

El papel del desarrollo en la agenda de cooperación de Brasil en el Mercosur desde 2003*

The Role of Development in Brazil's Cooperation Agenda in the Mercosur since 2003

MIRIAM GOMES SARAIVA
Y BRUNO DE MOURA BORGES**



PALABRAS CLAVE

Regionalismo; Desarrollo; Política externa brasileña; Mercosur; FOCEM.

RESUMEN

El artículo busca contribuir al debate sobre el desarrollo, explorando una dimensión importante de la cooperación de Brasil con sus vecinos sudamericanos y, más específicamente, con sus socios del Mercosur. Defiende que la cooperación en el interior del bloque —materializada sobre todo a través del Fondo de la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)— tuvo como incentivo el proyecto de desarrollo adoptado a partir de 2003 en Brasil.

KEYWORDS

Regionalism; Development; Brazilian foreign policy; Mercosur; FOCEM.

ABSTRACT

The present paper seeks to contribute to the development debate, exploring an important dimension of cooperation between Brazil and its South American neighbors and, specially, with its Mercosur partners. It argues that cooperation within the bloc—especially materialized through the Fund for Structural Convergence of Mercosur (FOCEM in Spanish)—had as incentive the development project taken since 2003 in Brazil.

* Agradecemos a la FAPERJ (Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro) por el apoyo a la investigación que sustenta este artículo, así como a Laura Brizuela, por la traducción al español.

** **Miriam Gomes Saraiva** es profesora del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro e investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico/Brasil.

Bruno de Moura Borges es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro.

MOTS CLÉS

Régionalisme; Développement; Politique étranger brésilienne; Mercosur; FOCEM.

RÉSUMÉ

Cet article vise à contribuer au débat sur le développement en explorent une importante dimension de la coopération entre Brésil et ses voisins sud-américains et, spécialement, avec ses partenaires du Mercosur. L'article défend que la coopération au sein du bloc —notamment matérialisé par le Fond de Convergence Structurel du MERCOSUR (FOCEM en espagnol)— avait comme élan le projet de développement adopté au Brésil à partir de 2003.

La cooperación de Brasil con otros países del Sur, especialmente la desarrollada durante el periodo de gobierno de Luis Ignacio (Lula) da Silva, es discutida con mayor frecuencia en obras académicas desde su dimensión cooperativa (solidaridad), sin embargo, la cooperación como moneda de cambio para que Brasil consiga el apoyo de otros países a sus demandas en la política internacional también debe recibir atención de los investigadores. Sin desmerecer la importancia de estas dimensiones de la cooperación, este artículo busca contribuir al debate del desarrollo, desde la perspectiva de la cooperación de Brasil con sus vecinos sudamericanos y con los socios del Mercosur. Aquí defendemos que la cooperación en el núcleo del bloque —materializada sobre todo a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM)— tuvo como incentivo principal el proyecto de desarrollo adoptado a partir de 2003 en Brasil.

Para llevar adelante el argumento propuesto, este artículo aborda la cooperación de Brasil con los países de América del Sur; seguidamente, contextualiza el Mercosur en el periodo de Lula da Silva y de Dilma Rousseff; y, finalmente, estudia la cooperación intrabloque, analizando el perfil, los procesos y la agenda del FOCEM, mostrando cómo el Fondo tiene su foco puesto en el desarrollo.

Los gobiernos de Lula da Silva y de Dilma Rousseff y la cooperación con América del Sur: asistencia técnica e iniciativas de infraestructura

El gobierno de Lula heredó el país con un perfil de estabilidad y crecimiento económico. En términos de política económica, el gobierno mantuvo inicialmente características del liberalismo adoptado por la administración anterior, aunque fue gradualmente introduciendo trazos de desarrollismo como la implantación de infraestructura. En este escenario y buscando proveer de respuestas la situación doméstica y el escenario regional, la política externa del gobierno de Lula priorizó la construcción

de un orden en América del Sur bajo el liderazgo brasileño, donde Brasil tendría un papel decisivo sobre los procesos de integración y de regionalización, con base en el desarrollo de la infraestructura necesaria para la expansión de empresas brasileñas y para el fortalecimiento de proyectos brasileños de desarrollo, a través de un mayor incentivo por parte del Estado.

