

PREFERENCIAS POLÍTICAS E INTEGRACIÓN REGIONAL: EL CASO DEL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES DE BRASIL (2003-2010)

por Hugo Daniel Ramos* y Mariano Vaschetto**

I. Introducción

En el presente trabajo abordamos el análisis de las preferencias políticas del Partido de los Trabajadores (PT) en relación con la integración regional y el Mercosur a lo largo del período 2003-2010. En particular, identificamos cuáles fueron esas preferencias al momento en que el PT asumió la presidencia de Brasil, y cómo éstas se fueron modificando, estableciendo vinculaciones con aspectos seleccionados de la “dimensión económica-comercial” del Mercosur y de la política exterior implementada por las dos administraciones de Luiz Inacio “Lula” Da Silva.

Cabe mencionar que nos centramos especialmente en las coyunturas electorales presidenciales (2002-2003, 2006-2007 y 2009-2010) apelando a las plataformas elaboradas por el partido y a otros documentos partidarios. Asimismo, nos valemos de fuentes secundarias que analizan al PT, las

* Doctor en Relaciones Internacionales. Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Licenciado en Historia. Profesor Adjunto de la Cátedra Problemáticas Contemporáneas de América Latina, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Becario Postdoctoral del CONICET. Miembro del Centro de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral (CESIL), Argentina. E-mail: ramoshugo78@gmail.com.

** Estudiante de la Licenciatura en Historia, Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Participante del Proyecto de Investigación CAI+D “La ‘nueva izquierda latinoamericana’ en el marco del Mercosur. Políticas económicas e integración regional en el período 2003-2010”. Miembro del Centro de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral (CESIL), Argentina. E-mail: mvaschetto@hotmail.com.

transformaciones en la política externa brasileña y el comercio exterior de este país. Por último, y si bien la investigación se realizó en base a una metodología cualitativa, incorporamos indicadores cuantitativos vinculados con las relaciones comerciales intra-Mercosur.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero desarrollamos la perspectiva teórica de nuestro trabajo, destacando el concepto de “preferencias políticas”. En el segundo abordamos brevemente al PT, deteniéndonos en algunos de los cambios que el partido ha experimentado desde su ascenso al poder y destacando la continuidad de estas transformaciones con las ocurridas durante la década de los 90. En el tercero analizamos las preferencias políticas identificadas en relación con el Mercosur y la integración regional, enfatizando su vinculación con el marco más amplio de la política exterior de Brasil, en especial su pretensión de ser reconocido como actor global. En el cuarto apartado abordamos la evolución comercial del propio Mercosur, atendiendo al comercio exterior intrazona de Brasil. Por último, incorporamos un breve análisis de la política exterior de Brasil durante el período bajo análisis. Cerramos el trabajo con una serie de reflexiones generales.

II. Precisiones conceptuales

El interés inicial que motivó la investigación que sustenta nuestro trabajo se vincula con la práctica ausencia de estudios previos que aborden a los partidos políticos frente al Mercosur. Esta vacancia indudablemente se vincula con el lugar marginal que las organizaciones partidarias han ocupado en el desarrollo de la integración regional. En este sentido, Dávila afirma que los procesos de integración nacidos durante los años 90 han “*tenido rasgos tendientes a excluir a aquellos actores que tradicionalmente tuvieron injerencia en este tipo de procesos*. Si la presencia y participación de instancias estatales se modificó significativamente, y si además los pruritos de dejar actuar al mercado y a los agentes sin la tutela estatal tradicional llevaron a redefinir a los protagonistas del proceso, *resulta obvio que los partidos desempeñ[aron] un papel secundario*” (1998: 143, cursivas nuestras). Ahora bien, asumiendo en base a investigaciones previas que esa ha sido la situación de los partidos políticos de los estados que forman parte del Mercosur (Hirst 1996, Grandi y Bizzozero 1997, Vigevani et al. 2001, Ramos 2013), no puede dejar de considerarse que las organizaciones partidarias siguen siendo las institu-

ciones fundamentales desde las cuales emergen las dirigencias políticas que, periódicamente y mediante elecciones, ocupan los más altos cargos de la administración estatal. Esas instancias estatales, nutridas de cargos partidarios, han sido por su parte las encargadas de las negociaciones a nivel regional; negociaciones que han dado forma y una determinada dirección al proceso de integración. Esta perspectiva resignifica entonces nuestra mirada sobre la relación partidos políticos-integración regional¹ y revaloriza la necesidad de realizar estudios que den cuenta de las ideas políticas que las organizaciones partidarias sostienen en relación con la integración regional y, en especial, con el Mercosur. En este campo se inscribe nuestra contribución, que se ciñe al estudio del actual partido gobernante de Brasil: el Partido de los Trabajadores.

Cabe mencionar que a la hora de analizar las preferencias políticas del PT apelamos en primer lugar al esquema analítico desarrollado por Luzuriaga (1999). Para este autor existen al menos tres aspectos o dimensiones desde las cuales puede analizarse la relación partidos políticos-integración regional: en primer lugar, la dimensión movilizadora de la opinión pública (que involucra la formulación de propuestas y de programas electorales y que concibe a los partidos como organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil); en segundo lugar, la dimensión parlamentaria (que implica concebir las tareas parlamentarias como acciones íntimamente vinculadas a la pertenencia partidaria de los legisladores, además de considerar las capacidades de los congresos para incidir en la política exterior de un Estado) y; en tercer lugar, la dimensión de transnacionalización partidaria directa (con un doble registro: la participación en parlamentos regionales de los legisladores nacionales y la membresía en organizaciones interpartidarias internacionales por parte de los partidos políticos).

¹ A lo que cabría sumar las palabras de Pérez Antón (1997: 17): sólo los partidos —dentro del conjunto de los actores sociopolíticos domésticos vinculados con el Estado— cumplen dos requisitos esenciales para el adecuado procesamiento del conjunto de cambios involucrados en un proceso de integración: por un lado, la capacidad de agregación de intereses en sociedades pluralistas y, por otro, “la posibilidad de seguir el sistema de compromisos en su origen societario (aspiraciones, pautas ideológicas, memorias históricas, etc.), en su elaboración en los vericuetos de un Estado, en su fase de regateo y síntesis interestatal y en las proyecciones, rechazos y transformaciones que las decisiones integracionistas inducen en las sociedades correspondientes”.

Dado el recorte de nuestro objeto, nos centramos en la dimensión movilizadora de la opinión pública, directamente vinculada con las preferencias de los partidos en tanto actores políticos domésticos que exponen ante la ciudadanía sus propuestas y estrategias frente al Mercosur, elaboradas de acuerdo con sus ideas políticas específicas, y en ciertas coyunturas políticas seleccionadas.

Sin embargo, consideramos que por sí misma esta dimensión, si bien permite captar al partido en tanto organización política, no logra integrar cabalmente, por un lado, las problemáticas derivadas del hecho de que el PT es un partido en el gobierno y, por el otro, que los partidos no son organizaciones monolíticas sino sistemas complejos. Complementariamente, la dimensión parlamentaria, si bien relevante, atiende a un aspecto en principio marginal en el marco de sistemas presidencialistas como el de Brasil. En este sentido, los poderes legislativos de los países del Mercosur poseen escasas competencias en materia de política exterior (Caetano y Perina 2000) y más aún cuando nos referimos al Mercosur, donde el rol de los poderes ejecutivos ha sido decisivo (Malamud 2010)².

Esta breve exposición da cuenta entonces de que hay que considerar distintos aspectos a la hora de abordar las preferencias políticas partidarias: por un lado al partido en sí mismo, en su faceta de organización que participa de elecciones, que denominamos aquí como “dimensión movilizadora de la opinión pública”; por otro, al partido en el gobierno, entendiendo por éste al sector del partido que ocupa algún cargo en el gabinete ministerial y/o en instancias ejecutivas nacionales; por último, el partido en el parlamento, o “dimensión parlamentaria”, que no analizaremos en esta oportunidad (Cotta 2001). Cabría agregar dos aspectos adicionales referidos exclusivamente al partido en el gobierno: por un lado, que los miembros del partido que conforman este sector no están aislados ni del resto del partido ni de los legisladores, sino que mantienen con éstos complejas relaciones. El carácter de esas relaciones debe deducirse empíricamente, pero en principio puede postularse que dependen tanto de la duración como de los recursos con los que cuenta el gobierno (incluyendo el apoyo electoral) que le dan mayor o

² En este sentido, sería importante avanzar en análisis que den cuenta de las preferencias políticas de los legisladores, a los fines de establecer si éstas son diferentes a las que expresa el partido en tanto organización o el partido en tanto parte y/o titular del gobierno.

menor independencia con respecto a los otros sectores. Por otro lado, un segundo factor clave a considerar es si hablamos de un gobierno unipartidario o de una coalición. En el caso del gobierno del PT, es precisamente la formación de amplias coaliciones lo que lo ha caracterizado, lo que dificulta aún más el análisis de sus preferencias políticas³.

