
CAPÍTULO 3

Convergencia regional latinoamericana. El rol de Brasil en las propuestas de convergencia del Mercosur

Rita Giacalone

Sumario: 1.- Introducción. 2.- Propuestas de convergencia Mercosur- CAN y MERCOSUR-AP. 3.- Análisis comparativo y Discusión. 4.- Conclusiones.

1. Introducción

Una revisión de la literatura sobre el estado actual de la convergencia regional latinoamericana (realizada para Giacalone 2023, en prensa) permite destacar que existen distintos conceptos e interpretaciones de convergencia regional y formas de medirla, pero hay temas que todavía permanecen inexplorados o necesitan ser analizados con más atención¹.

Se entiende por convergencia regional como el proceso tendiente a relacionar entre sí dos o más acuerdos de integración existentes en una misma región, un horizonte planteado en el documento original de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960). Ese documento establecía un plazo de 12 años para la constitución de una Zona de Libre Comercio (ZLC) entre los firmantes (Sudamérica más México). En la Reunión de Jefes de Estado Americanos (Punta del Este, 1967), otra declaración fijaba como meta la constitución de un mercado común en 15 años, mediante la convergencia entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador) (Barcia 1981). En su origen, la convergencia latinoamericana enfatizó como horizonte la articulación comercial o económica entre grupos de países. Sin embargo, desde el principio

1 Kunisch et al. (2023) definen la revisión bibliográfica como el conjunto de investigaciones que usan el método científico para plantear nuevos temas para el conocimiento académico, la práctica política o la toma de decisiones a partir de analizar tendencias y aportes previos. En resumen, emplea el conocimiento publicado para producir nuevas ideas.

las propuestas de integración se basaron en lo acontecido en el proceso de integración europea, de modo que tuvieron un horizonte multidimensional a alcanzarse en etapas definidas².

Se analiza, primero, dos propuestas de convergencia regional canalizadas mediante el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay) -MERCOSUR- Comunidad Andina (CAN, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) (1994-2004) y MERCOSUR- Alianza del Pacífico (AP, Chile, Colombia, México, Perú) (2014-2018)-, que plantearon iniciar el proceso desde la convergencia tarifaria o regulatoria, respectivamente³. En segundo lugar, se discuten los resultados vinculándolos con interpretaciones de la literatura de Relaciones Internacionales e integración regional, antes de concluir.

Nuestros objetivos son identificar por qué ambas propuestas no tuvieron éxito y destacar sus diferencias como producto de cambios en el contexto regional y la posición de sus actores. Se prefirió una aproximación metodológica deductiva dada la riqueza de la literatura sobre convergencia regional y efectos de la política exterior brasileña en MERCOSUR y Sudamérica y nuestra percepción de la insuficiente atención prestada a la relación entre ambas. El análisis comparativo permitió rastrear motivaciones constantes y coherentes con los intereses económicos y políticos de Brasil, asumiéndolo como actor racional cuya percepción del contexto influye en su política exterior y regionalismo.

2. Propuestas de convergencia MERCOSUR- CAN y MERCOSUR-AP

La primera propuesta – MERCOSUR-CAN - tuvo lugar apenas tres años después de haberse creado el primer grupo. Se

2 Según Barcia (1981, p. 77), en la ALALC coincidían el ejemplo de la integración europea, las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la disminución de las exportaciones de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, que en la década de los cincuenta habían representado 90 % del comercio latinoamericano. Por ello, su visión fue comercial y no incluyó compromisos en materia de políticas comunes ni una institucionalidad que hiciera seguimiento al proceso.

3 SELA (2011) plantea una opción de convergencia productiva latinoamericana basada en complementación económica y economías de escala, que se obtendría mediante intervención estatal en la creación de empresas plurinacionales. Sin embargo, esa convergencia necesita también libre circulación de bienes y servicios, capitales y trabajadores y armonización de reglas técnicas que, al no aplicarse al mismo tiempo, explican por qué ha fracasado cuando se planteó.

produjo en un contexto regional amenazante para Brasil por la casi simultaneidad entre la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, Canadá, Estados Unidos, México), que desplazaba a Brasil por México como principal socio latinoamericano de Estados Unidos, y la negociación del tratado de libre comercio (TLC) del Grupo de Los Tres (G-3), que asociaba a Colombia y Venezuela con México, su competidor regional. Mientras tanto, a finales de 1994 la propuesta estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) buscaba ratificar el predominio de sus exportaciones e inversiones en la región.