La elección de Lula da Silva y la consecuente ascensión a los altos puestos del Itamaraty de un equipo con perfil autonomista, modificó la política externa brasileña, que desde entonces asumió un comportamiento proactivo en las instituciones internacionales en beneficio propio y de los países del Sur global¹. La idea de acercar a otros países del Sur, emergentes o de menos recursos, para contrabalancear el poder de las potencias tradicionales occidentales, sirvió de base para la actuación internacional del país. La diplomacia buscó un tipo de liderazgo internacional de los países del Sur de carácter individual (Allyón y Saraiva, 2010: 62). El papel de Brasil como *player* global no tuvo lugar en el marco de ninguna coalición de países que limitase la actuación brasileña, sino que estuvo fuertemente fundado en las ideas de autonomía y universalismo que marcan el pensamiento diplomático brasileño.

Simultáneamente a la ascensión de Brasil en el espacio global, su liderazgo internacional en América del Sur se convirtió en una prioridad. La proyección del país tanto global como regional fueron iniciativas simultáneas y que desde la perspectiva brasileña también resultaban complementarias. La aproximación con los países vecinos fue percibida por los diplomáticos como un instrumento para la realización del potencial brasileño que sirviera de apoyo para el desarrollo del país y para la formación de un bloque capaz de ejercer mayor influencia internacional. Según Flandes (2010), en su proceso de ascensión a un nuevo orden internacional más multipolar, Brasil manifestaría la necesidad del peso regional para mejorar su capacidad de negociación en el sistema global, aunque sin restringirse a una institucionalización que limite su autonomía.

A partir de 2003, el comportamiento brasileño frente a América del Sur descansó en la voluntad política del presidente Lula da Silva y en una articulación positiva entre los desarrollistas, los autonomistas del Itamaraty, los geopolíticos nacionalistas² y una comunidad epistémica pro integración que incluía tanto actores políticos que podrían ser enmarcados en una visión progresista vinculados al Partido de los Trabajadores (PT) como académicos defensores de la integración regional. Este último grupo proponía una profundización del proceso de integración en términos políticos y sociales a partir de la percepción de la existencia de ventajas conjuntas reales.

-
- 1 Los autonomistas forman una corriente de pensamiento en el Itamaraty que defiende que el país debe tener un comportamiento más proactivo y autónomo en la política internacional, cuestión que ganó destaque durante el gobierno Lula. Sobre el tema, véase Saraiva (2010).
 - 2 Los estudiosos nacionalistas centran su atención en la defensa de la prioridad sudamericana con respecto al bloque. Los mismos identifican a Brasil como el país más importante al sur de la línea de Ecuador, capaz de influenciar a los demás por sus atributos especiales como población, geografía, economía, etc. Un buen ejemplo es Darc Costa (2003).

El gobierno de Lula da Silva estuvo marcado por un perfil de estabilidad y crecimiento económico que ampliaron la asimetría de Brasil con respecto a los países vecinos³.

Tabla 1. PIB en millones de dólares

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2000	284.203	644.701	8.195	22.823
2003	129.597	552.469	6.588	12.045
2006	264.489	1.088.916	10.662	19.579
2010	462.703	2.143.067	20.030	38.881

Fuente: Banco Mundial.

Tabla 2. PIB per cápita en dólares

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
2000	7.710	3.694	1.531	6.872
2003	3.413	3.097	1.159	3.622
2006	6.783	5.788	1.772	5.879
2010	11.460	10.978	3.100	11.530

Fuente: Banco Mundial.

En el campo de la cooperación internacional, la cooperación Sur-Sur (CSS) recibió un fuerte impulso y Brasil pasó de ser país receptor de fondos de cooperación a ser país donante⁴. Diversos ministerios y agencias gubernamentales comenzaron a realizar actividades de cooperación y fueron incorporados nuevos actores en las acciones externas del país. El núcleo de la cooperación brasileña en este periodo fue la asistencia técnica, particularmente en las áreas de salud, infraestructura, energía y cooperación técnica en agricultura. Este movimiento se orientó básicamente a los países sudamericanos y el continente africano.