En este punto, cabe precisar que el concepto de preferencias políticas hace referencia a un doble conjunto de factores: por un lado, a los intereses materiales/basamentos estructurales de los actores (en este caso, el PT); por otro, a las ideas a partir de las cuales esos actores estructuran “mapas mentales” para sus acciones (Zelicovich 2010). En nuestro trabajo, en la medida en que nos interesa analizar las ideas elaboradas/asumidas por el PT en relación con la integración regional (y sus transformaciones) acentuamos el segundo factor. Sin embargo, también consideramos algunos elementos materiales desde una perspectiva más general, anclada en un análisis de la evolución del comercio intrazonal del Mercosur en el período 2003-2010. Apelamos aquí a la noción de interdependencia, entendida como incremento del “grado de influencia de una economía respecto a otra” (CEI 2005). Como detallamos en el apartado 5.b, para “medir” los niveles de interdependencia utilizamos uno de los indicadores más difundidos, como lo es el porcentaje del total de exportaciones/importaciones que los miembros del bloque exportan/importan a/de los países socios en relación con el resto del mundo (Nye 1969).

Cabe aclarar asimismo que nos situamos en el marco de análisis más amplio proporcionado por el intergubernamentalismo a la hora de abordar la integración regional (Moravcsick 1993), lo que implica considerar a las negociaciones regionales en pos de la integración como un “juego de dos niveles”, uno a nivel doméstico, donde se conforman las preferencias estatales en función de los intereses de los actores sociales nacionales más revelantes (y mejor organizados) y uno a nivel regional, donde se negocia entre estados, en función de esas preferencias.

Nos queda considerar una última cuestión vinculada con la justificación de nuestro trabajo en términos del partido que seleccionamos y del marco temporal. En este sentido, cabe recordar que durante los últimos años

³ Dejamos de lado las problemáticas específicas del “gobierno” en sus fases representativa y administrativa (en los términos de Cotta 2001) porque nuestro análisis se centra en el partido.

asumieron el gobierno de los países que conforman el Mercosur fuerzas/partidos políticos definidos por su oposición a las reformas económicas implementadas durante los años 90 (Moreira, Raus y Leyton 2008), la implementación de políticas públicas orientadas a revertir los efectos generados por aquellas reformas (Natanson 2008) y la defensa de la integración regional (Caetano 2009)⁴. Sin embargo, lo que en un principio implicaba una oportunidad para profundizar la integración, plasmada inicialmente en el denominado “Consenso de Buenos Aires” (2003), reveló con el tiempo ser un proceso plagado de contradicciones donde las manifestaciones del apoyo incondicional a favor del Mercosur por parte de las fuerzas/partidos políticos gobernantes conviven con renovadas barreras al intercambio intrazonal, la dilación en el tiempo de la necesaria reforma institucional regional y la pervivencia de mecanismos decisorios excluyentes y concentrados en los poderes ejecutivos de los estados miembros (Malamud y Schmitter 2006, Malamud y Castro 2009).

En este marco, avanzar en la comprensión de las razones por las cuales fuerzas/partidos políticos gobernantes que expresan preferencias políticas intensas a favor de la integración regional sólo hayan podido avanzar de forma limitada en la reformulación del Mercosur, constituye la problemática central del proyecto de investigación en el que se enmarca nuestro trabajo. El análisis del PT es un paso inicial en esa dirección, que se justifica en razón del peso específico de Brasil en el Mercosur y de la importante presencia programática, —con variaciones, como veremos a lo largo del artículo—, de la integración latinoamericana.

Por su parte, la periodización se articula tanto en base a procesos regionales vinculados con el desarrollo del Mercosur como a la dinámica política nacional del Brasil. Así, el primer año se corresponde con la asunción de la primera administración petista de Luiz Inacio “Lula” Da Silva y con la firma del ya mencionado “Consenso de Buenos Aires”, mientras que el año 2010 señala el acuerdo sobre el Código Aduanero, uno de los más relevantes en la historia del Mercosur (pero que todavía no ha logrado ponerse en práctica) y la finalización del segundo mandato del mismo “Lula”.

⁴ Con diferencias, la literatura académica reconoce a estas fuerzas/partidos como parte de la denominada “nueva izquierda latinoamericana” (Vilas 2005, Natanson 2008), un conjunto de gobiernos que transformaron la geografía política del continente sudamericano a partir de la orientación de izquierda o centro-izquierda que imprimieron a sus políticas públicas.

III. PT: características y cambios

El PT posee, desde sus orígenes a fines de la década del 70, algunas características particulares que lo diferencian de los demás partidos del sistema político brasileiro. El partido se conformó a partir de la confluencia de actores muy diversos: “Líderes do sindicalismo em ascensão, com destaque para Luís Inácio ‘Lula’ da Silva: intelectuais e pequenos grupos marxistas; e militantes populares ligados ao trabalho da pastoral da Igreja Católica (...) Tratou-se igualmente de um dos raros casos na história brasileira de um partido criado fora do universo das elites e do Estado” (Motta 2008: 107-108).

La confluencia novedosa de dichos actores tuvo lugar en el contexto de la agudización de los conflictos sociales y el acelerado agotamiento de la dictadura militar brasileira, cuya expresión más explosiva fue la ola de grandes huelgas metalúrgicas que tuvo lugar en el corazón industrial brasileiro, la región del ABC paulista, entre 1978 y 1979. En este sentido, el Partido de los Trabajadores “era a resposta organizativa construída por trabalhadores que emergiram para a política na vaga de mobilizações do final dos anos 1970. Mas a passagem das greves e agitações sociais para a concretização da nova formação política não foi, de modo algum, mecânica. Havia vários projetos de partido em discussão” (Coelho 2012: 53). A medida que las luchas por la democratización de la política brasileira avanzaron durante la década de los 80, el proyecto que acabaría por cristalizar hacia el interior del nuevo PT se caracterizaba por la construcción de un proyecto político contra-hegemónico, autodefinido como socialista, y que sostenía “a) uma visão geral da política e dos agentes políticos pautada por critérios de classe; b) a afirmação da necessária independência política da classe trabalhadora frente aos partidos e ao Estado burgueses; c) a valorização da ativação das bases sociais como fonte da vitalidade da ação política” (Coelho 2012: 67).

Ahora bien, a lo largo de la década del 90, el PT atravesó un rápido proceso de moderación ideológica, cuyas razones son múltiples. Según Pomar (2005), entre las más importantes podemos señalar el ascenso global del neoliberalismo; la crisis generalizada del socialismo; el avance de las políticas neoliberales en Brasil y, dato no menos importante, la progresiva incorporación del PT al sistema político brasileiro, participando de elecciones y gobiernos en distintos niveles (prefecturas, estados, parlamentos estaduais y federal, etc.) a lo largo de la década. A grandes rasgos, las transformaciones que esto supuso para el partido pueden identificarse en: a) un acercamiento

al centro político, expresado en la moderación a sus críticas al neoliberalismo y su compromiso con las políticas económicas ortodoxas; b) la desideologización de su programa y el énfasis en cuestiones concretas de gobierno; c) el compromiso con la democracia representativa y el orden institucional vigente; d) el mayor énfasis en la disputa electoral y la búsqueda del crecimiento institucional del partido; e) la profesionalización de su estructura y la creciente autonomía de sus líderes; f) la progresiva flexibilización de su política de alianzas (Amaral 2010).