Aunque la propuesta original fue hecha por Brasil en 1993, en 1994 su gobierno la planteó como negociación conjunta del MERCOSUR, que la CAN aceptó negociar como grupo en 1997. Su resultado fue la firma en 1998 del Acuerdo Marco para la Creación de una ZLC entre ambos para el año 2000. A las dificultades de concertar posiciones entre los grupos acerca de velocidad de rebajas tarifarias, excepciones, normas de origen y mecanismo de solución de controversias⁴, se agregaron diferencias internas que, en MERCOSUR, se resumen en la mayor celeridad negociadora que Brasil deseaba para recuperar posiciones en Colombia y Venezuela, donde sus exportaciones eran desplazadas por productos mexicanos debido al G-3 (Bouzas, 1999, como citado en Labaqui, 2004).

Las dificultades intra-MERCOSUR para negociar en forma conjunta se resolvieron cuando Brasil anunció su disposición de negociar individualmente con la CAN en marzo de 1999 pero, aunque esa amenaza relanzó la negociación, el esquema de negociación 4 + 4 se cambió por el 4 + 1 (CAN con cada país del MERCOSUR). Finalmente, se firmaron dos acuerdos de complementación económica (ACE) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que en 1980 sustituyó a la ALALC: CAN-Brasil (1999) y CAN-Argentina (2000) (Cabezas 2003: 166). En ellos se renegó el “patrimonio histórico” comercial (tarifas preferenciales) existente en el marco de la ALADI, como paso previo a una ZLC, pero diferencias normativas lo impidieron (Labaqui, 2004).

En la reunión cumbre de presidentes sudamericanos (Brasilia, 2000) se anunció que la ZLC se establecería en 2002 y en

4 Según Labaqui (2004), la CAN quería un plazo de 18 años para la entrada de algunos productos agrícolas y el Mercosur, de 15 años. En normas de origen, la CAN prefería un 40 %, mientras el MERCOSUR deseaba 60 % y la CAN quería incluir en la negociación un mecanismo de solución de controversias, que el primero solo quería definir después de concluida la negociación comercial.

diciembre de ese año se firmó un documento titulado Acuerdo de Complementación Económica entre la CAN y el MERCOSUR. A pesar del título, el documento solo dice que se establecerá una ZLC entre ellos “*mediante la convergencia de los programas de liberalización comercial vigentes entre los países sudamericanos...*” (Cabezas, 2003, p. 166). Cabezas (2003, p. 167) concluye que constituye, por lo tanto, un compromiso más político que económico sin garantía de cumplimiento ni vinculación legal para las partes.

En 2003 se firmaron otros dos ACE – el 59 MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela y el 58, MERCOSUR-Perú, mientras las relaciones económicas MERCOSUR-Bolivia siguieron rigiéndose por el ACE 36 de 1996. En la actualidad no hay todavía un solo acuerdo, pero discursivamente el resultado se presentó como un triunfo porque MERCOSUR y Brasil estaban debilitados por los efectos de la crisis argentina de 2001, el rechazo de Chile a ingresar al grupo y su negociación de TLC con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), además de la propuesta uruguaya (2002) de un TLC bilateral con Estados Unidos, vista con buenos ojos por el gobierno argentino (Bartesaghi, 2019)⁵.

Considerando que los ACE firmados otorgan distintas preferencias arancelarias (parciales) a sus firmantes resulta irónico hablar de una ZLC entre el MERCOSUR y la CAN y más aun de un proceso de convergencia entre ambos. Es importante reconocer asimismo que esos ACE establecían una red ejeradios entre MERCOSUR y la región andina que, según distintos autores, satisfacía intereses económicos de Brasil– expandir sus exportaciones e inversiones a Sudamérica para contrarrestar tendencias centrífugas de los países andinos (G-3, posición favorable al ALCA) y usar la región como plataforma de proyección global-. Para Hirst (2001, como citado en Cabezas 2003, p. 171), la propuesta MERCOSUR-CAN consideraba a Sudamérica económicamente funcional para el proyecto de desarrollo brasileño

5 En 2004 los acontecimientos que contradecían los intereses brasileños: en Sudamérica eran el inicio de la negociación del TLC Chile-Estados Unidos, la oposición de Argentina a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la formación de la Alianza Bolivariana para Los Pueblos de Nuestra América (ALBA), presentada como alternativa de integración regional diferente de la de Brasil, que consideraba que MERCOSUR debía ser el eje de la integración (Giacalone, 2018, p. 172).

y útil para ampliar su poder político internacional⁶.

