze conflicting interests in the field of the legal-political structure of the Brazilian state with relation to the formulation of the integration policy for Mercosur, in the 2003-2010 period. In this way, the article is divided in two parts. In the first section, a theoretical approach is constructed to think about regional integration as a state policy, arguing about the importance of including domestic variables in the study of regional integration. In the second section, we start with a critical interpretation of the configuration of the Brazilian state in the period studied, and then identify and analyze the interests surrounding regional integration, with a discussion focusing on the institutional spheres of the state apparatus competent enough to influence in the formulation of this policy. We conclude by restating the negotiated and conflictive character assumed in the process of decision-making by the Brazilian state.

## KEYWORDS

Regional integration; public policy; Brazil; Mercosur.

### \*Leonardo

**GRANATO**, Profesor del Departamento de Ciencias de la Administración y del Programa de Posgrado en Ciencia Política, además de coordinador del Núcleo de Estudios Políticos y Administrativos de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

### Ian REBOUÇAS

**BATISTA**, Magíster del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

### Recibido:

11-11-2017

### Aceptado:

26-05-2018

### DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.002>

## Introducción

En los últimos treinta años el tema de la integración regional en Sudamérica<sup>1</sup> ha ganado un lugar destacado en las plataformas y programas de gobierno, en las agendas de políticos, técnicos y consultores, en las investigaciones en universidades y centros especializados, en las coberturas periodísticas, trascendiendo, inclusive, a niveles más generales y menos especializados de la opinión pública. A la divulgación meramente informativa se han incorporado cada vez más los desafíos políticos sobre la viabilidad práctica, las implicaciones y consecuencias del proceso integracionista, así como los dilemas teóricos sobre su validez y fundamento.

Propuesta en algunos casos como herramienta de liberalización comercial orientada a garantizar el acceso a los mercados y cadenas de valor globales, y reconocida en otros casos como forma o instrumento de desarrollo y de inserción autónoma en el sistema internacional, la integración regional se afirma como un campo de disputa ideológica y de poder. Resaltamos esto como línea argumentativa fundamental del presente trabajo, que pretende construir una lectura diferente a la perspectiva dominante liberal y economicista que concibe a la integración restringida a su faceta económico-comercial, como una fórmula o un mero cálculo, substrayéndola del terreno del “juego político” (*politics*).

El término “campo” de disputa<sup>2</sup> que inspira este trabajo, nos permite pensar en al menos dos “formas” diferentes y alternativas de concebir la integración regional, sea como una “arena” o “estructura de arenas” —en ese caso, podríamos discutir el proceso de integración en sí mismo comandado por los estados, materializado en la normativa y actores del bloque—, o bien como una política pública, o más precisamente como una “política estatal”, que tiene lugar en cada estado nacional<sup>3</sup>, y cuya formulación e implementación, al igual que el macroyecto político que la enmarca, están atravesados por factores internos y externos, destacándose entre los factores internos la correlación de fuerzas de los actores involucrados y sus intereses. De esta forma, con el término “campo” queremos significar que ciertas cuestiones que atraviesan el análisis de cualquier política pública, como conflictos, coaliciones o movilización de recursos, también precisan develarse a la hora de estudiar la integración regional.

<sup>1</sup> Es importante reconocer que, dependiendo del momento histórico, la integración regional en Sudamérica fue materializándose en diferentes experiencias asociativas. Entre 1985 y 1990, la integración regional estaba representada por las políticas de cooperación e integración de Argentina y Brasil; a partir de 1990, la integración regional ha tenido como su principal pilar al Mercado Común del Sur (Mercosur); y a partir de los años 2000, en el contexto de los gobiernos progresistas de la región, surgieron otras iniciativas asociativas, tales como la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

<sup>2</sup> BOURDIEU, Pierre, *Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico*, Editora Unesp, San Pablo, 2004 [1ª edición en portugués de 2003; 1ª edición en francés de 1997; traducción de Denise B. Catani].

<sup>3</sup> En el presente trabajo, entendemos al estado (capitalista) como un elemento complejo, constituido a partir de las contradicciones de clase. Ese estado surge como creación de las clases dominantes para llevar adelante una aparente mediación neutral de la sociedad, conflictiva dentro del modo de producción capitalista, donde se oponen los propietarios de los medios de producción y los trabajadores. En este contexto, el concepto de nación es creado por el estado como institución, y sus dirigentes, a los fines de legitimar la dominación y la cohesión internas, como ideología de unidad, sin conseguir excluir las contradicciones sociales y el propio carácter contradictorio del estado. POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1971 [1ª edición en español de 1969; primera edición en francés de 1968; traducción de Florentino Torner]. SAES, Décio, “Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil” en COSTA, Sílvio (org.), *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*, A. Garibaldi, Editora da UCG, San Pablo, 2004, pp. 109-124.



De la misma forma que el campo de las Relaciones Internacionales —al cual la temática de integración regional ha sido y es por lo general adscrita— solo ha incursionado en tiempos recientes en el debate sobre la política exterior como una política pública sujeta a reglas y actores domésticos que la ordenan y la condicionan, la literatura sobre integración regional se dirige, más en general, al análisis a nivel de bloque de instituciones, agenda, motivaciones y resultados, principalmente del orden económico-comercial. Así, en aras de propiciar la discusión sobre posibles herramientas analíticas para el campo de las Relaciones Internacionales y de la integración latinoamericana<sup>4</sup> en particular, el objetivo de este trabajo, basado en un análisis bibliográfico y documental, es el de analizar los intereses en disputa en el ámbito de la estructura jurídico-política del estado brasileño con relación a la formulación de la política de integración para el Mercosur, en el período de 2003-2010<sup>5</sup>.

Con relación a la descripción del trabajo, el mismo se divide en dos grandes partes, además de la presente introducción y de las conclusiones. En la primera sección, buscamos discutir la integración regional como una política estatal, argumentando, a partir de estudios de la política exterior como política pública, acerca de la relevancia de incluir las variables domésticas en el estudio de la integración regional. En la segunda sección, se parte de una interpretación crítica de la configuración del estado brasileño en el período estudiado, para luego identificar y analizar los intereses en torno a la integración regional, circunscribiendo este esfuerzo analítico a las esferas institucionales del aparato estatal con competencia para incidir en la formulación de tal política<sup>6</sup>.

## **1. La integración regional como política estatal**

En esta primera sección argumentaremos sobre lo que denominamos el componente “político” de la integración regional en América Latina, construido a partir de la discusión de los grandes intereses o visiones que históricamente se hicieron presentes en torno de esta integración. Seguidamente, y asumido el carácter de política de la integración, explicitaremos nuestra concepción de política pública. Finalmente, al entender la integración como una política pública que actúa en el ámbito de la macrodirectriz estratégica de la política pública externa, argumentaremos acerca de la importancia de incorporar las variables domésticas, particularmente los actores y las reglas del proceso decisorio estatal, al estudio de la integración regional.