Podemos afirmar, por lo tanto, que el Partido de los Trabajadores que llegó al poder con la elección de Lula como presidente en 2002 era un partido profundamente diferente al que surgió de los intensos conflictos sociales que marcaron la transición democrática brasilera; en particular, se trataba de un actor plenamente integrado al sistema político brasilero

IV. Preferencias políticas del PT en torno a la integración regional

Antes de abocarnos más detenidamente al análisis de los cambios y las continuidades en las preferencias políticas del PT en torno a la integración regional y al Mercosur a lo largo del período bajo análisis (2003-2010), realizaremos un breve repaso de la posición histórica adoptada por el partido frente a la temática.

I. Antecedentes

En lo que respecta a las preferencias políticas del PT en torno a la integración regional, podemos señalar que en el momento de su fundación (1979-1980), abocado como se encontraba a la lucha política interna contra la dictadura brasilera, y en un contexto internacional marcadamente diferente, las ideas de integración regional no merecen mención en su Carta de Principios (1979), ni en su Manifiesto fundacional (1980). Esta aparente indiferencia frente a la perspectiva de la integración regional continuó, al menos públicamente, hasta la década de los 90, signada regionalmente por la conformación del Mercosur. Durante esta última década el partido estuvo atravesado por extensas discusiones internas acerca del posicionamiento que el mismo debía adoptar frente al proce-

so de integración realizándose, por ejemplo, un Seminario Nacional partidario sobre el tema en el año 1993 (Resoluções do 3er Congresso do PT 2007). Entre sus preocupaciones centrales se encontraba el impacto que éste podría tener sobre la clase trabajadora brasilera, así como también la posibilidad de dotarlo de un contenido más social y político con potencialidad emancipatoria frente al giro netamente neoliberal que el proceso de integración había adoptado.

Esta situación de debate e indefinición interna acerca del tema se tradujo, parlamentariamente, en lo que Fernandes de Oliveira (2004) denomina como “relativa apatía benigna”. Es importante de todas maneras destacar que el partido asumió la defensa de la integración regional estableciendo una clara diferencia entre el Mercosur “político” y el Mercosur “económico”. El primero fue valorado principalmente como mecanismo defensivo, mientras que el segundo fue objeto de fuertes críticas por su ya mencionado contenido neoliberal. Así, y de manera similar al caso del Frente Amplio en Uruguay (Ramos 2013), se consideraba que el Mercosur podía ser reformado en dirección a una integración que “reforce sua capacidade de implementar políticas ativas comuns de desenvolvimento e de solução dos graves problemas sociais da região” (De Almeida 2003: 91).

Para principios del siglo XXI, las discusiones precedentes cristalizaron en un posicionamiento en líneas generales favorable a la integración regional, entendiéndola como una herramienta en pos del desarrollo nacional y como una estrategia necesaria para negociar en mejores condiciones con las principales potencias, señalando también que ésta no podía limitarse a los aspectos económicos sino que se debía apuntar a una confluencia política (Programa de Governo 2002). En este sentido resultan significativos los resultados del estudio de élites parlamentarias realizado por la Universidad de Salamanca (Alcántara Saez 2005). Para el caso de Brasil, los parlamentarios pertenecientes al PT son consistentemente los que dan muestra de una visión más positiva de la región y el Mercosur, al tiempo que consideran prioritaria la región para dar forma a la política exterior brasilera.

2. El período 2002/2003 y los inicios de la primera administración “lulista”

Como sabemos, el Partido de los Trabajadores accede al gobierno en las elecciones presidenciales del año 2002. Para entonces se habían perfec-

cionado sustantivamente las propuestas de políticas referidas al Mercosur y, en sintonía con lo que en su momento plantearía el Frente para la Victoria en Argentina, se defendía “ao fortalecimento e ampliação do Mercosul e à retomada do projeto de *verdadeira integração latino-americana*” (Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil 2002: 13, cursivas nuestras). Para el PT, esto implicaba “revigorar o Mercosul, transformando-o *em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais*. Reconstruído, o Mercosul estará apto para enfrentar desafios macroeconômicos, como os de uma política monetária comum. Também terá melhores condições para enfrentar os desafios do mundo globalizado. Para tanto, é fundamental que o bloco construa instituições políticas e jurídicas e desenvolva uma política externa comum” (Programa de Governo 2002: 6, cursivas nuestras). Por otro lado, se especificaba que este proyecto “é plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional” (Programa de Governo 2002: 6).

Si bien está fuera de nuestro recorte, es interesante comparar estas afirmaciones con lo que plantearía apenas unos meses después el candidato presidencial triunfante en Argentina, Néstor Kirchner, en una entrevista que se le realizó durante la campaña electoral: “la próxima elección presidencial es la elección de qué modelo de país queremos los argentinos: tendremos que elegir entre los que creen que la solución es el dólar y quienes sostenemos que la salida es una moneda nacional fuerte; entre los que proponen el ALCA y los que proponemos el Mercosur (...) *mi elección es Mercosur*” (Di Tella y Kirchner 2003: 215-216, cursivas nuestras).

La comparación es importante en términos de que, como ya mencionamos, en ambos países accedieron al poder gubernamental fuerzas/partidos políticos que estaban claramente a favor de la profundización del Mercosur. En la misma línea, también se afirmaba la existencia de proyectos y/o modelos de desarrollo nacional, a los que se percibía más como complementarios que contradictorios con los compromisos en el plano regional⁵.

Ahora bien, para el PT del año 2002 la división entre Mercosur político y Mercosur económico, aunque desdibujada, todavía era operativa, en particular en relación con su rechazo al ALCA. Así, se afirmaba que “Quanto à ALCA (...) não se trata de uma questão de prazos ou de eventuais vantagens

⁵ Este consenso básico es lo que permitiría en el año 2003 la firma del Consenso de Buenos Aires, que abriría las puertas a una reformulación del proceso integracionista.

nesse ou naquele setor (...) a ALCA é um projeto de anexação política e econômica da América Latina aos EUA, cujo alvo principal, pela potencialidade de seus recursos e do seu mercado interno, é o Brasil” (Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil 2002: 13). Frente a esta amenaza, es que se revaloriza el rol político del Mercosur: “una política alternativa de regionalización, que passa pelo resgate do Mercosul e da integração latino-americana, pode vir a ser relevante instrumento de articulação de forças na região” (Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil 2002: 13).

Sin embargo, los documentos citados hasta el momento, ambos elaborados antes del acceso efectivo al poder, mantienen algunas diferencias con los documentos elaborados posteriormente a nivel gubernamental. Así, en el “Plano Plurianual 2004-2007” (2003) se enfatiza el “Mercosur comercial” más que el “Mercosur político”, en particular en lo que refiere al incremento de las exportaciones de Brasil⁶, la construcción de infraestructura para facilitar y agilizar el comercio con el resto del mundo⁷ y la reducción de la vulnerabilidad externa del país⁸. Por otro lado, se observa un interesante desplazamiento de énfasis del Mercosur a América del Sur, aunque por el momento sólo en lo referente a la energía, transporte y comunicaciones: “América do Sul (...) é entendida como *uma região geoeconômica única*, de acordo com os princípios asumidos em 2000 por 12 presidentes de países da América do Sul, na declaração que criou a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA). Desse modo, apóia-se a

⁶ “Proporcionar aos serviços e produtos brasileiros melhores condições de acesso a mercados, em terceiros países ou blocos econômicos, significa aumentar a participação das exportações brasileiras no comércio mundial. É meta prioritária do Governo o aperfeiçoamento do Acordo do Mercosul, para potencializar a vocação de integração entre o Brasil e os demais países da região” (Plano Plurianual 2004-2007, 2003: 149).

⁷ “As iniciativas para o atendimento a esse desafio serão estruturadas em torno de nove programas multimodais de transportes: Araguaia-Tocantins, Fronteira Norte, Leste, Mercosul, Nordeste, São Francisco, Oeste-Norte, Sudoeste e Transmetropolitano” (Plano Plurianual 2004-2007, 2003:134).