- 3 La caída del PIB en el periodo de crisis fue menor que las respectivas caídas de los socios del bloque, la recuperación brasileña fue más rápida y, tomando en cuenta el PIB de 2010, del final de gobierno de Lula, el PIB brasileño casi triplicó. En relación al PIB per cápita, el brasileño pasó de casi la mitad en relación a los de Argentina y Uruguay en 2010, para menos de 10% menor, en 2010. Los datos actualizados en dólares se encuentran disponibles en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD> y <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?page=2> (consultado el 16 de mayo de 2015).
- 4 La "graduación" internacional de Brasil en su nivel de desarrollo contribuyó para este pasaje, pues redujo la participación brasileña como destino de recursos para el desarrollo. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, de la ODCE, Brasil recibió como ayuda al desarrollo en 2005 US\$ 196 millones, bajando este valor para US\$ 113 millones en 2006, y volviendo a subir en 2007 para US\$ 321 millones (citado por Ayllón, 2010: 3-4). Como donante, Brasil pasó de US\$ 158 millones en 2005 a US\$ 277 millones en 2006, y US\$ 291 millones en 2007 (IPEA, 2010: 21). En 2009 la cooperación brasileña hacia el exterior llegó a US\$ 362 sumando US\$ 1.426 millones de 2005 a 2009.

En el contexto sudamericano, en la búsqueda de una respuesta al nuevo equilibrio regional asimétrico, la política externa del gobierno de Lula priorizó la construcción de un ordenamiento de América del Sur bajo el liderazgo de Brasil. Con ese objetivo, la diplomacia brasileña le otorgó un nuevo peso a la construcción del liderazgo en la región basado en un comportamiento de *soft power* y en el refuerzo del multilateralismo. Asimismo, incluyó en su agenda la articulación del liderazgo regional con incentivos al desarrollo brasileño y orientó su comportamiento para la formación de consensos entre diferentes actores, priorizando la construcción de una gobernanza regional en detrimento de las formas tradicionales de integración. Veiga y Rios (2007) denominan regionalismo postliberal a este tipo de regionalismo que buscaba construir el gobierno brasileño en la década de 2000, ya que se aleja de la integración comercial para dar mayor peso a las asimetrías regionales, a la integración física y a la mayor concertación política entre los países de la región.

En este proceso, Brasil fue asumiendo gradualmente algunos costos de la integración con los países vecinos y de la región. La diplomacia de Lula introdujo una estructura compleja de cooperación con estos países dando prioridad a la cooperación técnica y al impulso de infraestructura regional a través de la financiación. Las inversiones en la región y las obras de infraestructura financiadas por el Banco Brasileño de Desarrollo, el BNDES, aumentaron durante el periodo apoyadas por la Iniciativa de Integración de Infraestructura Sudamericana (IIRSA) que después de 2008 fueron gestadas por la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) a través del COSIPLAN (Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento). Estas iniciativas contribuyeron al avance de la articulación con los países vecinos en áreas no comerciales y reforzaron el proceso de regionalización del continente. En este caso, las iniciativas de desarrollo de la infraestructura en la región estuvieron vinculadas a la obligatoriedad de llevarlas a cabo mediante las empresas brasileñas⁵. Como telón de fondo, estas iniciativas reforzaron el modelo de desarrollo brasileño y fueron orientadas en gran parte a proyectos vinculados a su consolidación.

Con Dilma Rousseff los trazos de desarrollismo fueron consolidados y profundizados. La corriente autonomista siguió en puestos claves, pero la comunidad epistémica pro integración perdió peso en el proceso de decisión. En el campo de la política externa, aunque las estrategias y visiones de mundo hayan continuado formalmente, así como sus *policymakers*, el comportamiento brasileño experimentó cambios y una visible reducción en su proactividad. La presidencia dejó de actuar como elemento equilibrador y no demostró voluntad política específica con respecto a la región.

5 El BNDES tiene restricciones para hacer préstamos para compañías extranjeras en el exterior. En 2007, el gobierno introdujo en el estatuto la posibilidad de “financiar la adquisición de activos e inversiones por empresas de capital nacional, siempre y cuando contribuyan para el desarrollo económico y social de Brasil”. Véase http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html, acceso en 23/12/2014

En el campo de la economía interna se constataron retrocesos que tuvieron impactos en la política externa⁶. El escenario económico interno sufrió más los impactos de la crisis financiera internacional, lo que comprometió la balanza de pagos, el promedio de crecimiento del PBI fue menor que en el gobierno Lula y que los promedios de crecimiento de otros países emergentes. En 2014, el crecimiento del PBI resultó menor de 1%, las cuentas internas se salieron del control y la inflación llegó cerca del límite establecido por el gobierno. Si bien el proyecto desarrollista brasileño de afianzar obras de infraestructura en Brasil y en América del Sur (con recursos del BNDES), junto con las empresas brasileñas (que empezaron a internacionalizarse durante el periodo de Lula) se haya mantenido, el mismo sufrió la difícil situación económica y varias iniciativas no fueron concluidas.