En la negociación con la CAN, que culminó en la formación de un acuerdo político – la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, 2004) antecedente de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008)-, Brasil desconoció la posición del gobierno argentino que prefería profundizar el MERCOSUR e interpretaba la creación de la CSN como el fin del bloque porque convertía a Brasil, no al grupo, en el pivote entre norte y sur de Sudamérica (Cisneros 2005p. pp. 119 y 120). Además, el gobierno argentino buscaba evitar que su devaluación frente a Brasil, por el *default* de 2001, aumentara en una organización con mayor número de miembros (Russell, 2006, p. 11).

Pero la visión de Sudamérica en la política exterior brasileña tuvo como base adicional su utilidad para sustentar su poder global. Esa visión está imbuida de elementos históricos que forjaron una visión de sí mismo como superior y más cercano a Europa que a América Latina durante el imperio y la monarquía y llevó a Simón Bolívar a ubicar a Brasil entre las mayores amenazas para las naciones iberoamericanas junto a España y Estados Unidos. Una aproximación a la región cuando el Barón do Rio Branco dirigió su política exterior no fue seguida de un acercamiento a sus vecinos hasta después de la Segunda Guerra Mundial (Adins 2014).

El énfasis en temas más políticos que económicos desde 2003, que Adins (2014) observa en la política brasileña hacia Sudamérica, no altera lo que Cienfuegos (2006, pp. 13-14) destaca – 1) la balanza comercial entre MERCOSUR y CAN estaba fuertemente desbalanceada a favor del primero (4,334 millones de dólares en exportaciones a la CAN frente a 1,245 millones de la CAN al MERCOSUR en 2003, de los cuales la mayor parte eran importaciones de gas boliviano y petróleo venezolano) y 2) Brasil tenía el mayor superávit comercial de todos los países (2,199 millones de dólares). La disminución del interés económico de Brasil por la región se debió al auge exportador de *commodities* (2003-2008), que otorgó mayor importancia al mercado global y desplazó el interés brasileño del comercio a inversiones y contratos

6 Bartesaghi (2019) coincide en que la política exterior del MERCOSUR en la década del 2000 “fue una extensión de los intereses de Brasil y de la estrategia de inserción del ministro de Exteriores, Celso Amorim” (p. 4). Se observa en los acuerdos firmados por el bloque con India y la Unión Aduanera de África del Sur, que priorizaron la relación de Brasil con esos países en el IBSA (India, Brasil, Sudáfrica).

para sus empresas de construcción en Sudamérica (Adins 2014).

La propuesta MERCOSUR-AP fue hecha en 2014 por los ex presidentes de Brasil (Lula da Silva) y Chile (Ricardo Lagos), que pertenecían al mismo espectro político (izquierda y centroizquierda, respectivamente). Se apoyó en la condición promisoría para un acercamiento Chile-Brasil que abría la elección de la presidenta Dilma Rouseff (PT) en el primero y Michelle Bachelet (PS), en el segundo. Respondía a la necesidad de contrarrestar un entorno económico negativo para Brasil por retracción de inversiones externas desde la crisis financiera 2008-2009, fin del auge exportador de *commodities* y promoción por Estados Unidos de mega acuerdos económicos con la UE y Asia-Pacífico, donde América Latina tenía posición marginal (Giacalone, 2016, pp. 201-202). En paralelo, en el contexto regional, las exportaciones brasileñas habían caído un 11,3 % y sus inversiones, un 34 %, debido a la mayor presencia china (Israel, 2012).

Aunque el gobierno brasileño se había mostrado escéptico acerca de la AP cuando se creó en 2011/2012, considerándola un ejercicio de relaciones públicas sin sustancia, dos años más tarde, ante el cambio de orientación política del gobierno chileno, aceptó negociar una “convergencia en la diversidad” que ofreciera a sus empresas mayor acceso a mercados del Pacífico latinoamericano. El nuevo grupo afectaba además a Brasil porque mostraba que sus vecinos no compartían la visión del regionalismo brasileño (lo que disminuía su representatividad global) y que otros países latinoamericanos tenían mejor imagen por su estabilidad democrática, éxito económico, adopción de medidas concretas y visibilidad internacional (Levi 2022, pp. 119, 124).