⁸ “A redução da vulnerabilidade externa é condição indispensável para que o desenvolvimento seja sustentável. Isso implica em aumentar as exportações, fortalecer o fluxo de comércio, estimular o turismo e a substituição competitiva das importações. A estratégia requer também a conquista de mercados internacionais, através de uma integração comercial sólida entre os países do Mercosul e os demais vizinhos na região” (Plano Plurianual 2004-2007, 2003:16).

consolidação do Mercosul e o trabalho com a Comunidade Andina de Nações (CAN). A união proporcionará ganhos mútuos, promovendo uma interdependência saudável entre os países, o desenvolvimento de áreas deprimidas e a redistribuição geográfica de cadeias produtivas” (Plano Plurianual 2004-2007, 2003:130).

Este desplazamiento incipiente se observa en otros apartados referidos a la democracia y a la integración en general y podrían estar dando cuenta de que, a nivel gubernamental, el Mercosur es relativamente menos importante; en contraposición el partido en el gobierno manifiesta un creciente interés por el marco sudamericano. Por el momento, sin embargo, se postula la convergencia entre Mercosur y CAN, sin que ninguna entidad mayor aglutine esos procesos.

3. El PT en el gobierno y las elecciones presidenciales de los años 2006 y 2009

Hacia la segunda mitad de 2006, Brasil se encontraba inmerso en la campaña presidencial que culminaría en la clara reelección de Luiz Inacio “Lula” Da Silva para la presidencia de Brasil. Continuando con la tendencia que observáramos en el Plan Plurianual 2004-2007, la plataforma electoral del momento, ahora elaborada por el PT en conjunto con sus aliados, dedica poco espacio al desarrollo de la política exterior, centrada en cuestiones de política interior. El Mercosur merece apenas tres menciones en todo el documento, dos de las cuales se vinculan al apoyo a las políticas de defensa de los derechos humanos en la región; más en general, la idea de la integración regional, entendida en términos continentales sudamericanos y no subregionales, es presentada siempre como medio y objetivo deseable en pos de la construcción de una sociedad brasilera más justa, pero sin dar mayores precisiones⁹. Solamente en una ocasión aparecen directamente vinculados los términos Mercosur e integración, adjudicándosele un rol parcial y subor-

⁹ “Las políticas aplicadas a partir de 2003 por el Gobierno Lula no sólo evitaron la catástrofe económica, sino que sentaron las bases de un desarrollo sustentable que, en el mediano plazo, permitirá a Brasil ingresar a un ciclo virtuoso capaz de combinar crecimiento económico, bienestar social, democratización política, soberanía nacional e *integración continental*” (Programa de governo 2007-2010, 2006: 7, cursivas nuestras).

dinado al bloque sudamericano, similar al otorgado a la CAN: “[Brasil] privilegiará el proceso de integración sudamericana —el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones, en especial— y fortalecerá las relaciones Sur-Sur, dando particular énfasis a sus relaciones con los países del continente africano, al mismo tiempo que buscará ampliar su acceso a los grandes mercados europeo, norteamericano y asiático y mantener con los países desarrollados un tipo de relación positiva y soberana” (Programa de governo 2007-2010, 2006: 14).

Cuatro años después, esta vez al calor de la campaña electoral en la cual el PT postuló a Dilma Rousseff, el programa electoral elaborado para la ocasión (nuevamente en conjunto con los partidos aliados) no da muestras de un cambio significativo en el rol que se le adjudica al Mercosur en particular, y a la integración regional en general. Así, el primero merece sólo tres menciones: una vinculada a los derechos humanos; otra a las negociaciones con la Unión Europea en pos de lograr un acuerdo comercial y, finalmente, una última mención en tanto proyecto en construcción: “[Brasil] fará, em associação com os demais países, avançar o processo de integração do Mercosul, resolvendo divergências e pendências e fortalecendo sua institucionalidade” (Resolução sobre as diretrizes de Programa 2011-2014, 2010: 21). Como puede deducirse, en el documento implícitamente se reconocen las dificultades para avanzar en la integración regional. En la misma línea, es significativo que dicho artículo se encuentre subordinado a los objetivos generales de la política exterior de la administración Dilma, entre los cuales la integración a escala sudamericana y no subregional aparece como el eje de acción diplomática más importante: “[La política exterior de Brasil] tem dado especial ênfase à integração da América do Sul, ao fortalecimento da unidade latinoamericana, às relações com África, à reforma das Nações Unidas e dos organismos multilaterais, e à construção de uma ordem econômica internacional mais justa e democrática” (Resolução sobre as diretrizes de Programa 2011-2014, 2010: 21).

Ahora bien, mientras que en estos documentos elaborados al interior de las coaliciones electorales del PT la temática de la integración regional y el rol del Mercosur no merecen mayor importancia, en los documentos internos del PT contemporáneos se observa un tratamiento significativamente más extenso. Nos valdremos de dos de estos documentos como ejemplo: las “Resoluções do 3er Congresso do PT” (2007) y “La Política Externa de Brasil” (2009), elaborado por Valter Pomar, Secretario Nacional de Relaciones Internacionales del PT, y con el auspicio de la propia Secretaría partidaria.

El primer documento resulta significativo en tanto da cuenta en forma pormenorizada de la visión “oficial” del PT acerca de su propio recorrido histórico, sus objetivos políticos, su forma de funcionamiento y construcción, etc. Casi de inmediato, al momento de referirse a su política exterior, el partido reclama para Lula y para Brasil un lugar de liderazgo en el avance de la integración, que es nuevamente entendida primordialmente como de escala sudamericana: “As mudanças pelas quais o Brasil passa também ocorrem na América Latina e têm conseqüências no cenário internacional. Temos de ter capacidade e grandeza para entender a importância do papel do PT, da liderança do presidente Lula e do Brasil no continente e no mundo. Há condições para a América do Sul se transformar numa comunidade de nações e para haver uma integração que deve ser, em primeiro lugar, política e, depois, econômica, cultural e social. (...) Nosso governo deu total prioridade para a América Latina, estimulando a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, fortalecendo o Mercosul e colaborando com vizinhos como Venezuela, Bolívia, Equador, Colômbia e Haiti.” (Resoluções do 3er Congresso do PT 2007: 34). Significativamente, se le otorga un lugar central a la política exterior del gobierno “Lula” con respecto a América Latina y al proyecto de integración regional, resaltándose el carácter primordialmente político del mismo; si en las plataformas electorales la integración aparece como un objetivo en paralelo con otros (las relaciones Sur-Sur, por ejemplo), aquí en cambio es presentada como la piedra basal de toda la política exterior partidaria.

Al momento de repasar su propia historia, el PT reclama también para sí el ser el principal impulsor en Brasil de la integración regional, así como el haber luchado en pos de dotar de un nuevo significado social y político al proyecto del Mercosur, impulsado inicialmente por las élites neoliberales de la región: “O PT foi o primeiro partido brasileiro a introduzir a questão da integração regional na sua agenda. Foi assim que, em 1993, o partido promoveu o Seminário Nacional sobre o Mercosul, na capital do Estado do Paraná. A ‘Carta de Curitiba’ resultante deste seminário influenciou os programas eleitorais que apresentamos em 1994, 1998 e 2002, propondo mudanças nos rumos do Mercosul” (Resoluções do 3er Congresso do PT 2007: 128).

Ahora bien, esta reivindicación de la integración y del Mercosur se realiza en el marco de un documento que destaca, significativamente, la posibilidad de que surjan conflictos de diversa índole entre los países

involucrados. Esto supone un viraje importante respecto de visiones previas más “optimistas” acerca del posible devenir del proceso de integración. El documento dedica todo un apartado a tratar estas cuestiones, del cual señalaremos sus fragmentos más significativos. Así, se plantea que “O tema da integração é fundamental na construção de uma sociedade pós-neoliberal. Trata-se de combinar os desafios e necessidades de cada país de nossa região, com a construção de um espaço comum de cooperação que beneficie os povos. Isto exige enfrentar interesses internos e externos que defendem uma integração subordinada aos interesses das grandes empresas e do imperialismo estadunidense. *Não basta defender a integração como uma resposta aos problemas de cada um de nossos países e aos problemas do conjunto da região. É preciso compreender que esta integração, para ter sucesso, precisa levar em conta a natureza assimétrica da economia dos diferentes países, bem como as diferenças históricas, culturais e políticas. É preciso compreender, também, que existe uma contradição potencial entre o fortalecimento da soberania nacional e o projeto de integração econômica, social e política. Do adequado tratamento desta contradição, depende o sucesso da integração*” (Resoluções do 3er Congresso do PT 2007: 134, cursivas nuestras).