Con respecto a América del Sur, Dilma Rousseff buscó mantener las estrategias de política externa en vigencia, es decir, como la estructura de la gobernanza regional, creada y adaptada en el mandato del presidente Lula. Las afinidades con gobiernos progresistas, así como la idea de transformar la región en un espacio geopolítico separado de América Latina fueron mantenidas (Spektor, 2014). Pero las estrategias fueron impactadas por la coyuntura económica internacional y de la situación económica interna, así como una nueva dinámica del proceso de decisión.

Las acciones brasileñas se conectaron mejor con el desarrollismo priorizando los vínculos bilaterales con países vecinos a través de la cooperación técnica y financiera, mientras que las inversiones propiamente dichas retrocedieron en el final del primer mandato⁷. La economía brasileña atravesó un periodo difícil y los movimientos con intenciones de abaratar los costos de la cooperación regional no fueron vistos con buenos ojos por el gobierno. La perspectiva de construir una economía basada en cadenas de valor no fue implementada y el desarrollismo brasileño encontró más dificultades para mantener sus estrategias de regionalización.

Como elemento agravante, la combinación de expectativas brasileñas de recibir apoyo en la región a sus aspiraciones globales, con el rechazo brasileño de una institucionalización regional que restringiese la autonomía de sus acciones internacionales, aumentó los costos del liderazgo brasileño en una escala que el nuevo gobierno no se mostró dispuesto a atender. La perspectiva de abaratar los costos de la cooperación regional pasó a ser entendida con reticencias por el nuevo gobierno.

6 El PIB per cápita brasileño en 2014 subió solamente a US\$ 11.208, en tanto que el de Argentina pasó a US\$ 14.715 y el de Uruguay a US\$ 16.359.

7 Nota de *Folha de São Paulo* —“América do Sul perde fatia nos investimentos externos do Brasil”, 3 de agosto de 2013, *Caderno Mercado*, 2, p. 5— informa que la participación de América del Sur en el total de inversiones externas brasileñas cayó del 14,3% en el primer semestre de 2012 para el 5,7% en el mismo periodo de 2013.

El Mercosur de Lula da Silva y de Dilma Rousseff

El Mercosur es, en términos económicos formales, una unión aduanera incompleta de carácter intergubernamental, aunque en la práctica se trata de un proceso de integración asimétrica fuertemente marcado por la bilateralidad en su interior⁸. Dentro de esta perspectiva, el Mercosur experimentó cambios importantes, siendo uno de ellos en el ámbito de la cooperación. A partir del gobierno Lula, la política externa brasileña adquirió un perfil más pro activo, la cooperación Sur-Sur ocupó un lugar importante y la cuestión del desarrollo se volvió central. En el caso del Mercosur, esa cooperación tuvo un foco en los cambios internos en el bloque: su dinámica comercial fue sustituida por un perfil con prioridad a la dimensión política y fue claramente orientado a temas relacionados con el desarrollo.

La trayectoria del Mercosur durante el gobierno Lula concertó las visiones de la comunidad epistémica pro integración con una visión autonomista formulada en el núcleo del Itamaraty, y con aquellos favorables al desarrollismo pertenecientes a otras agencias gubernamentales. Con respecto al Mercosur, esta combinación articuló por un lado, la identificación autónoma de la integración sudamericana bajo el liderazgo brasileño como objetivo final y que apostó en una ampliación del Mercosur, con la visión favorable a la profundización de la integración. En los dos casos, la prioridad no fue el comercio sino el desarrollo. La comunidad epistémica brasileña pro integración defendió la profundización de la integración política y social a través de una reconfiguración de la agenda del bloque y su fortalecimiento institucional⁹. En la dimensión social, el nivel de integración logrado en el Mercosur —especialmente entre Brasil y la Argentina— fue significativo. En el sector trabajo el Mercosur, entre 2004 y 2006, dedicaba particular atención al Mercosur Social y a la cooperación entre diferentes ministerios en sectores como educación, cultura, energía y agricultura; áreas que crecieron durante el periodo; es decir, una dimensión que no había sido prevista en el Tratado de Asunción tomó cuerpo con respecto al modelo tradicional de integración económica.