### **1.1. La integración regional y su carácter político**

Si bien la integración regional a la que hacemos referencia en este trabajo es esencialmente la representada en el ámbito sudamericano por el Mercosur, las primeras elaboraciones

---

<sup>4</sup> Cabe aclarar que este trabajo se circunscribe al análisis de los factores internos o domésticos, de forma complementaria al clásico abordaje de los mencionados campos, enfocados tradicionalmente en el plano externo o internacional.

<sup>5</sup> Este período abarca las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) del Partido de los Trabajadores (PT), principal partido de la oposición que por primera vez llega a la presidencia del país. La elección del citado período responde a criterios históricos como es el inicio de una nueva etapa de gobiernos de izquierda y centroizquierda en la región y en Brasil en particular, un contexto externo favorable a la política en estudio en que diferentes opciones estratégicas se presentaron para su formulación bajo el liderazgo argentino-brasileño, y un contexto interno de pretendida inclusión social de las camadas más populares a los grandes procesos políticos estatales. Brasil ocupa el cuarenta y siete por ciento de la superficie territorial del continente sudamericano y limita con todos los países de dicho continente a excepción de Chile y Ecuador.

<sup>6</sup> En ese sentido, el presente trabajo no incluye en el análisis la fase de implementación de la política, ni discute sus efectos.

teóricas que nos interesa rescatar sobre el asunto giran en torno de las experiencias de integración económica surgidas en Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia del impacto convergente de factores y procesos internos e internacionales. Antes de mediados del siglo XX, prevaleció la fragmentación.

Con la emancipación, los exdominios americanos de España y Portugal se consolidaron como un sistema fragmentado de repúblicas independientes y divorciadas entre sí. Independientes pero desintegrados, los estados latinoamericanos, con la anuencia de las élites locales<sup>7</sup>, fueron colocados por las grandes potencias en la periferia de la geopolítica mundial y en una división internacional del trabajo que les reservó el lugar de productores de materia prima a bajo precio, de mercado para artículos manufacturados y de receptores de capital, todo ello en beneficio de los grandes centros industriales y de poder. Este argumento constituye un marco de pensamiento pionero, representado por los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que entendían la integración económica al servicio del desarrollo, endógenamente concebido<sup>8</sup>, y que sirvió de base, a mediados del siglo XX, para la reflexión sobre la "política" de integración<sup>9</sup> que interesa a este trabajo.

Ahora bien, en función del objetivo de nuestro trabajo, interesa observar que en un contexto de disputa entre la ofensiva neoliberal y el keynesianismo, las elaboraciones teóricas que surgieron tradicionalmente en América Latina, o bien enfatizaban el carácter de instrumento de liberalización comercial de la integración económica<sup>10</sup>, o llamaban la atención acerca del componente "político" de la integración, orientada al desarrollo económico y la autonomía política del continente, en tanto instrumento de política exterior.

Coincidentemente, aquellas contribuciones del pensamiento latinoamericano contemporáneo que enfatizaron el carácter dependiente o "satelizado" de las primeras experiencias de integración en Latinoamérica<sup>11</sup> fueron también las que llamaban la atención acerca del carácter político de la integración. En ese sentido, merecen ser mencionados

---

<sup>7</sup> KAPLAN, Marcos, *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina. Ensayos*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1969 [1ª edición en español de 1969].

<sup>8</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Santiago, 1959: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176> [Consultado el 17 de octubre de 2017].

<sup>9</sup> Es fundamental mencionar que será a partir de las elaboraciones de la CEPAL que Brasil comenzó a tender puentes con el resto de América Latina y pensar en una integración con sus vecinos originarios de la América Española. GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*, Editora Appris, Curitiba, 2015, pp. 44 y ss. [1ª edición en portugués de 2015].

<sup>10</sup> Que presupone el funcionamiento irrestricto de un sistema de propiedad, iniciativa y ganancias privadas, el libre juego de las fuerzas de mercado y la situación de dependencia externa.

<sup>11</sup> Particularmente nos referimos a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, conocida por las siglas ALALC, creada en 1960, la cual recibió críticas por parte de autores como Jaguaribe y Kaplan, que entendían que este proceso estaba actuando bajo el interés de las grandes corporaciones internacionales de capital y cuya inserción se daba conforme a una división internacional del trabajo en beneficio de las grandes potencias, privilegiando ciertas clases sociales, sectores económicos y regiones en desmedro de las restantes. JAGUARIBE, Helio, "Dependencia y autonomía en América Latina" en JAGUARIBE, Helio *et. al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1973, pp. 6-85 [1ª edición en español de 1970]; KAPLAN, Marcos, *El Estado en el desarrollo... op. cit.*



autores latinoamericanos como Kaplan<sup>12</sup>, Puig<sup>13</sup> y Jaguaribe<sup>14</sup>. Al rescatar el componente político de la integración regional en tanto medida con implicancias en diferentes segmentos de la vida social, esta tradición nos enseña que resulta esencial discutir sus finalidades, y no simplemente establecerlas como algo “dado” y supuestamente “neutro”, como en el caso de la integración entendida como instrumento de liberalización comercial. Esta discusión resulta claramente perceptible en el caso del Mercosur (bloque creado a inicios de los años noventa por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sobre la base del acuerdo bilateral vigente entre los dos primeros), cuya trayectoria, a pesar de haber prevalecido, en la práctica, la perspectiva mercantilista, fue marcada por el debate Mercosur-mercado y Mercosur-comunidad<sup>15</sup>.

De esta forma, calificar a la integración como una política nos remite a la necesidad de comprenderla en el ámbito de las *politics*, debiéndose considerar para ello los diferentes intereses que giran en torno de la formulación de una política de este tipo en el ámbito estatal. Veamos, en el apartado siguiente, nuestro concepto de política estatal.

## 1.2. Los actores e intereses en el análisis de política estatal

Como ya comentamos en la introducción de este trabajo, toda política o estrategia de integración regional formulada al interior de cada estado es guiada por intereses, expectativas y posibles resultados que diferentes actores, gubernamentales o sociales, esperan realizar o alcanzar. De esta forma, la identificación y análisis de los diferentes actores e intereses presentes en el proceso de diseño de la política estatal de integración se revela como una dimensión fundamental para su estudio y comprensión; según un trabajo seminal de Oszlak y O'Donnell de 1978, “las políticas estatales permiten una visión del estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales”<sup>16</sup>. Para estos autores, el estudio de las políticas estatales testimonia el carácter conflictivo de las relaciones sociales y el poder relativo de los diferentes actores que, en virtud de definiciones ideológicas, de capacidades y de alianzas, se posicionan frente a la formulación de una determinada política.