A diferencia de lo que se planteaba cuatro años atrás, entonces, ahora el PT hace explícita la posibilidad de que exista una contradicción entre el proyecto de integración y lo que denomina “soberanía nacional”, pero que en el conjunto de la propuesta puede entenderse claramente como capacidad de implementar un proyecto nacional de desarrollo, que incluye, claro está, la política exterior.

Dos años después, la posición expresada por el PT en torno a la integración regional en el segundo documento partidario mencionado anteriormente, da muestras de seguir avanzando en el sentido de reivindicar la integración regional como proyecto de alcance sudamericano, pero resaltando cada vez más las dificultades y conflictos inherentes a tales proyectos y extendiendo los plazos para su concreción efectiva. Así, se identifica al Mercosur como uno de los cuatro posibles “patrones” de integración regional; se señala la “distorsión neoliberal” a la que fueron sujetos tales proyectos; se rescata el papel jugado por la administración Lula para “mantener” el Mercosur; se resalta la necesidad de lograr una “integración de amplio alcance”, no meramente comercial, que se expresaría en la constitución de la Unasur y se insiste en la necesidad de dotar de una mayor institucionalización a todo el proceso (Pomar 2009: 38-42). En esta línea, el diagnóstico que se realiza de

la coyuntura regional y los plazos posibles para la concreción de la integración son más que esclarecedores: “Cuando fuerzas de izquierda logran llegar al gobierno central de un determinado país, lo hacen con un programa basado en el trípode igualdad social, democratización política y soberanía nacional. Y la defensa de la soberanía nacional no se hace sólo contra las ‘metrópolis imperialistas’, sino que implica también administrar los conflictos entre países de la región (...) Los conflictos no han sido ‘inventados’ por los actuales gobiernos, sino que son generalmente una herencia de períodos anteriores, incluso del desarrollo dependiente y desigual ocurrido en la región. En la mayoría de los casos, tales conflictos no podrán ser superados en el corto plazo: por poseer causas estructurales, sólo podrán alcanzar una solución a largo plazo, en el marco de un adecuado proceso de integración regional (...) Por lo tanto, es estratégico impedir que estos conflictos se conviertan en contradicción principal. So pena de alterar la correlación de fuerzas latinoamericana en favor de la injerencia externa (...) *Es necesario respetar y convivir con las múltiples estrategias nacionales; e implementar una estrategia continental común*, de integración, democracia, desarrollo y paz” (Pomar 2009: 42-44, cursivas nuestras).

En síntesis, los documentos analizados dan cuenta de significativas transformaciones en las preferencias partidarias del PT respecto a la integración regional a lo largo del período analizado, así como diferencias importantes a la hora de considerar al partido en tanto organización política y al mismo en tanto partido en el gobierno. En el próximo apartado desarrollamos más extensamente estas cuestiones.

4. Cambios y continuidades en las preferencias políticas en torno a la integración regional del PT durante el período 2002/2003-2010

De acuerdo al análisis realizado, el PT en tanto organización política ha transitado diversos momentos en lo que respecta a sus preferencias políticas frente a la integración regional en general y al Mercosur en particular. Desde su fundación hasta la década de los 90 no hubo en realidad una reflexión significativa sobre la integración, sino más bien un posicionamiento político anti-imperialista y de solidaridad latinoamericana. La emergencia del Mercosur fuerza en todo caso el debate intrapartidario, que se inclina a

favor de la integración regional y que plantea una lectura crítica del proceso. En este sentido, es la filiación del Mercosur con las políticas neoliberales lo que genera rechazo (el Mercosur “comercial”) mientras que se subrayan sus potencialidades frente a la amenaza del ALCA. La lectura “política” del Mercosur se seguirá manteniendo posteriormente, en las postrimerías del acceso al poder gubernamental por parte del partido. En esta etapa, sin embargo, el debate interno facilita la emergencia de una posición favorable a una integración multidimensional, es cuando más se complejizan y enriquecen las preferencias políticas del partido, en sintonía con procesos similares que están experimentando otras fuerzas políticas de la región, críticas con las políticas neoliberales. A la postre, la lectura del Mercosur como eje de una “verdadera integración” facilitará la convergencia con Argentina, de la mano del FPV y la firma del Consenso de Buenos Aires.

Ahora bien, una vez el partido accede al poder se observan cambios interesantes vinculados con dos factores: a) en primer lugar, el hecho de que el PT haya gobernado en coalición; y b) las transformaciones operadas al interior del partido en relación con la integración regional en general y el Mercosur en particular.

En relación con el primer aspecto, es claro que el Mercosur pierde relevancia en aquellos documentos elaborados por las coaliciones partidarias de las cuales el PT formó parte. En estas fuentes el Mercosur es considerado sólo un aspecto más de las múltiples cuestiones involucradas en la política exterior del país; pierde además primacía a favor de una visión integracionista más amplia, que involucra a Sudamérica. Asimismo, en los documentos se observa un creciente reconocimiento de las dificultades para avanzar en el Mercosur, en parte debido a las herencias neoliberales; en parte por su posible colisión con los proyectos nacionales.

Este último punto opera de conexión con los documentos propiamente partidarios: el PT asume explícitamente la posibilidad de no complementariedad y de contradicción entre los planos nacionales y el plano regional. Si bien hace un llamado a “gestionar” la integración para evitar esa posibilidad, no deja de advertirse que también el PT paulatinamente se inclina por el marco sudamericano en desmedro del Mercosur. En todo caso, lo que se advierte en estos documentos es que el escenario regional parece ser el más propicio para establecer acuerdos flexibles en torno a los ejes de interés del partido: democracia y desarrollo.

V. Bases materiales de la integración

Como señalamos en el apartado 2, uno de los factores que dan forma a las preferencias de los actores son sus intereses materiales y los basamentos estructurales sobre los que operan (Zelicovich 2010). Si bien en este trabajo nos centramos en el análisis de las preferencias políticas (los “mapas mentales” que estructuran la acción) esto no significa que nos desentendamos por completo de la cuestión de los basamentos materiales de la integración. Como establecimos en la introducción, en este apartado procuraremos analizar el grado de interdependencia alcanzado por el Mercosur, expresado a través del porcentaje y las características del comercio exterior que los países miembro (en este caso, Brasil) poseen con los demás países socios, y su relación/comparación con los intercambios con el resto del mundo.

Antes de avanzar en el análisis pormenorizado de los datos del comercio exterior durante las administraciones “lulistas”, creemos necesario repasar aunque sea brevemente los elementos más significativos de la coyuntura económica internacional del período 2003-2010, así como de la política económica impulsada por el PT durante sus dos primeros mandatos al frente del ejecutivo brasileiro.

I. La política económica “lulista”

Al momento de asumir la presidencia de Brasil el 1º de enero de 2003, la administración “Lula” tuvo que hacer frente a un escenario económico doméstico caracterizado a grandes rasgos por el estancamiento del crecimiento económico y la sobrevalorización del real respecto del dólar, acompañado por un déficit de la balanza corriente del orden del 4 por ciento del PBI. Toda una sucesión de indicadores macro y microeconómicos negativos daban cuenta del estado de extrema fragilidad externa, característica del modelo económico inaugurado con el “Plan Real” (Mineiro 2010). Este cuadro constituía la “herencia maldita” del neoliberalismo a la que en reiteradas ocasiones se refiere el PT en sus documentos electorales y partidarios, así como a través de las declaraciones de muchos de sus dirigentes, entre ellos Lula.

Por otro lado, en el frente externo se abría un escenario internacional favorable caracterizado por una alta liquidez y el crecimiento acelerado del precio de los *commodities*, impulsado principalmente por el rápido crecimiento de las potencias emergentes, fundamentalmente China e India (Bustos 2010).