Previamente, el ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Rouseff, Armando Monteiro, expresidente de la Confederación Nacional de la Industria, había declarado que el MERCOSUR imposibilitaba “*la firma de acuerdos bilaterales, los cuales también generan ganancias sustantivas*” en comercio exterior, “*esenciales para el liderazgo brasileño en la región*”. Casi en paralelo, la Federación de Industriales del Estado de Sao Paulo expresaba su preocupación de que la AP disminuyera el acceso de productos brasileños a Perú y Colombia y recomendaba anticipar la liberalización arancelaria de los ACE con esos países (Menezes y Gonçalves 2019, p. 18). La propuesta respondió a una demanda del empresariado brasileño que el gobierno buscó articular de forma bilateral, pero involucrando al Mercosur para reforzar su posición. Menezes y Gonçalves (2019, p. 19) lo observan, ya que en 2015

Brasil propuso que la negociación MERCOSUR-AP fuera bloque a bloque, pero priorizó la relación bilateral con países miembros de la AP.

Otra motivación, según Mora (2016), fue que Brasil estaba aislado de las cadenas productivas globales y no había firmado acuerdos de libre comercio Norte-Sur, lo que afectaba también al MERCOSUR haciendo que entre 2011 y 2014 su PIB combinado mantuviera una tasa interanual de crecimiento del $-5,14\%$, que no cambió con el ingreso de Venezuela como miembro pleno en 2012. Al mismo tiempo, la negociación de un acuerdo UE-Estados Unidos amenazaba reducir exportaciones de la agroindustria brasileña (en especial a China e India) y la llegada de inversión extranjera directa (IED) (Gayá y Rozemberg, 2014, como citado en Mora, 2016).

En 2015, el gobierno brasileño propuso acelerar el cronograma de liberación comercial de los ACE con países andinos, sin mencionar a México. Mientras tanto Paraguay y Uruguay apoyaron la negociación con la AP para disminuir su asimetría con Brasil, que ha aumentado desde la creación del MERCOSUR, y Paraguay propuso agregar rebajas tarifarias a la convergencia regulatoria para establecer una ZLC que incluyera a México (Paraguay propone..., 2015). La elección de Mauricio Macri ese año alineó con Paraguay y Uruguay a Argentina – que hasta entonces se había opuesto porque prefería fortalecer MERCOSUR con el ingreso de Venezuela y Bolivia para balancear a Brasil.

Dada la importancia de México en la AP y Brasil en el MERCOSUR, la negociación clave debía ser entre ambos, pero visitas presidenciales en los dos sentidos solo produjeron la firma de un acuerdo bilateral de facilitación de inversiones (enmarcado en el Acuerdo de Bali, 2013, de la OMC), que Brasil firmó también con otros gobiernos de la AP. Si cambios de gobierno en Brasil y México influyeron en el estancamiento posterior de la negociación, también se observa que México concentró esfuerzos en renegociar el TLCAN con Estados Unidos y MERCOSUR, en la negociación con la UE (Bartesaghi 2019).

Llama la atención que la pérdida de énfasis por negociar la convergencia ocurrió después de la primera reunión presidencial MERCOSUR-AP y la firma del Plan de Acción (2018), que planteaba acciones concretas. Puede vincularse con lo señalado por Gonçalves (2019) – que Brasil no estaba interesado en la AP sino en Chile. Según esa autora, el proceso de convergencia lo inició Brasil para mejorar su relación con el país que se perfilaba como tercer eje económico junto a México y Brasil, frente a una Argentina debilitada.

Es válido preguntarse entonces si cuando en 2018 el proceso de convergencia se estancó, fue porque este país ya había conseguido negociar y firmar con Chile su primer acuerdo comercial de segunda generación (incorporando nuevos temas del comercio internacional como comercio electrónico)⁷ y con ello disminuyó su interés en la convergencia. En 2017, otro miembro de la AP, Colombia, había firmado el ACE 72 con MERCOSUR que amplía y complementa el ACE 59 (2003), sin incluir a Venezuela y Ecuador. El ACE 72, a diferencia del acuerdo Chile-Brasil, no incluye nuevos temas del comercio internacional y profundiza aspectos arancelarios para productos industriales.

Otra interpretación (Castro 2014, pp. 306-307) apunta a diferencias internas en Brasil porque el discurso del PT presenta a la AP como amenaza a una integración sudamericana “a la brasileña” y el del PSDB la considera una aliada para construir una región más integrada. La relación del segundo partido con el gobierno posterior a la salida del PT (2016) explicaría la rápida negociación del acuerdo bilateral. El interés brasileño en el acuerdo con Chile se mantuvo ya que el Congreso de Brasil lo aprobó en 2021 y entró en vigor en enero de 2022. En paralelo, los mensajes presidenciales al Congreso brasileño, en 2019 y 2020, dejaron de mencionar la negociación MERCOSUR-AP (Gonçalves, 2021).