Los elementos mencionados por Oszlak y O'Donnell pueden ser leídos en sintonía con la dinámica de mediación “estatal” descrita por Nicos Poulantzas. Para este autor, el estado, como pacto de dominación de la sociedad, puede ser entendido como una especie de “árbitro” o “mediador” que vigila y contiene las luchas entre clases y facciones de clase,

---

<sup>12</sup> Según Kaplan, la integración “implica un plan, y por lo tanto una estrategia concebida con un cuerpo más o menos coherente de decisiones, sobre un conjunto de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales”. KAPLAN, Marcos, *El Estado en el desarrollo... op. cit.*, p. 230.

<sup>13</sup> Para Puig, la integración es un “fenómeno social según el cual dos o más grupos humanos adoptan una regulación permanente de determinadas materias que hasta ese momento pertenecían a su exclusiva competencia”. PUIG, Juan Carlos, “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX” en *Integración Latinoamericana*, nº 109, 1986, p. 41.

<sup>14</sup> Para Jaguaribe, el modelo autónomo de integración y desarrollo en Latinoamérica “se orienta hacia una integración socioeconómica de las naciones del área esencialmente en provecho de cada una de ellas en particular (...). Se trata, en verdad, de una estrategia de maximización de la capacidad nacional de los países integrantes y del sistema regional que los integra”. JAGUARIBE, Helio, “Dependencia y autonomía...”, *op. cit.*, p. 68.

<sup>15</sup> GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.*

<sup>16</sup> OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación” en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007, p. 559.

y que fundamenta en ese poder político la autonomía relativa del aparato estatal respecto de la burguesía<sup>17</sup>. Ese estado está dirigido por un “bloque” en el poder que, en determinado momento histórico, se integra por determinadas clases y fracciones que impactan directamente en la formulación de las políticas estatales<sup>18</sup>.

El instrumento que el bloque en el poder tiene a disposición para garantizar la dominación de clase es la estructura jurídico-política del estado, también llamada de aparato estatal. Es a través de esa estructura que el estado crea normas o recursos legales que posibilitan o no la participación de diferentes actores en el proceso decisorio de cualquier política pública, buscando garantizar formalmente un “aparente” equilibrio o conciliación entre las clases y sus demandas. De ese modo, en virtud del reconocimiento de un cierto “pluralismo” de intereses en la sociedad capitalista, puede suceder que los agentes del estado tomen decisiones que beneficien a las camadas dominadas de la sociedad —y vistas en algún sentido como contrarias a los intereses capitalistas—, pero solo se trata, de acuerdo a Poulantzas, de un “falso sacrificio”, debido a que, en el largo plazo, el estado termina siempre favoreciendo a la mantención del *status quo* de las clases dominantes<sup>19</sup>.

De lo anterior nos interesa retomar el carácter esencialmente contradictorio y conflictivo de las políticas estatales, que deviene de la propia función mediadora del estado. Conforme a lo mencionado por Oszlak y O'Donnell, “la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinados, permiten inferir la posición —agregaríamos, predominante— del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad”<sup>20</sup>. Así, siendo resultado de las disputas y conflictos entre las clases y fracciones de clase, con intereses diferentes y a veces opuestos, cada política pública refleja una estrategia de acción en el marco del aparato del estado cuyas premisas dependen del volumen de recursos legales y materiales, así como del apoyo político que los actores que puedan encontrar<sup>21</sup>.

Lo discutido en los párrafos anteriores nos permite reafirmar la relevancia de las contribuciones de estos autores para entender la dinámica estatal contradictoria que incide e impacta en el proceso decisorio de las políticas estatales en general, y de la política de integración —objeto de este trabajo— en particular. Veamos, en la sección siguiente, de qué manera algunas contribuciones al debate sobre la política exterior como política pública pueden proveer también subsidios teóricos para la realización de nuestro objetivo.

### 1.3. La contribución de los análisis de política exterior

Como ya fue comentado en la introducción, es posible constatar en tiempos recientes la

---

<sup>17</sup> Es importante resaltar que, a pesar de potencialmente autónomo con relación a las clases dominantes, el fin último del estado es la reproducción del modo de producción capitalista, garantizando, de este modo, las relaciones sociales típicas de ese sistema, de dominación de una clase sobre otra.

<sup>18</sup> POULANTZAS, Nicos, *Poder político... op. cit.*

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, “Estado y políticas... op. cit.”, pp. 565-566.

<sup>21</sup> *Ibidem.*



existencia de trabajos en el campo de las Relaciones Internacionales<sup>22</sup> que han abierto el debate en torno de la idea de la política exterior como una política pública sujeta a reglas y actores domésticos (y no apenas internacionales) que la ordenan y la condicionan. Revisar los argumentos de estos trabajos constituye un subsidio fundamental para nuestra reflexión teórica por dos motivos.

El primero de ellos se refiere al hecho de que la política de integración, al igual que la política externa, no ha sido considerada, en general, un objeto de estudio relevante de los especialistas en políticas públicas, colocándose el acento en políticas como la económica, educativa, social, de justicia, entre otras. En este sentido, por la afinidad y vinculación orgánica de ambas políticas, los estudios que caracterizan a la política exterior como una política pública constituyen importantes antecedentes de la discusión que estamos propiciando.

El segundo motivo ya es un argumento que surge del propio campo disciplinar de las Políticas Públicas y que nos remite a la discusión de si una política pública es únicamente una macrodirectriz estratégica, cuyos programas o proyectos específicos son apenas elementos operativos, no pudiendo ser considerados “políticas públicas” que conviven dentro de una política pública de mayor alcance o amplitud. Basados en la opinión de Secchi, entendemos que independientemente del nivel de operacionalización, el concepto de política pública está vinculado a la tentativa de enfrentamiento de un problema público, y en ese sentido, políticas públicas serían tanto las macromedidas estructurantes —de nivel estratégico— como las directrices de nivel intermedio u operacional<sup>23</sup>. Partiendo de la premisa de que la integración regional sería una directriz de nivel intermedio u operacional de la directriz estructurante representada por la política exterior<sup>24</sup>, entonces algunos de los argumentos construidos por la literatura especializada para caracterizar a la política externa como política pública resultan de especial relevancia.

El principal argumento y punto de partida al que los trabajos consultados hacen referencia para argumentar el carácter de política pública de la política exterior es el de la importancia de estudiar las variables domésticas que inciden y condicionan la acción exterior de los estados, debido a la constatada influencia que tales variables ejercen en los procesos decisorios de política exterior<sup>25</sup>. Debido al innegable carácter “interméstico” de la variedad de cuestiones que actualmente entran en el campo de las Relaciones Internacionales, así como

<sup>22</sup> Dada la diversidad de trabajos referidos a múltiples contextos y aspectos, nos limitaremos a referenciar aquellos que contribuyen específicamente con el objetivo aquí propuesto.

<sup>23</sup> SECCHI, Leonardo, *Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, Cengage Learning, San Pablo, 2014, p. 7.

<sup>24</sup> Por ejemplo, el proveer al desarrollo interno e inserción en el sistema internacional sería el objetivo general de la macrodirectriz política externa, y la política de integración —en tanto medida intermedia— contribuiría a tal fin.