Frente a esta situación, y siguiendo a Mineiro (2010) es posible identificar tres grandes momentos en la política económica de las administraciones de Lula:

- Entre los años 2003 y 2005: continuidad de las políticas ortodoxas de ajuste y consolidación iniciadas hacia finales del segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, con especial énfasis en garantizar la estabilidad macroeconómica y el superávit primario acordado como meta con el FMI unos meses antes de la asunción de Lula.
- Entre 2006 y 2008: el énfasis gira hacia la búsqueda del crecimiento acelerado del PBI y el incremento del salario real, pero sin alejarse demasiado de los parámetros macroeconómicos ortodoxos en cuanto a las metas de inflación y las tasas de interés de referencia. Aumenta la inversión estatal en la economía, particularmente a través del “Programa de Aceleração do Crescimento”, lanzado en enero de 2007, y de los programas sociales de transferencia directa.
- A partir de la segunda mitad de 2008: en un contexto de rápido deterioro de la situación económica internacional, la acción económica estatal apunta a contrarrestar los efectos negativos del impacto de la crisis en Brasil y sostener la tasa de crecimiento del PBI, al tiempo que se procura controlar la entrada acelerada de capitales especulativos y la progresiva revalorización del real frente al dólar. También se observa un marcado incremento del financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y los fondos de pensiones al consumo y las inversiones privadas.

En esta línea, según analistas como Zibechi (2012) la política económica “neo-desarrollista” desplegada durante las dos administraciones de Lula se caracterizó por impulsar una intensa acción estatal “a dos frentes”, como financista de los grandes grupos económicos y como ejecutor de obras de infraestructura, con el propósito de lograr una reorganización profunda del capitalismo brasileiro. En palabras de Mario Pochmann (Fachin 2010): “Agora, estamos diante de uma terceira tentativa de reorganização do capitalismo através de uma atuação mais ativa e criativa do próprio Estado. Isso se percebe quando ele toma a decisão de constituir grandes grupos econômicos mistos, que têm a presença do capital privado, recursos do Estado e de fundos de pensão de empresas estatais. Estamos, sim, diante de uma tentativa de reformulação do

capitalismo brasileiro, de um ciclo de expansão. E a base dessa reforma é a organização do Estado atuando de forma mais ativa nessas parcerias com o setor privado” (cursivas nuestras). En este sentido, el Estado brasileiro ha promovido durante los últimos años la fusión y concentración empresarial, procurando constituir grupos económicos capaces de competir internacionalmente en igualdad de condiciones con las grandes multinacionales de los países desarrollados¹⁰. Según las definiciones del 4to Congreso Nacional del PT, “O Governo Lula *criou as condições para um Projeto de Desenvolvimento Nacional Democrático Popular, sustentável e de longo prazo para o país*” (Resolução sobre as diretrizes de Programa 2011-2014, 2010, cursivas nuestras).

2. La evolución del comercio externo de Brasil, 2002/2003-2010

Habiendo realizado un breve repaso de la política económica del período, pasaremos ahora a analizar la evolución de uno de los principales indicadores utilizados a la hora de estudiar los procesos de integración regional: el grado de interdependencia económica alcanzado por los países miembros, observado a través de la evolución del intercambio comercial intrazona. Para el período de 2002-2010, la evolución del comercio exterior de Brasil con el Mercosur y el resto del mundo, se presentan en el Cuadro 1.

Lo primero que podemos destacar al observar los datos del cuadro es el sostenido crecimiento del comercio exterior, tanto con el Mercosur como con el resto del mundo, alcanzando un máximo histórico en el año 2010, luego de la caída significativa experimentada durante 2009, marcado por la agudización de la crisis económica internacional.

En cuanto a la participación del Mercosur como socio comercial de Brasil, el intercambio entre el país y el resto del bloque creció durante el período 2002-2010 por encima del comercio total (aumento del 439% frente al 356,5%) y recuperando posiciones levemente, pasando de representar el 8,29% al 10,23% del comercio total del país. Esto tuvo lugar luego del piso histórico observado en el comienzo de la serie, durante el año 2002, explicado en gran medida por la crisis económica argentina. Sin embargo, la participación del bloque como socio comercial de Brasil parece

¹⁰ Algunos ejemplos paradigmáticos son los de Petrobras, Embraer, Vale, Odebrecht, Gerdau y Jbs-Friboi.

haberse estancado en torno del 10% del total, muy lejos del porcentaje alcanzado en 1998, cuando las exportaciones al Mercosur representaron el 17,36% del total, y las importaciones el 16,31%.

Ahora bien, además de observar los valores absolutos del comercio exterior brasilero para estos años creemos importante detenernos a analizar, aunque sea brevemente, su composición. En este sentido, durante la segunda mitad del siglo XX, la economía brasilera se caracterizó por un rápido desarrollo de su base industrial, que la dotó de características particulares con respecto a la de otros países de la región (Fanjzilber 1984). Una expresión de dicho avance industrializador era la composición de la “canasta” de bienes exportados por Brasil, donde los bienes semimanufacturados y manufacturados ocupaban un lugar destacado. Ahora bien, esta tendencia se ha revertido claramente durante el período que nos ocupa, dando lugar a un proceso de “reprimarización” de las exportaciones brasileras. Este cambio se ha visto impulsado particularmente por el *boom* de las *commodities*, como podemos observar en los Cuadros 2 y 3.

En este marco, para los fines de nuestro análisis, vale la pena recuperar la evolución del comercio Brasil-Mercosur y desagregarlo por sectores, para observar sus variaciones a lo largo del período 2002-2010. El contraste con la evolución general es, en este caso, más que significativa (Ver Cuadros 4, 5 y 6).

Es analizando estos datos donde creemos se puede encontrar una clave extremadamente significativa para entender las preferencias políticas del PT con respecto de la integración regional y del Mercosur, así como de sus tensiones y contradicciones. Así, y a pesar de los avances logrados durante este período, las administraciones “lulistas” han sido incapaces de revertir el acelerado proceso de “reprimarización” del comercio exterior brasilero, que supone una inserción dependiente al mercado internacional. En este sentido, el bloque económico regional se ha erigido en una suerte de “mercado cautivo” para las grandes empresas brasileras, que posee una importancia estratégica muy por encima de lo que su participación en el comercio exterior total haría suponer. Efectivamente, el Mercosur absorbe un cuarto de las exportaciones manufacturadas brasileras, las de mayor valor agregado, cruciales para el proyecto “neo-desarrollista” brasilero. Desde esta perspectiva, aunque represente poco más de 10 puntos porcentuales del comercio exterior del país, la composición de ese comercio exige si no profundizar al menos mantener el compromiso. En la misma línea, aunque políticamente el marco idóneo para el PT parece ser actualmente la entera región sudamericana, el

Mercosur es importante para consolidar las bases del despegue económico brasilero. Aún con las dificultades observadas, en su búsqueda de erigirse como un actor internacional autónomo capaz de reformular las “reglas de juego” del sistema internacional en pos de la consolidación de un orden donde prime el multilateralismo, tanto el Mercosur como Sudamérica son relevantes. Ahora bien, las dificultades constatadas en torno al desarrollo del Mercosur y la opción política sudamericana darían cuenta en todo caso de que el interés pasa por mantener lo logrado más que por avanzar en aspectos sustanciales tales como la reforma institucional o la cesión de competencias soberanas, como abordamos en el próximo apartado.

VI. La política exterior de Lula

Con la asunción de Lula a la presidencia de Brasil, se abrió en la región un período de grandes expectativas en torno a la posibilidad de reformular y profundizar el proceso de integración regional encarnado en el Mercosur, expectativas reforzadas por la presencia de un gobierno argentino afín en lo referente a la política internacional, encabezado por el expresidente Néstor Kirchner. Los primeros pasos de política exterior del gobierno Lula apuntaron en esa dirección y el reforzamiento de la alianza estratégica entre Brasil y Argentina pareció confirmarse definitivamente con el rechazo conjunto al ALCA en 2004.

Sin embargo, más allá de estos primeros pasos auspiciosos, el desarrollo del Mercosur durante las administraciones de Lula fue escaso. Por un lado, como pudimos observar en el apartado anterior, el grado de interdependencia de los países del bloque se ha estancado o incluso disminuido respecto al pico alcanzado en 1998 (tal es el caso de Brasil). A su vez, no se ha podido avanzar en una institucionalización más profunda y eficaz del bloque regional, siendo un ejemplo paradigmático el Código Aduanero Común, aprobado en 2010 pero que hasta el día de hoy no ha entrado en vigencia debido a las reticencias por parte de los estados miembros.