3. Análisis comparativo y discusión

La comparación entre las propuestas MERCOSUR-AP y MERCOSUR-CAN-muestra que la primera no se centra en tarifas o instituciones, sino en nuevos temas del comercio internacional como promoción de cadenas productivas que resultan favorecidas por la armonización regulatoria (acumulación de origen, etc.) (Giacalone, 2016). Al mismo tiempo, la AP es más fuerte que la CAN porque incorpora a México, un eje económico regional, y ha firmado acuerdos N-S que MERCOSUR no tiene. Esos factores pueden haber exacerbado las diferencias entre México y Brasil durante los primeros gobiernos del PT. La rivalidad la observa Covarrubias (2016) en el rechazo mexicano a aumentar los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y en que MERCOSUR no consideró la solicitud mexicana de convertirse en Estado asociado del grupo (2004), luego que en 2003 entraron en vigor los ACE 53 (México-Brasil) y 55 (México-MERCOSUR). Asimismo, en 2009 México propuso un acuerdo comercial entre

7 Sobre ese tratado, que incorporó el acuerdo de facilitación de comercio Chile-Brasil de 2015 y otros de protección de inversiones, etc., véase “Listo para su promulgación 2020”.

ambos gobiernos que Brasil rechazó. La presencia de Chile como eje económico regional despertó mayor interés brasileño, pero su interés se satisfizo con la firma del acuerdo bilateral con ese país en 2018.

Una similitud que surge de la comparación es que ambas propuestas fueron auspiciadas por Brasil cuando su gobierno percibía factores que amenazaban su predominio comercial o inversiones en la región y justificaban medidas para estrechar relaciones con ella. Su objetivo en las propuestas fue enfrentar y revertir esos factores negativos y comprometer con su posición al resto del MERCOSUR, para impedir que sus gobiernos fueran más allá de lo que Brasil buscaba (ej.: Paraguay en MERCOSUR-AP) o acallar sus objeciones (ej.: Argentina en MERCOSUR-CAN).

Si bien la negociación MERCOSUR-CAN produjo dos acuerdos, ellos se limitaron a otorgarse mutuamente preferencias arancelarias parciales sin conformar una ZLC. En esta negociación la literatura tiende a explicar que quedó en suspenso afectada desde 2018 por cambios de orientación en gobiernos participantes y efectos de la pandemia de COVID-19, que modificó las prioridades gubernamentales. De todas formas, cuando estalló la pandemia, ya Brasil había ampliado su presencia en mercados de la AP con la firma del ACE 72 (2017) con Colombia y del acuerdo de libre comercio con Chile (2018).

En el resultado de ambas propuestas Brasil jugó un rol clave, que puede vincularse a su centralidad (asimetría) en el MERCOSUR. Según Granja (2013), aunque el acuerdo obliga a tomar decisiones por consenso, sus decisiones se establecen en negociaciones bilaterales Brasil-Argentina, de manera que sus políticas domésticas y objetivos externos inciden en la institucionalidad del acuerdo. En realidad, puede irse más allá porque, a medida que MERCOSUR ha avanzado, se ha incrementado su asimetría interna y la capacidad de incidencia de Argentina ha disminuido desde 2001, como se observa en la creación de la CSN (2004) sin su apoyo.

El análisis de ambas propuestas indica que el predominio brasileño en MERCOSUR no ha desaparecido sino aumentado y la visión brasileña de Sudamérica como útil para responder a situaciones amenazantes fue la principal motivación detrás de ambas propuestas y de su abandono posterior (cuando desaparecieron las amenazas o la negociación se orientó de forma distinta a sus intereses). Si además se compara con el proceso de convergencia en la UE, se encuentra que una Alemania debilitada por la Segunda Guerra Mundial no entorpeció el proceso (Gardini)

y que su gobierno obtuvo la liberalización comercial de sus socios a cambio de otorgarles compensaciones. En el MERCOSUR, Brasil otorgó apertura preferencial parcial de su mercado a cambio de apoyo a sus intereses internacionales. Cuando la baja implementación y medidas unilaterales terminaron en la práctica con ese acuerdo, Brasil no pudo asumir el costo de compensar a sus socios (Malamud, 2011)⁸.

La revisión de la literatura de Relaciones Internacionales e integración regional enriquece el análisis realizado al vincular entre sí elementos dispersos para construir una visión integrada, que sirve de base para sostener que los actores regionales más poderosos influyen de forma fundamental en la convergencia. Por razones de espacio, aquí solo se exploran los vínculos entre la ubicación de Brasil como eje central del MERCOSUR y el rol del acuerdo y la región en la política exterior brasileña.