<sup>25</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel y MERKE, Federico, “Instituciones y actores de la política exterior como política pública” en ACUÑA, Carlos (comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2014, pp. 245-312. MILANI, Carlos R. S. y PINHEIRO, Leticia, “Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública” en *Contexto Internacional*, vol. 35, nº 1, 2013, pp. 11-41. SOARES DE LIMA, Maria Regina, “Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa” en MARQUES, Eduardo y PIMENTA DE FARIA, Carlos A. (org.), *A política pública como campo multidisciplinar*, Editora Unesp, San Pablo, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2013, pp. 127-153. LENTNER, Howard H., “Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections” en *Review of Policy Research*, vol. 23, nº 1, 2006, pp.169-181. HILL, Christopher, “What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action” en *International Affairs*, vol. 79, nº 2, 2003, pp. 233-255.

dentro de la formulación de la política exterior, resulta fundamental retomar la discusión acerca de los presupuestos analíticos que permiten pensar la política exterior —y consecuentemente la política de integración con sus especificidades— como resultado de iniciativas tomadas por diferentes actores domésticos, con múltiples intereses, influenciados por una configuración dada del sistema internacional.

Derivado entonces de la premisa de que tanto las variables externas como las domésticas son esenciales para comprender las trayectorias en política exterior, Milani y Pinheiro, con relación al caso brasileño<sup>26</sup>, enfocan sus contribuciones en el análisis de los actores gubernamentales y sociales domésticos que influyen en el diseño de la política pública exterior brasileña. De la misma manera, Oszlak discute la integración regional como una política pública que se produce a través del tiempo, y que requiere de la coordinación de diversos órganos del aparato estatal en diálogo con actores sociales<sup>27</sup>. La sistemática establecida en los mencionados trabajos ha servido de inspiración para buscar contribuir y posibilitar mayores entendimientos para el campo de reflexión de las Relaciones Internacionales.

## **2. La política de integración brasileña para el Mercosur: intereses en disputa**

Conforme a lo mencionado en la introducción del presente trabajo, buscaremos en esta segunda parte, a la luz de la discusión teórica desarrollada en la sección anterior, efectuar una interpretación crítica de la configuración del estado brasileño en el período 2003-2010, para luego identificar y analizar los intereses en torno de la integración regional, circunscribiendo la discusión a las esferas institucionales del aparato estatal con competencia para incidir en la formulación de tal política.

### **2.1. Estado y bloque en el poder en la era Lula (2003-2010)**

Analizar los intereses en torno de la integración regional, en el marco de las esferas institucionales del aparato estatal brasileño, permeadas por las propias contradicciones sociales del estado capitalista, requiere, inicialmente, de una discusión interpretativa sobre la configuración del Estado brasileño del período estudiado. Esa es la discusión que nos proponemos en este apartado.

Esencialmente, el contexto internacional del período fue en gran parte favorable a Brasil, a su economía y a su inserción internacional. Los elevados precios internacionales de los productos primarios favorecieron un vigoroso y sostenido crecimiento de la economía del país. A su vez, en términos de distribución de poder y en un escenario multipolar, una cierta falta de interés de la potencia hemisférica en América Latina generó una brecha para la búsqueda y afirmación de un protagonismo brasileño en la región. De esta manera, en un contexto sudamericano en el que la superación del dogma neoliberal se tornó la bandera de un conjunto de gobiernos de izquierda y de centroizquierda —elegidos por grandes mayorías y con agendas internas de corte nacionalista y popular—, el impulso de una integración regional que cuestionase la hegemonía norteamericana y las condiciones de desigualdad a las que se encontraba sometida América Latina bajo la bandera del libre comercio, se convirtió

<sup>26</sup> MILANI, Carlos, PINHEIRO, Letícia, "Política Externa Brasileira... *op. cit.*

<sup>27</sup> OSZLAK, Oscar, "Estados capaces: un desafío de la integración" en BLEJMAR, Bernardo (comp.), *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2003, p. 129 [1ª edición en español de 2002].





en un tema relevante en las agendas gubernamentales.

En el ámbito doméstico, después de tres derrotas electorales, la elección de Lula da Silva en 2002, primer presidente latinoamericano de origen obrero, representó, según Ianoni, la tentativa de desarticulación del estado neoliberal y la reconstrucción de un nuevo estado social desarrollista, promoviendo la coalición contradictoria de reunir capital y trabajo<sup>28</sup>, y un nuevo equilibrio entre clases y fracciones de clase<sup>29</sup>. Como expone Berringer, la elección de Lula da Silva representó una alteración del bloque en el poder del Estado brasileño, fruto no solo de un apoyo popular, sino también de ciertos sectores de la burguesía.

Mientras que la fracción de la clase hegemónica en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) fue la llamada burguesía compradora —caracterizada por servir a los intereses imperialistas del capital financiero—, la parcela de la burguesía que apoyó la candidatura de Lula da Silva y que ascendió al bloque en el poder durante sus años de gobierno fue, en grande parte, la burguesía interna representada, principalmente, por los sectores industrial y del agronegocio, orientados fundamentalmente al comercio de exportación<sup>30</sup>.

Como complementa Boito, esta fracción de clase representada por la burguesía interna se asoció a los movimientos sociales y sindicales, base popular del Partido de los Trabajadores, en un frente opositor a la política de apertura económica del gobierno anterior<sup>31</sup> y que fundó las bases para un nuevo acuerdo estatal que, a pesar de no quebrar con la hegemonía de las finanzas<sup>32</sup>, buscó en el desarrollismo y en iniciativas de infraestructura e industrialización su núcleo central. Con esa coalición multiclassista liderada por el PT —a la que fueron entrando progresivamente parte de los partidos que habían integrado la plataforma de Cardoso—, y que se mantuvo durante los dos mandatos de Lula da Silva, se buscó que el estado brasileño, al ejercer su función mediadora, en contexto democrático y en diálogo con la sociedad civil, ganase la autonomía y las capacidades de gestión necesarias para enfrentar los desafíos de la implementación de un proyecto nacional de desarrollo con inclusión social.

Las bases institucionales estaban en el gobierno de coalición del PT con partidos conservadores, materializadas en el "*Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente: Um Brasil para Todos*". Fue en esta nueva propuesta de articulación del estado brasileño en la que la integración con los vecinos sudamericanos —principalmente la dinamización y consolidación del Mercosur— emergió como una de las principales metas de la política exterior brasileña del período estudiado<sup>33</sup>, enfocándose al mismo tiempo en la necesidad de

<sup>28</sup> Es importante observar aquí el modelo de presidencialismo de coalición brasileño según el cual el presidente necesita de alianzas y de apoyo político para la realización de los objetivos de gobierno. ABRANCHES, Sérgio, "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro" en *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-32.

<sup>29</sup> IANONI, Marcus, "Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático" en *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4, 2013, pp. 577-598.