Un primer elemento de análisis a tener en cuenta es el carácter extremadamente fragmentario de la política interna brasilera. En efecto, los dos gobiernos de Lula no fueron gobiernos exclusivamente “petistas”, sino que fueron producto de alianzas multipartidarias muy complejas (compuestas por seis partidos en 2002, y por doce en 2006). A tal punto llega dicha

fragmentación que hasta el día de hoy el PT nunca ha gozado de una mayoría propia en la Cámara de Diputados dependiendo para la sanción de sus proyectos de ley de las bancadas de sus aliados.

En este sentido, ni la política interna ni la política exterior de las administraciones “lulistas” pueden ser pensadas exclusivamente como del PT, sino como el producto de un complejo juego de negociaciones con múltiples actores. Resulta significativo, por ejemplo, que quien fuera canciller en el período 2003-2010, Celso Amorim, lo fue anteriormente durante la administración de Itamar Franco (1993-1995), y sólo se afilió al PT hacia finales del segundo mandato de Lula, en el año 2009.

El período comprendido entre 2003 y 2010 se caracterizó, en términos de la posición de Brasil en el escenario global, por su ascenso como potencia emergente, papel validado por su inclusión en el grupo de los BRICS. Durante los gobiernos de Lula, el país reafirmó su pretensión de reformular la institucionalidad internacional (ONU, FMI, Banco Mundial) en el sentido de un reforzamiento del multilateralismo, al tiempo que buscó multiplicar la presencia del país a nivel global, con especial énfasis en sus relaciones con los países de Asia, Medio Oriente y África. En este sentido, Lula se convirtió en el presidente de Brasil que realizó la mayor cantidad de viajes al exterior durante su presidencia, incluyendo visitas a regiones hasta entonces consideradas de poca importancia o marginales para la política exterior brasilera (Vaschetto 2014).

En este contexto general, la profundización del proceso de integración regional pasó a un segundo plano. En cierta medida, este estancamiento puede ser explicado por los conflictos comerciales que atravesaron el período 2003-2010. La caracterización del proceso de integración regional hacia el interior del PT reflejó estos cambios, volviéndose mucho más cauta en sus formulaciones programáticas, como pudimos observar en las Resoluciones del 3er Congreso del PT (2007) citadas en el apartado 4.b.

Sin embargo, a pesar de las dudas crecientes acerca del Mercosur expresadas por algunos sectores empresariales brasileiros, por partidos de oposición e incluso por miembros de la coalición de gobierno (y de las presiones ejercidas por estos mismos actores para que se adoptara una postura más dura), durante las administraciones de Lula la Cancillería de Brasil procuró evitar una escalada en el tono de los conflictos regionales que pudiera poner en riesgo la viabilidad a largo plazo del bloque regional y, en particular, la relación bilateral con Argentina.

VII. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo abordamos la identificación y análisis de las preferencias políticas del PT frente al Mercosur y la integración regional en general. Asimismo, describimos aspectos seleccionados de la política económica y de la política exterior de Brasil. Por último, mencionamos algunas de las transformaciones operadas al interior del PT, que se remontan a la década de los 90 y que dan cuenta de cierta “moderación programática” del partido al momento en que accede a la presidencia. Por otro lado, tratamos de considerar al PT en tanto organización política y al PT como partido en el gobierno, parte de una coalición.

El análisis realizado da cuenta de que, a lo largo de las administraciones “lulistas”, el PT modificó sus preferencias con respecto a la integración, como ya las había transformado si lo comparamos con el partido de la década de los 80 y principios de los 90. Así, si hacia el año 2002 identificamos un partido centrado en alcanzar una “verdadera integración”, con eje en el Mercosur y que postula la necesidad de ampliar los ámbitos involucrados en la integración, en los años 2009/2010 pasamos a un partido con posiciones más matizadas, donde el Mercosur ha perdido relevancia a favor del área sudamericana. Cabe aquí diferenciar entre el partido como organización, donde la ruptura es menor pero visible, del partido en el gobierno, donde el Mercosur parece tener escasa entidad. Sin lugar a dudas, los cambios en las preferencias políticas se vinculan con la dificultad de conciliar los proyectos nacionales con el marco regional, aspecto destacado en los documentos analizados. Pero también es importante considerar el rol que Brasil se adjudica a sí mismo como actor global; desde esta perspectiva, Sudamérica es la plataforma política más adecuada para proyectar su imagen de liderazgo a nivel internacional. Sin embargo, el análisis del comercio exterior de Brasil también indica que no es viable descartar al Mercosur: la consideración de la composición de las exportaciones revela que este proceso integracionista es un mercado muy importante para las exportaciones industriales del país: si bien el Mercosur ha perdido peso en términos relativos para la economía de Brasil, este sigue siendo importante a nivel sectorial, así como también desde un punto de vista ideológico-político.

A nivel económico, el siglo XXI ha supuesto hasta ahora un marcado proceso de primarización de las exportaciones brasileras. Una de las pocas excepciones a este fenómeno son las exportaciones al Mercosur, donde los

productos semimanufacturados y manufacturados constituyeron un aplastante 92,48 por ciento en 2013. Por lo tanto, el peso relativo del bloque regional es significativamente mayor en lo que concierne al influyente sector industrial brasilero, fuertemente apoyado por el Estado.

Como planteábamos anteriormente, aunque políticamente el marco idóneo para el PT parece ser actualmente la entera región sudamericana, el Mercosur es importante para consolidar las bases del despegue económico brasilero, he aquí la base de su importancia estratégica, pero también los posibles límites de su desarrollo.

CUADRO I

Evolución del comercio exterior de Brasil y participación del Mercosur como porcentaje del total, en millones de USD (2002-2010)

Año	Exp. Totales	Imp. Totales	Total Comercio Exterior	Exp. Mercosur	Imp. Mercosur	Total Mercosur	Participación Mercosur (%)
2002	60,362	47,236	107,598	3,311	5,611	8,922	8,29
2003	73,084	48,253	121,337	5,672	5,685	11,357	9,36
2004	96,475	62,766	159,241	8,912	6,390	15,302	9,61
2005	118,308	73,524	191,832	11,726	7,054	18,780	9,79
2006	137,807	91,351	229,158	13,950	8,968	22,918	10
2007	160,649	120,621	281,270	17,354	11,630	28,984	10,3
2008	197,942	173,196	371,138	21,737	14,934	36,671	9,88
2009	152,995	127,717	280,712	15,829	13,107	28,936	10,31
2010	201,915	181,665	383,580	22,602	16,620	39,222	10,23

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Comércio Exterior, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

CUADRO 2

Exportaciones brasileras por factor agregado (2002-2010)

Año	En millones de USD			
	Básicos	Semiman.	Manufac.	Total
2002	16,952	8,964	33,001	60,362
2003	21,179	10,943	39,654	73,084
2004	28,518	13,431	52,948	96,475
2005	34,721	15,961	65,144	118,308
2006	40,285	19,523	75,018	137,807
2007	51,596	21,800	83,943	160,649
2008	73,028	27,073	92,682	197,942
2009	61,957	20,499	67,349	152,995
2010	90,005	28,207	79,563	201,915

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Comércio Exterior, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

CUADRO 3

Exportaciones brasileras por factor agregado (2002-2010)

Año	Como porcentaje del total		
	Básicos	Semiman.	Manufac.
2002	28,1	14,9	54,7
2003	29,0	15,0	54,3
2004	29,6	13,9	54,9
2005	29,3	13,5	55,1
2006	29,2	14,2	54,4
2007	32,1	13,6	52,3
2008	36,9	13,7	46,8
2009	40,5	13,4	44,0
2010	44,6	14,0	39,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Comércio Exterior, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

CUADRO 4

Exportaciones brasileras al Mercosur, por factor agregado (2002-2010)

Año	En millones de USD			
	Básicos	Semiman.	Manufac.	Total
2002	278	154	2,869	3,318
2003	387	202	5,071	5,684
2004	438	329	8,137	8,934
2005	550	352	10,804	11,746
2006	652	456	12,831	13,985
2007	710	496	16,114	17,353
2008	1,074	641	20,001	21,737
2009	616	297	14,886	15,828
2010	1,440	559	20,563	22,601

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Comércio Exterior, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