Acerca de la posición cuasi hegemónica de Brasil en MERCOSUR la literatura es prolífica entre autores latinoamericanos (Bouzas 2008; Sennes 2010; Bernal-Meza 2008; Caetano 2009; Lecchini y Giacaglia 2010; Adins 2014) y extrarregionales (Gardini 2010; Lambert 2016; Telo 2017; Scholvin y Wigell 2018)⁹. Sus efectos en MERCOSUR se consideran como obstáculo para promover cambios institucionales porque el *statu quo* favorece el predominio brasileño (Caetano, Granja), como factor que desplaza a sus socios a una doble periferia (Battaleme 2016) y como resultado de considerar a la región su área natural para internacionalizar comercio y empresas (Scholvin y Wigell), entre otros. Aunque Malamud (2011) identifica a Brasil como un poder intermedio global que no ha logrado su objetivo de convertirse en poder regional por rechazo de sus vecinos, puede añadirse que ello no le impide movilizar o paralizar cualquier negociación del bloque.

Si Brasil busca mantener baja la institucionalidad de los acuerdos donde tiene posición central (MERCOSUR, e incluso UNASUR, según Gardini, 2010) para proteger su capacidad de tomar decisiones unilaterales y promover sus intereses en la región y fuera de ella, resulta coherente que su gobierno auspicie

8 Esa limitación se observa en el financiamiento de proyectos del IIR-SA en países sudamericanos a condición de que fueran ejecutados por constructoras brasileñas. Esas empresas eran pagadas con fondos del BNDES, que mediante ellas volvían a Brasil, mientras los países receptores quedaban endeudados.

9 Esta es una pequeña muestra de la larga lista de autores que analizan ese rasgo del MERCOSUR.

o desestime la convergencia regional según se ajuste o no a esos intereses. De esa forma, su incidencia en la arquitectura regional latinoamericana va más allá de crear y apoyar acuerdos orientados internamente por el poder (donde asume el rol central) ya que obstaculiza también su convergencia con otros grupos y países específicos como México. Resumiendo, la posición cuasi hegemónica de Brasil en MERCOSUR lo convierte en el principal promotor u obstáculo para la convergencia con otros acuerdos.

La política exterior brasileña considera al MERCOSUR desde una perspectiva utilitaria porque sirve para controlar su entorno regional y promover su proyección global. Ese rasgo lo comparte con países como Rusia, India, China y Sudáfrica (que junto con Brasil forman BRICS), cuyo surgimiento transformó el multilateralismo/regionalismo comercial en una multipolaridad soberanista. Telo (2017) lo resume diciendo que acuerdos regionales con instituciones basadas en reciprocidad y aplicación de las mismas normas a todos sus miembros, derivaron con los BRICS en acuerdos para controlar su entorno desde una posición de poder. Un factor crucial de esa transformación es que los BRICS son poderes medios, pero también economías en desarrollo cuyo ascenso se basa en elementos de poder material (mayores mercados, territorios, etc.), que necesitan mantener, y la región es el primer escenario para hacerlo. Sin embargo, Giacalone (2023, en prensa) observa diferencias en el comportamiento de Brasil con relación al Mercosur y de China, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en respuesta a la crisis argentina (2001) y la asiática (1997), respectivamente, que atribuye a diferentes ubicaciones relativas – miembro central de un acuerdo asimétrico, en el primer caso, y vecino más desarrollado, en el segundo. La primera condición se considera más limitante para la convergencia regional porque obstaculiza desde el interior del grupo la negociación con otros, mientras la segunda puede servir de acicate para diversificar opciones de convergencia.

La relación entre posición asimétrica de Brasil en MERCOSUR y ubicación de la región en su política exterior lleva a preguntarse si la convergencia entre países o grupos de países en desarrollo del siglo XXI, en regiones donde existen poderes con aspiraciones regionales y globales, parte de condiciones distintas a las que prevalecieron en la convergencia europea. Puede argumentarse que la principal diferencia es que la nación más poderosa de una región en desarrollo tiene menos recursos y voluntad para compensar a sus vecinos, pero los suficientes para promover o limitar la convergencia, según sus intereses coincidan

o difieran de los propios. Las motivaciones y acciones de Brasil en las propuestas analizadas sugieren la necesidad de incorporar ese factor al análisis de las fuerzas contradictorias que inciden en la convergencia regional latinoamericana.