<sup>30</sup> BERRINGER, Tatiana, *A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula*, Appris, Curitiba, 2015 [1ª edición en portugués de 2015].

<sup>31</sup> BOITO JÚNIOR, Armando, "Estado e burguesia no capitalismo neoliberal", *Revista de Sociologia e Política*, nº 28, 2007, pp. 57-73.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> VISENTINI, Paulo G. F., *Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 2003 [1ª edición en portugués de 2003].

una convergencia política, industrial y económica que se reflejara en un proyecto alternativo de promoción del desarrollo nacional y de inserción autónoma en el sistema internacional<sup>34</sup>.

Según Gomes Saraiva, el origen de varios de estos elementos, sobre todo las ideas de desarrollo y autonomía, estaba presente en académicos y líderes políticos del PT, principalmente. Las preocupaciones de ese grupo se fundaban en la existencia de una identidad propia de la región y en la meta programática de profundizar el Mercosur en términos políticos, sociales y culturales<sup>35</sup>. En gran medida, según la autora, esta vertiente entró en conflicto con los sectores que adherían a la base de regionalismo abierto del Mercosur y a su dimensión comercialista<sup>36</sup>, representados esencialmente por la burguesía interna exportadora, tanto industrial (interesada en el comercio con el Mercosur) como agroexportadora (interesada en la plataforma de negociación que el bloque ofrecía a favor de la lucha contra el proteccionismo agrícola de Europa y Estados Unidos, principalmente, y en conquistar nuevos mercados). Analicemos, en el próximo apartado, los intereses en el ámbito de la propia estructura jurídico-política del estado.

### 2.3. Intereses en pugna en la estructura jurídico-política del estado

Inicialmente, es preciso mencionar que la Constitución Federal brasileña de 1988 en su artículo 4º, párrafo único, referente a los principios que regirán las relaciones internacionales del país, afirma que este "*buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações*"<sup>37</sup>, reafirmando el carácter de política estatal de la integración al igual que educación, salud y muchos otros temas comúnmente asociados a las políticas públicas convencionales. A su vez, la misma norma fundamental establece como esferas del estado para la toma de decisión en materia de integración regional —así como de política exterior— a los órganos de los poderes Ejecutivo y Legislativo federal. Es en el contexto de tales esferas institucionales que efectuaremos, entonces, nuestro análisis.

Con relación al Poder Ejecutivo, según lo indicado por los Arts. 21º y 84º de la Constitución Federal, es competencia del gobierno federal mantener relaciones con estados extranjeros y participar de organizaciones internacionales, así como del presidente de la República la celebración de tratados y acuerdos internacionales<sup>38</sup>. Asimismo, lo prescripto por tales artículos debe ser entendido juntamente con el ya mencionado artículo 4º, párrafo único, que trata la integración latinoamericana<sup>39</sup>.

Según el artículo 76º de la Constitución, el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente con el auxilio de sus ministros, los cuales, según el artículo 87º, ejercerán la coordinación

<sup>34</sup> Conforme a la perspectiva aquí adoptada, esta autonomía siempre será relativa, dada la dependencia estructural del estado latinoamericano con relación al capital.

<sup>35</sup> Este grupo defendió la "ampliación" del Mercosur a través de la entrada de nuevos miembros, así como la creación de una organización genuinamente sudamericana, lo que queda fuera del objeto del presente trabajo.

<sup>36</sup> GOMES SARAIVA, Miriam, *Encontros e desencontros: O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Belo Horizonte, 2012, p. 123-124.

<sup>37</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf> [Consultado el 15 de octubre de 2017].

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.



de los órganos y entidades de la Administración Federal en sus áreas de competencia<sup>40</sup>. En virtud de estas normas, el Ministerio de Relaciones Exteriores —entendido en la figura del ministro y del cuerpo burocrático—, también conocido como *Itamaraty*, así como varios otros ministerios —debido al carácter multifacético de la integración<sup>41</sup>—, cumplen un rol central en la formulación de la política de integración regional.

Desde la década de los ochenta hasta la actualidad, los presidentes en diálogo con sus ministros de relaciones exteriores —incluyendo la burocracia como brazo ejecutor— siempre tuvieron en materia integracionista un papel preponderante, no siendo diferente durante el período estudiado, principalmente en virtud del activismo sudamericano del gobierno de Lula da Silva<sup>42</sup>. Con relación a este gobierno, en el ámbito del Poder Ejecutivo, además de la figura central del Presidente Lula, merecen ser mencionados el Ministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, así como los cargos de Asesor Especial de la Presidencia de la República para Asuntos Internacionales, en la figura de Marco Aurélio Garcia, y el de Secretario de Asuntos Estratégicos, en la figura de Samuel Pinheiro Guimarães, responsable por la elaboración del llamado "*Plano Brasil 2022*", que fijaba metas de políticas públicas para el año del bicentenario de la independencia del país, destinando un capítulo específico a la integración de América del Sur<sup>43</sup>. La designación de las personalidades mencionadas, por su gran afinidad político-ideológica con el Presidente Lula, abrió un importante espacio de influencia de la vertiente del PT en el proceso de formulación de la política para el Mercosur. De cualquier suerte, conforme a lo mencionado en el párrafo anterior, también es importante considerar la influencia ejercida en este período por otras carteras ministeriales<sup>44</sup>, cuyos ministros, en tanto representantes de otros partidos de la coalición, buscaron imponer intereses diversos —a menudo en representación de la industria y del agronegocio— con relación a los del grupo del PT, haciendo muchas veces públicas, inclusive, sus críticas a las bases petistas.

Los intereses en disputa en torno de la formulación de esta política de integración para el Mercosur, que a su vez reflejan los distintos intereses en torno de los cuales fue construido el acuerdo multclasista del gobierno de Lula, pueden ser identificados en los llamados "*Planos Plurianuais*"<sup>45</sup>, principal instrumento destinado a organizar y viabilizar las políticas públicas que conforman la visión estratégica del gobierno federal. El artículo 84º, inciso XXIII de la Carta Magna brasileña, establece que el presidente de la República deberá elaborar un Plan Cuadrienal (PPA) que especifique los objetivos y metas del gobierno para aquel período, así como el respectivo proyecto de ley presupuestaria, los cuales deberán ser

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Pueden ser citados varios ejemplos, desde el Ministerio de Defensa, a cargo de la Estrategia Nacional de Defensa y la Política de Defensa, donde la integración ocupa un lugar destacado, pasando por el Ministerio de Salud, hasta el Ministerio de Educación o de Desarrollo Social.

<sup>42</sup> GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.* MILANI, Carlos R. S., "Política Externa é Política Pública?", *Insight Inteligência*, nº 69, 2015, pp. 57-75. PASQUARELLI, Bruno V. L., "Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula", *Política Hoje*, vol. 19, nº 1, 2010, pp. 187-221. VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel, "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, 2007, pp. 273-335.

<sup>43</sup> GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.*, p. 124.