CUADRO 5

Exportaciones brasileras al Mercosur, por factor agregado (2002-2010)

Año	Como porcentaje del total		
	Básicos	Semiman.	Manufac.
2002	8,4	4,6	86,5
2003	6,8	3,6	89,2
2004	7,7	5,8	91,1
2005	4,7	3,0	92,0
2006	4,7	3,3	91,7
2007	4,1	2,9	92,9
2008	4,9	2,9	92,0
2009	3,9	1,9	94,0
2010	6,4	2,5	91,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Comércio Exterior, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

CUADRO 6**Exportaciones manufacturadas brasileras al Mercosur como porcentaje de su total de exportaciones manufacturadas (2002-2010)**

2002	8,69
2003	12,79
2004	15,37
2005	16,58
2006	17,10
2007	19,20
2008	21,58
2009	22,10
2010	25,85

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Comércio Exterior, Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Bibliografía

- Alcántara Saez, Manuel (2005) *Estudio 55-Brasil. Encuesta a Diputados brasileños 2003-2007. Ficha Técnica*, Salamanca, Universidad de Salamanca - Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal.
- Amaral, Oswaldo (2010) “Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008”, en *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, N° 4, julio-diciembre.
- Bustos, Pablo (2010) “Cono Sur: auge, crisis y recuperación”, en Bustos, Pablo (comp.) *Consenso progresista. Las políticas económicas de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert.
- Caetano, Gerardo (2009) “Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 219, enero-febrero.
- Caetano, Gerardo y Rubén Perina (coords.) (2000) *Mercosur y parlamentos. Los congresos en la democracia y la integración*, Montevideo, CLAEH.
- CEI (2005) *Cooperación macroeconómica en el Mercosur: Un análisis de la interdependencia y una propuesta de cooperación*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - Estudios del Centro de Economía Internacional.

- Coelho, Eurelino (2012) *Uma esquerda para o capital. O transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*, San Pablo, UEFS Editora.
- Cotta, Maurizio (2001) “Sobre la relación entre partido y gobierno”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, Nº 162, julio-septiembre.
- Dávila, Andrés (1998) “Partidos e integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo?”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México D.F., Vol. 7, Nº 12, junio.
- De Almeida, Paulo (2003) “A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação a diplomacia do governo Lula”, en *Revista de Sociologia e Política*, Nº 20.
- Di Tella, Torcuato y Néstor Kirchner (2003) *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*, Buenos Aires, Galerna.
- Fachin, Patricia (2010) “Estado brasileiro é ativo e creativo. Entrevista a Marcio Pochmann”, en *Revista do Instituto Humanitas Unisinos*, Nº 322, disponible en www.ihuonline.unisinos.br.
- Fajnzylber, Fernando (1984) *La industrialización trunca de América Latina*, México D.F., Centro Editor de América Latina.
- Fernandes de Oliveira, Marcelo (2004) “Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul”, en *Leviathan*, Universidade de São Paulo, Nº 1.
- Grandi, Jorge y Lincoln Bizzozero (1997) “Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en *Revista Integración y Comercio*, Nº 3, septiembre-diciembre, disponible en www.iadb.org/intal.
- Hirst, Mónica (1996) “La dimensión política del Mercosur. Actores, politización e ideología”, en *Revista Estudios Avanzados*, Nº 27.
- Luzuriaga, Wilson (1999) *Las dimensiones político-partidarias en las relaciones exteriores de Uruguay*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Nº 45.
- Malamud, Andrés (2010) “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Madrid, Nº 5, octubre.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter (2006) “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, Nº 181, abril-junio.
- Malamud, Andrés y Pablo Castro (2009) “El regionalismo, entre el Estado-nación y la gobernanza global: una visión crítica”, en Pinto, Julio (comp.) *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Eudeba.
- Mineiro, Adhemar (2010) “Comentários sobre a política econômica brasileira entre 2003 e 2008”, en Bustos, Pablo (comp.) *Consenso progressista. Las políticas económicas de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert.

- Moravcsik, Andrew (1993)** “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N° 4.
- Moreira, Carlos, Diego Raus y Juan Gómez Leyton (coords.) (2008)** *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Montevideo, Trilce.
- Motta, Rodrigo Patto Sá (2008)** *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*, Belo Horizonte, UFMG.
- Natanson, José (2008)** *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Venezuela, Ecuador y Uruguay*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Nye, Joseph (1969)** “Integración regional comparada: concepto y medición”, en *Revista de la Integración*, BID-INTAL, N° 5, disponible en www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos.
- Pérez Antón, Romeo (1997)** “Los partidos políticos y el Mercosur: el caso uruguayo”, en *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, Año 22, N° 77.
- Pomar, Valter (2005)** “A metamorfose. Programa e estratégia política do Partido dos Trabalhadores: 1980-2005”, versión corregida de la tesis presentada ante el Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas (FFLCH) de la Universidad de San Pablo (USP) para la obtención del título de Doctor en Ciencias - Historia Económica. Disponible en www.pagina13.org.br.
- Pomar, Valter (2009)** *La política externa de Brasil*, San Pablo, Secretaría de Relaciones Internacionales del PT.
- Ramos, Hugo (2013)** *La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al Mercosur (1991-2006)*, Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Vaschetto, Mariano (2014)** “Preferencias políticas e integración regional: el PT frente al Mercosur. 2003-2010”, ponencia presentada en las II Jornadas de Ciencia Política del Litoral, FHUC-UNL, 29 y 30 de mayo.
- Vigevani, Tullo; Karina Pasquariello Mariano y Marcelo Fernandes de Oliveira (2001)** “Democracia e atores políticos no MERCOSUL”, en De Sierra, Gerónimo (coord.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO.
- Vilas, Carlos (2005)** “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”, en *Nueva Sociedad*, N° 197.
- Zelicovich, Julieta (2010)** “Los determinantes domésticos en la formulación de la posición argentina en las negociaciones de la Ronda de Doha. Interrogantes en torno al dilema distributivo”, ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 a 30 de julio.

Zibechi, Raúl (2012) *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Bogotá, Ediciones desde abajo.

Documentos

- Coligação “União do povo – Muda Brasil” (1998), Diretrizes do programa de governo.
Coligação “Lula presidente” (2002), Programa de governo, San Pablo.
Coligação “A forza do povo” (2006), Programa de governo 2007-2010, San Pablo.
Ministério do planejamento, orçamento e gestão - Secretaria de planejamento e investimentos estratégicos (2003), Plano plurianual 2004-2007, Brasília.
Partido dos Trabalhadores (1979), Carta de princípios.
Partido dos Trabalhadores (1980), Manifesto da fundação do PT, San Pablo.
Partido dos Trabalhadores (2002), Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil.
Partido dos Trabalhadores (2007), Resoluções do 3er Congreso do PT, San Pablo.
Partido dos Trabalhadores (2010), Resolução sobre as diretrizes de programa 2011-2014, Brasília.

Resumen

El artículo aborda las preferencias políticas del Partido de los Trabajadores (PT) con respecto al Mercosur, identificando continuidades y cambios entre los años 2003-2010. Específicamente, se considera la importancia que el Mercosur tiene para el partido y cómo se articula con aspectos seleccionados de la política exterior del país. El trabajo forma parte de una investigación en curso

desarrollada en el Centro de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral, y pretende avanzar en la comprensión de las razones por las cuales fuerzas/partidos políticos gobernantes que expresan sostener intensas preferencias políticas a favor de la integración regional sólo hayan podido avanzar de forma limitada en la reformulación del Mercosur.

Palabras clave

Brasil - integración regional - partidos políticos - Mercosur - Partido de los Trabajadores

Abstract

The article deals with the political preferences of the Partido dos Trabalhadores regarding Mercosur, identifying continuity and change between the years 2003-2010. Specifically, the importance that Mercosur holds for the party is considered, and how it relates with selected aspects of the country's foreign policy. This work is part of an ongoing

investigation developed by the Center of Interdisciplinary Social Studies of the Litoral (CESIL), which aims to improve our understanding of the reasons why ruling political forces/parties that express intense political preferences favorable towards regional integration have only managed to advance in a limited way on a reformulation of Mercosur.

Key words

Brazil - regional integration - political parties - Mercosur - Partido dos Trabalhadores