4. Conclusiones

Nuestro análisis permite concluir, en primer lugar, que la posición de los actores regionales más poderosos promueve o limita la convergencia de una región, según sus intereses coincidan o difieran de ella y, en segundo lugar, que la política exterior de esos actores provee el punto de partida para estudiar esos intereses y sus efectos sobre la convergencia. En consecuencia, el aporte de esta reflexión basada en una revisión de la literatura es que resulta necesario estudiar de qué forma su posición influye sobre el proceso de convergencia y qué factores pueden incentivar a esos actores a incorporar también los intereses de sus socios regionales en los acuerdos que firman. En este sentido, la convergencia debe entenderse en sentido relativo, como el punto de equilibrio final de una negociación que contemple un amplio abanico de intereses y no, como punto de partida absoluto propuesto por un actor con poder que condiciona su participación a que todos sus intereses sean incorporados.

Bibliografía

- Adins Vanbiervliet, S. M. A. (2014). *El rol de Brasil en la integración regional latinoamericana en el siglo XXI (2000-2012)* [Tesis Doctoral en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica de Perú]. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/71694>
- Barcia Bermúdez, A. H. (1983). ALALC, el Protocolo de Caracas. *Lecciones y Ensayos*, 46(3), 74-109. http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/pub_lye_numeros_46_03.php
- Bartesaghi, I. (2019). La Alianza del Pacífico: ¿una nueva etapa para el Mercosur? *Real Instituto Elcano ARI*, (109), 1-9. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari109-2019-bartesaghi-alianza-del-pacifico-una-nueva-etapa-para-el-mercosur.pdf>
- Battaleme, J. (2016). Realismo periférico y dobles periferias: Las políticas de seguridad internacional de Argentina y Chile frente al ascenso de Brasil y la preponderancia estadounidense. *Postdata*, 21(1), 11-42. <https://www.>

redalyc.org/pdf/522/52247505001.pdf

- Bernal-Meza, Raúl. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2). <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010>
- Bouzas, R. (2008). *Mercosur: Instituciones, asimetrías e integración profunda*. https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/talleres/BOUZAS_Asimetrias%20en%20el%20Mercosur_2008.pdf
- Cabezas González, A. (2003). *Alcances de un Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur Limitaciones y potencialidades de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)* (pp. 161-183). Universidad de Guadalajara, Centro de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Caetano, G. (2009). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del “Tratado de la Cuenca del Plata”: 1969-2009. Parte II, *Relaciones Internacionales*, (37), 81-109. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1298>
- Castro Alegría, R. (2014). La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿una estrategia de impugnación? En E. pastranas Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: Mitos y Realidades* (pp.293-320). Editorial Universidad Santiago de Cali. <https://pacificallianceblog.com/wp-content/uploads/2018/03/2014-Pastrana-Gehring-Alianza-del-Paci%CC%81fico-Mitos-y-Realidades.pdf>
- Cienfuegos Mateo, M. (2006). La Asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada, *Documentos CIDOB*, (15), 7-170. https://www.cidob.org/content/download/59540/1557041/version/1/file/doc_americalatina_15.pdf
- Cisneros, A. (2005). Debate sobre reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Agenda Internacional*, 1(4), 117-122.
- Covarrubias, A. (2016). Containing Brazil: Mexico’s Response to the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1),

49-63. <https://doi.org/10.1111/blar.12412>

- Gardini, G. L. (2010). Proyectos de integración regional sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional. *Relaciones Internacionales*, (15), 11-31. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5047>
- Giacalone, R. (2016). Nuevas propuestas regionales en el tablero latinoamericano: Mercosur-Alianza del Pacífico y ECO-ALBA-PetroCaribe-CARICOM-Mercosur. En N. Mellado (Ed.) *Latinoamérica: Inserción global e integración regional* (pp. 201-223). Ediciones Lerner. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59807/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- Giacalone, R. (2013). El regionalismo latinoamericano en el siglo XXI: un juego interactivo de resistencia y cooperación. *Mural Internacional*, 9(1), e21 <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/36079/27787>
- Giacalone, R. (2023). Crisis, contexto y poderes regionales como factores de convergencia/divergencia desde la experiencia del sudeste asiático. En A. J. Hurtado-Briceño, (Ed.). Editorial Universidad Cooperativa de Colombia.
- Gonçalves, J. (2019). *Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional?* [Tesis de Magister en Relaciones Internacionales, Universidad Estadual Paulista]. Repositório UNESP. <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/181080>
- Gonçalves, J. (2021). Evolución de las relaciones bilaterales entre Brasil y Chile desde la política “Convergencia en la Diversidad”. *Estudios internacionales*, 53(20), 197-233. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2021.60525>
- Granja Hernández, L. (2013). El Mercosur y sus asimetrías: análisis de la bilateralidad y sus condicionamientos políticos. *Intersticios Sociales*, (6), 1-29. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n6/n6a5.pdf>
- Israel, B. (2012, 1 de diciembre). Brasil pierde influencia en América Latina. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/portada-brasil-alatina-idLTASIE8B000I20121201>