<sup>44</sup> Ello también es corroborado por Gomes Saraiva al expresar que la cooperación de diferentes ministerios impulsada por la diversificación de actores involucrados con acciones externas creció durante el período estudiado. GOMES SARAIVA, Miriam, *Encontros e desencontros... op. cit.*, p. 122.

<sup>45</sup> En adelante, PPA.

enviados al Congreso Nacional<sup>46</sup>. De esta forma, conforme a lo dispuesto en la Constitución, el PPA, en tanto principal instrumento de planificación de la acción gubernamental brasileña, se muestra como un elemento fundamental para el estudio de las políticas públicas en general<sup>47</sup> y para nuestro estudio en particular.

Al igual que en el programa de gobierno de 2002, en los dos PPA del período en estudio emerge una visión conciliadora entre una perspectiva de la integración más orientada a la promoción de la infraestructura o el comercio, y un entendimiento más alternativo, que sin restarle importancia a la cuestión económica, coloca el acento en una integración multifacética orientada a un desarrollo integral, solidario y autónomo.

Por ejemplo, en el PPA del período 2004-2007<sup>48</sup>, sección "Orientación Estratégica de Gobierno", entre los objetivos y directrices relacionados con la política de integración podemos destacar la "*revitalização e fortalecimento do MERCOSUL como uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas e ambientais*" y el "*fortalecimento das relações com os países do MERCOSUL, valorizando a integração social e cultural*". Ya en el PPA correspondiente al período 2008-2011, el objetivo de gobierno es el de "*fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana*", especificando que "*a estratégia internacional do Brasil está ancorada em sólida base regional, a começar pelo fortalecimento e aprofundamento do Mercosul*" y que entre las principales vertientes de tal aproximación está "*a integração física*" y "*o financiamento das exportações de empresas brasileiras*"<sup>49</sup>. Tales objetivos, en línea con lo que ha venido siendo discutido, reflejan una conciliación de intereses y expectativas que se hizo presente en los gobiernos de Lula con relación a la integración regional, agregando visiones de grupos más vinculados al capital, principalmente la burguesía interna industrial y agroexportadora, que enfatizaban una dimensión económico-comercial de la asociación con los vecinos, con la de sectores más vinculados a la base social de los partidos progresistas de la coalición, que buscó el desarrollo de las dimensiones política, social y cultural del bloque integracionista<sup>50</sup>. Resulta así claro que los PPA antes discutidos no son reflejo únicamente de la ideología del partido político del presidente de la República y sí de una coalición de partidos que busca un cierto consenso al administrar intereses en disputa en el campo de la integración regional.

En referencia al Poder Legislativo, la Constitución es clara al establecer, en su artículo 49<sup>o</sup>, que es competencia del Congreso Nacional "*resolver definitivamente sobre tratados,*

<sup>46</sup> BRASIL, Constituição... *op. cit.*

<sup>47</sup> Esto es enfatizado en LESSA, Antônio C., COUTO, Leandro F. y DE SOUZA FARIAS, Rogério, "Política Externa Planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 52, nº 1, 2009, pp. 89-109.

<sup>48</sup> BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> [Consultado el 21 de octubre de 2017].

<sup>49</sup> BRASIL, Plano Plurianual 2008-2011: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> [Consultado el 21 de octubre de 2017].

<sup>50</sup> Resulta interesante observar cómo la Delegación de Brasil promovió un programa de trabajo para el bienio 2004-2006, aprobado en 2003 como "Objetivo 2006" por el Consejo Mercado Común, órgano de conducción política del Mercosur, en el que más allá de reforzar los objetivos económico-comerciales se incluían otras iniciativas de carácter político (por ejemplo, la creación de un parlamento), social y cultural (por ejemplo, la aprobación de un estatuto para la creación progresiva de una ciudadanía común), en orden a convertirlo en una herramienta de inclusión social y productiva. GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina... op. cit.*



*acordos ou atos internacionais*" (inciso I), así como "*fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo*" (inciso X)<sup>51</sup>. Para una política pública como la de la integración cuya formulación requiere de una contraparte internacional, la intervención del Congreso es central tanto en el proceso decisorio como para tornar efectiva la política<sup>52</sup>. En términos de instrumentos de *checks and balances* de la formulación de la política de integración, vemos cómo el Congreso Nacional, a través de las comisiones temáticas específicas de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, cuenta con atribución suficiente para tal intervención (materializada en la aprobación o no de la iniciativa llevada adelante por el Poder Ejecutivo).

En este sentido, si bien, durante el gobierno de Lula da Silva (con mayoría en el Congreso debido al gran número de partidos políticos abarcados por la coalición), el escenario relacionado con la tramitación de iniciativas de la política en cuestión parece no haber encontrado mayores oposiciones<sup>53</sup>, en línea con lo que venimos trabajando nos abocaremos a identificar los diferentes intereses en torno de la integración presentes en la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN) de la Cámara de Diputados<sup>54</sup>, auténtica responsable por la representación del pueblo brasileño. Entendemos que identificar los sectores que financiaron las campañas de tales diputados puede contribuir para descubrir los intereses efectivamente representados por los parlamentarios y que movilizaron su actuación en la CREDN.

Conforme lo expuesto en la tabla siguiente es posible observar la fuerte representación de la burguesía industrial y agroexportadora en comparación con la representación de los intereses de la base social de la coalición, lo que refleja, una vez más, la pluralidad de intereses y expectativas en la formulación de la política integracionista del estado brasileño. El capital se encuentra sobrerrepresentado y el interés "alternativo" en una integración ampliada — política, social y cultural— no cuenta con suficientes recursos para influir en la decisión de los legisladores en comparación al capital.

---

<sup>51</sup> BRASIL, *Constituição... op. cit.*

<sup>52</sup> Un ejemplo de esta cuestión es el descompás existente entre lo que es aprobado por el órgano de conducción política del Mercosur (integrado por presidentes y ministros) y lo que es en efecto incorporado a los ordenamientos internos de los estados parte, vía aprobación de los parlamentos nacionales para la puesta en vigencia de las políticas. Un ejemplo de las visiones contrarias a la noción de integración política, social y cultural presentes en el estado brasileño del período puede ser encontrado en la falta de aprobación por parte del Congreso del Protocolo que crea el Parlamento del Mercosur.

<sup>53</sup> ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher y ALMEIDA, Helga, "Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras" en *Contexto Internacional*, vol. 34, nº 2, 2012, pp. 617-657.

<sup>54</sup> Es menester mencionar que, debido al propio carácter multifacético de la integración regional, existen otras comisiones temáticas con competencia para intervenir en el asunto, aunque en menor proporción que la CREDN con competencia originaria en asuntos internacionales, tales como la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía; Comisión de Finanzas y Tributación y la Comisión de Desarrollo Económico, Industria y Comercio. El Senado también cuenta con una Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.

**Tabla 1. Diputados de la CREDN (2003-2010) – Intereses representados<sup>55</sup>**

Tiempo de permanencia en la CREDN	1 año	2 años	3 años	4 años	Total	Total por sector
¿Cuántos representaban los intereses de la base social de la coalición? <sup>1</sup>	11 dip.	4 dip.	3 dip.	3 dip.	21 dip.	21 dip.
¿Cuántos representaban los intereses de sectores agroexportadores? <sup>2</sup>	10 dip.	2 dip.	-	1 dip.	13 dip.	
¿Cuántos representaban los intereses de sectores industriales? <sup>3</sup>	4 dip.	6 dip.	1 dip.	2 dip.	13 dip.	66 dip.
¿Cuántos representaban los intereses de sectores industriales y agronegocio? <sup>4</sup>	18 dip.	12 dip.	4 dip.	6 dip.	40 dip.	
Inconclusivos <sup>5</sup>	16 dip.	5 dip.	4 dip.	5 dip.	30 dip.	-

Fuente: elaboración propia con base en los datos extraídos de la siguiente dirección: <http://www.asclaras.org> y <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

La tabla anterior refleja con claridad la representación de intereses de sectores de la burguesía interna en la formulación de la política integracionista del período. Este sector de la burguesía es el representado por las tres asociaciones de empresarios e industriales más relevantes del país, que a su vez cuenta con un claro posicionamiento con relación a la integración regional. Se trata de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y de la Asociación de Comercio Exterior de Brasil (AEB), las cuales, a través de documentos oficiales, se han manifestado a favor de una política pública de integración que priorice una mayor liberalización del comercio (incluyendo los acuerdos extrabloque como el acuerdo Mercosur-Unión Europea y la lucha contra el proteccionismo agrícola) y favorezca acuerdos en infraestructura y energía, criticando el sesgo autonomista y la “politización” de la integración defendida por la base social del gobierno de coalición<sup>56</sup>. Si bien ello no es del todo novedoso, dado que ya desde la década de los noventa los sectores de la burguesía representados por las citadas entidades de clase se mostraron favorables a un Mercosur “económico-comercial”, la reconfiguración del estado en la era Lula ha revelado una disputa que también adquirió nuevos contornos en el marco de un Mercosur “productivo” más integral que incorporase, también, aspectos políticos, sociales y culturales.

A diferencia de las fracciones industrial y agroexportadora de la burguesía, los movimientos sociales y sindicales, con menos recursos financieros, reivindicaron la formalización de canales de gestión —principalmente, órganos consultivos— a través los cuales expresar sus demandas e influir, de alguna manera, en el proceso político de construcción de la política pública en cuestión. Ejemplo de ello fueron las demandas de la Central Única de los

<sup>55</sup> Se consideraron únicamente diputados que completaron el mínimo de un año como miembro, titular o suplente, de la CREDN en el período estudiado.

<sup>56</sup> FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, Documento de Posição: Propostas de Integração Externa da Indústria, 2014: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608> [Consultado el 1 de octubre de 2017]. COMISSÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, Interesses da Indústria na América do Sul, 2015: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/6/interesses-da-industria-na-america-do-sul-comercio/> [Consultado el 1 de octubre de 2017]. ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL, Informativo de Comércio Exterior AEB, nº 108, 2011: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/20%20ANOS%20do%20MERCOSUL.pdf> [Consultado el 1 de octubre de 2017].



Trabajadores (CUT) 57 y de las Cumbres Sociales del Mercosur<sup>58</sup>, referentes a un modelo de integración soberana y solidaria, que contase con participación popular y de los trabajadores, ampliando la esfera de influencia de los movimientos y organizaciones sociales del país. Estas pretensiones, en el período estudiado, fueron reconocidas con la creación del "*Programa Mercosul Social e Participativo*", instituido por el Decreto número 6594 de 2008<sup>59</sup>, con el objetivo de promover, en el ámbito de la Secretaria General de la Presidencia y del Ministerio de Relaciones Exteriores, la interlocución entre el Poder Ejecutivo y los diversos actores sociales, lo permite inferir una tentativa del estado brasileño que buscó absorber también las demandas de las camadas populares<sup>60</sup>.

## Conclusiones

En este trabajo se ha buscado analizar los intereses conflictivos en el ámbito de la estructura jurídico-política del estado brasileño con relación a la formulación de la política pública de la integración para el Mercosur, en el período 2003-2010. Esta etapa no solo representa una edad de oro de la integración en América del Sur, producto de un cierto alineamiento y convergencia de los de los gobiernos progresistas que asumieron en la región a partir de los años 2000, sino también un nuevo momento para Brasil en términos de reorganización del bloque en el poder, en el que si bien no se consiguió romper con la burguesía financiera que comandó el bloque en el gobierno de Cardoso, nuevas fracciones como las burguesías industrial y agroexportadora pasaron a ocupar mayores espacios.

En el contexto de la mencionada reconfiguración del bloque en el poder, los intereses conflictivos presentes en la coalición del gobierno de Lula da Silva —que no derivan sino de las propias contradicciones de la naturaleza del estado capitalista y de los pactos entre capital y trabajo— tuvieron particular expresión en el ámbito de la política integracionista del Mercosur. De esta forma, buscando traer para el campo de reflexión de las Relaciones Internacionales algunos elementos propios del análisis político, mapeamos y discutimos esos intereses en torno a la integración regional presentes en el ámbito de la estructura jurídico-política estatal, conscientes de que es a través de las esferas de esa gran estructura de dominación social que las políticas públicas en general, y que la integracionista en particular, son formuladas.

Del análisis presentado, circunscrito a las esferas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, fue posible constatar el carácter negociado y abiertamente conflictivo asumido en la toma de posición del estado brasileño frente a la integración regional y al Mercosur en particular. Así como en la mayor parte de la historia de la integración latinoamericana, e inclusive del propio Mercosur, la integración con los vecinos del Cono Sur buscaba ser vista por las nuevas fracciones burguesas y por los sectores del aparato estatal por ellas influenciados,

<sup>57</sup> CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, *A cúpula sindical do Mercosul*, 2009: <https://cut.org.br/artigos/a-cupula-sindical-do-mercosul-e-a-3cc0/> [Consultado el 1 de octubre de 2017].

<sup>58</sup> Desde 2006 se tornaron un evento regular en el ámbito del bloque, favoreciendo la participación de diversos movimientos y organizaciones de las camadas populares.

<sup>59</sup> BRASIL, Decreto nº 6594 de 2008: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm) [Consultado el 22 de octubre de 2017].