- Kunisch, S., Denyer, D., Bartunek, J. M., Menz, M., y Cardinal, L. B. (2023). Review Research as Scientific Inquiry, *Organizational Research Methods*, 26(1), 3-45. <https://doi.org/10.1177/10944281221127292>
- Labaqui, I. (2004, 6 de mayo). CAN-Mercosur: El camino hacia el acuerdo. *CADAL (Derechos Humanos y Solidaridad Democrática Internacional)*. <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=603>
- Lambert, P. (2016). The Myth of the Good Neighbour: Paraguay's Uneasy Relationship with Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 34-48. <https://doi.org/10.1111/blar.12410>
- Lechini, G., y Giaccaglia, C. (2010). El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global? *Problemas del Desarrollo*, 163(41), 53-73. <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v41n163/v41n163a4.pdf>
- Levi Coral, M. (2022). La Alianza del Pacífico y sus múltiples membresías. En J. P Prado Lallande, J. Briceño Ruiz y T. Legler (Eds.), *La Alianza del Pacífico en su segunda década*, (pp. 117-135). Konrad Adenauer Stiftung; CIALC; UNAM. <https://www.kas.de/documents/266027/13545430/PB5+-+AP.pdf/297becbe-4eea-f6e7-557e-4266d61dc57f?t=1637717547467>
- Listo para su promulgación acuerdo que moderniza y amplía el intercambio entre Chile y Brasil. (2020). <https://www.senado.cl/noticias/tlc/listo-para-su-promulgacion-acuerdo-que-moderniza-y-amplia-el-intercambio>
- Malamud, A. (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 24. http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/laps_53_3_Malamud.pdf
- Menezes, R. G., y Gonçalves, J. S. B. (2019). La relación Mercosur y Alianza Pacífico a partir de la política exterior de Brasil. En OEAP (Ed.) *Mercosur y Alianza del Pacífico. La convergencia entre los bloques desde la visión de Brasil* Boletín 1 (pp. 17-24). <http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2019/Junio/OEAP--->

[Boletn-1.pdf](#)

- Mora, J. U. (2016). La Alianza del Pacífico y Mercosur: evidencias de convergencia económica. *Estudios Gerenciales*, 32(141), 309-318. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2016.10.005>
- Peyrani, J., y Geffner, M. (2013). Dos modelos en debate: Mercosur ampliado y la Alianza del Pacífico. *Análisis FES CEPAS*, (1), <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/10753.pdf>
- Scholvin, S., y Wigell, M. (2019). Geoeconomic power politics. An Introduction. En M. Wigell, S. Scholvin, y M. Aaltola (Eds.), *Geo-economics and power politics in the 21st century* (pp. 1-14). Routledge Global Security Studies.
- República Federal de Brasil y Republica de Chile. (2022). *Acuerdo de Libre Comercio*. <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/brasil>
- SELA. (2011). *Articulación y convergencia para la integración productiva en América Latina y el Caribe* (SP/RMRSIDP/DT no. 2-11). SELA
- Sennes, R. (2010). Brazil in South America: Internationalization of the Economy, Selective Agreements, and the Hub-and-spokes Strategy. *The Perspective of the World Review*, 2(3), 107-139. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6349/1/PWR_v2_n3_Brasil.pdf
- Telo, M. (2017). The BRICS and regional cooperation between neighboring states. *Hermès, La Revue*, 79(3), 29- 30. <https://doi.org/10.3917/herm.079.0027>
- Telo, M. (2020). Building a Common Language within a Pluralist Global International Relations Epistemic Community. *Chinese Journal of International Politics*, 13(3), 455-483.
- Vigevani, T., Ramanzini Jr., H. (2011) The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. *Latin American Politics and Society*, 53(1), 125-155. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00111>.
- Zibechi, R. (2013, 2 de julio). The challenges of the Pacific Alliance:

Regional sovereignty in Latin America or a pampered periphery. *América Latina en Movimiento*. <https://www.bilaterals.org/?the-challenges-of-the-pacific&lang=en>