<sup>60</sup> A pesar de ello, no podemos dejar de subrayar la ausencia, en el período estudiado, de un consejo nacional de participación para la política exterior y para la integración regional a imagen y semejanza de los consejos nacionales instituidos para otras políticas públicas más tradicionales, conforme lo previsto en la Constitución Federal brasileña.

en términos económico-comerciales, en desmedro de una propuesta integracionista más amplia, que incluyera también aspectos políticos, sociales y culturales, conforme a lo que demandaban las bases sociales del gobierno de coalición. En suma, la formulación de la política de integración para el Mercosur del estado brasileño refleja, en el período estudiado, intereses en pugna que deben ser interpretados en el marco del propio carácter contradictorio de una dinámica estatal enrevesada. ●

### Bibliografía

- ABRANCHES, Sérgio, "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro" en *Dados*, vol. 31, nº 1, 1988, pp. 5-32.
- ANASTASIA, Fátima, MENDONÇA, Christopher, y ALMEIDA, Helga, "Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras" en *Contexto Internacional*, vol. 34, nº 2, 2012, pp. 617-657.
- ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL, *Informativo de Comércio Exterior AEB*, nº 108, 2011: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/20%20ANOS%20do%20MERCOSUL.pdf> [Consultado el 1 de octubre de 2017].
- BERRINGER, Tatiana, *A Burguesia Brasileira e a Política Externa nos Governos FHC e Lula*, Appris, Curitiba, 2015 [1ª edición en portugués de 2015].
- BOITO JÚNIOR, Armando, "Estado e burguesia no capitalismo neoliberal" en *Revista de Sociologia e Política*, nº 28, 2007, pp. 57-73.
- BOURDIEU, Pierre, *Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico*, Editora Unesp, San Pablo, 2004 [1ª edición en portugués de 2003; 1ª edición en francés de 1997; traducción de Denise B. Catani].
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf> [Consultado el 15 de octubre de 2017].
- BRASIL, Decreto nº 6594 de 2008: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm) [Consultado el 22 de octubre de 2017].
- BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antecedentes> [Consultado el 21 de octubre de 2017].
- BRASIL, Plano Plurianual 2008-2011: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-antecedentes> [Consultado el 21 de octubre de 2017].
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, *A cúpula sindical do Mercosul*, 2009: <https://cut.org.br/artigos/a-cupula-sindical-do-mercosul-e-a-3cc0/> [Consultado el 1º de octubre de 2017].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *El mercado común latinoamericano*, Naciones Unidas, Santiago, 1959: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/29176> [Consultado el 17 de octubre de 2017].
- COMISSÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, *Interesses da Indústria na América do Sul*, 2015: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2017/6/interesses-da-industria-na-america-do-sul-comercio/> [Consultado el 1º de octubre de 2017].
- FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Documento de Posição: Propostas de Integração Externa da Indústria*, 2014: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=159608> [Consultado el 1 de octubre de 2017].
- GOMES SARAIVA, Miriam, *Encontros e desencontros: O lugar da Argentina na política externa brasileira*, Fino Traço, Belo Horizonte, 2012.
- GRANATO, Leonardo, *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*, Editora Appris, Curitiba, 2015 [1ª edición en portugués de 2015].
- HILL, Christopher, "What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action" en *International Affairs*, vol. 79, nº 2, 2003, pp. 233-255.
- IANONI, Marcus, "Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático" en *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4, 2013, pp. 577-598.
- JAGUARIBE, Helio, "Dependencia y autonomía en América Latina" en JAGUARIBE, Helio, FERRER, Aldo, WIONCZEK, Miguel y DOS SANTOS, Theotonio, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1973, pp. 6-85 [1ª edición en español de 1970].
- KAPLAN, Marcos, *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina. Ensayos*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1969 [1ª edición en español de 1969].
- LENTNER, Howard H. "Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections" en *Review of Policy Research*, vol. 23, nº 1, 2006, pp. 169-181.
- LESSA, Antônio C., COUTO, Leandro F., DE SOUZA FARIAS, Rogério, "Política Externa Planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)" en *Revista*





- Brasileira de Política Internacional*, vol. 52, nº 1, 2009, pp. 89-109.
- MILANI, Carlos R. S., "Política Externa é Política Pública?" en *Insight Inteligência*, nº 69, 2015, pp. 57-75.
- MILANI, Carlos R. S. y PINHEIRO, Letícia, "Política Externa Brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública" en *Contexto Internacional*, vol. 35, nº1, 2013, pp. 11-41.
- O'DONNELL, Guillermo, "Apuntes para una teoría del Estado" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, nº 4, 1978, pp. 1157-1199.
- OSZLAK, Oscar, "Estados capaces: un desafío de la integración" en BLEJMAR, Bernardo (comp.), *Liderazgo y Desarrollo Sustentable*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2003 [1ª edición en español de 2002].
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo, "Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación" en ACUÑA, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 2007, pp. 555-587.
- PASQUARELLI, Bruno V. L., "Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula" en *Política Hoje*, vol. 19, nº 1, 2010, pp. 187-221.
- POULANTZAS, Nicos, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1971 [1ª edición en español de 1969; primera edición en francés de 1968; traducción de Florentino Torner].
- PUIG, Juan Carlos, "Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX" en *Integración Latinoamericana*, nº 109, 1986, pp. 40-62.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo, y DE SOUZA FARIAS, Rogério, "Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil" en *Pensamiento Propio*, nº 40, 2014, pp. 355-373.
- RATTON SANCHEZ, Michelle, DA SILVA, Elaini C. G., CARDOSO, Evorah L., y SPÉCIE, Priscila, "Política externa como política pública: Uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)" en *Revista Sociologia & Política*, nº 27, 2006, pp. 125-143.
- SAES, Décio, "Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil" en COSTA, Sílvio (org.), *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*, A. Garibaldi, Editora da UCG, San Pablo, 2004, pp. 109-124.
- SECCHI, Leonardo, *Políticas Públicas. Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, Cengage Learning, San Pablo, 2014.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, "Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa" en MARQUES, Eduardo, y PIMENTA DE FARIA, Carlos A. (org.), *A política pública como campo multidisciplinar*, Editora Unesp, San Pablo, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2013, pp. 127-153.
- VIGEVANI, Tullo, y CEPALUNI, Gabriel, "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação" en *Contexto Internacional*, vol. 29, nº 2, 2007, pp. 273-335.
- VISENTINI, Paulo G. F., *Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*, Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 2003 [1ª edición en portugués de 2003].

### Notas de la tabla 1

- <sup>1</sup> Diputados de partidos de izquierda o de la coalición que no presentaron financiamiento de campaña por ninguno de los sectores económicos aquí considerados.
- <sup>2</sup> Diputados cuyas campañas fueron financiadas, en cantidades considerables, por empresas de agronegocio y/o con capital financiero y/o contratistas.
- <sup>3</sup> Diputados cuyas campañas fueron financiadas, en cantidades considerables, por empresas de la burguesía industrial ligadas a los sectores que más exportan para el Mercosur.
- <sup>4</sup> Diputados cuyas campañas fueron financiadas, en cantidades considerables, por empresas del agronegocio e industriales.
- <sup>5</sup> Diputados que no fueron financiados por ninguna empresa de los sectores aquí buscados y ni se encontraban afiliados a un partido que defendiera una integración alternativa semejante a la propuesta por la base social de la coalición.

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