Por otro lado, los autonomistas defensores del desarrollismo que influenciaron también el comportamiento brasileño ante países vecinos, contribuyeron en el refuerzo del desarrollo como eje central de las políticas de cooperación. Según Samuel Pinheiro Guimarães (2006), “a miopia da estratégia brasileira ao abandonar o modelo político da cooperação Brasil-Argentina e trocá-lo pelo modelo neoliberal comercialista de integração preconizado pelo Tratado de Assunção foi notável” (citado por Vigevani

-
- 8 Granja (2012), en proyecto de tesis de doctorado, caracteriza el proceso de integración asimétrico por la existencia de fuertes asimetrías, por el hecho de uno de sus miembros ser potencialmente líder regional, y por la bilateralidad de las relaciones intrabloque.
- 9 Los avances en el campo de la institucionalidad del bloque no apuntan para una conformación supranacional que, en función de diversos motivos de carácter histórico que no son discutidos en este artículo, no ocupa un lugar de destaque en el universo de preferencias de los gobiernos sudamericanos. En Gratius y Saraiva (2013) se plantean reflexiones sobre este tema.

y Ramanzini, 2009: 24). En la misma obra, Guimarães critica la pérdida de la importancia del “desarrollismo” en los marcos del bloque.

El gobierno de Dilma Rousseff, también en el interior del bloque, mantuvo la posición adoptada durante el gobierno de Lula: aun no tratándose como una prioridad, su defensa es necesaria para administrar las relaciones de Brasil con los países vecinos, sobre todo con Argentina. El bilateralismo que caracterizaba las relaciones intrabloque siguió su curso, sin embargo, las dificultades comerciales aumentaron, revelando un vector que complicaba la dimensión de la integración económica y reforzando la centralidad de los temas políticos y de aquellos relativos al desarrollo. Los obstáculos a las importaciones brasileñas no fueron resueltos y las medidas estatizadoras del gobierno argentino alejaron las inversiones brasileñas en el país. El gobierno de Dilma Rousseff mostró menos disposición para realizar concesiones al país socio en el campo económico, y las fricciones no fueron solucionadas. Los avances se registraron en áreas no comerciales y se buscaron espacios para la expansión industrial y el desarrollo de la infraestructura.

En el campo político, sin embargo, la aproximación a las posiciones argentinas tuvo un papel importante como compensador de las diferencias económicas. Continuó siendo fundamental para el gobierno brasileño mantener estrechos lazos de cooperación con Argentina que evitasen el renacimiento de rivalidades. A pesar de los desencuentros el bloque siguió una perspectiva de ampliación, además de Venezuela, Bolivia solicitó la entrada al bloque como miembro pleno, aunque sin abandonar la Comunidad Andina de Naciones. Guayana y Surinam firmaron acuerdos de asociación completando el cuadro marco para la formación de un área libre de comercio que coincide con el subcontinente.

El papel del Mercosur como bloque en la cooperación para el desarrollo y en la reducción de las asimetrías

Desde la firma del Tratado de Asunción, en 1991, hasta el inicio del gobierno de Lula da Silva, en 2003, el Mercosur fue marcadamente un receptor de cooperación al desarrollo desde países externos al bloque, de mecanismos de instituciones internacionales o a través de instrumentos interregionales. Aunque Argentina, Uruguay y Paraguay son los principales socios bilaterales en los acuerdos de cooperación brasileños y pese a las reclamaciones por incentivos al desarrollo de los dos socios menores —Uruguay y Paraguay—, la cooperación intrabloque era precaria, sin formalización y sin mecanismos institucionales que lo consolidasen. En términos prácticos, se limitaba básicamente a las iniciativas bilaterales.

El primer acuerdo de cooperación firmado por el bloque, en 1992, tuvo lugar con la Comisión Europea y era de carácter interinstitucional con la intención de promover la capacitación de las instituciones del Mercosur. En 1995 se firmó un acuerdo de

cooperación interregional con la Unión Europea que comprendía, junto con las negociaciones de liberación comercial y el diálogo político, las iniciativas de cooperación. En los dos casos el Mercosur figuraba como receptor de la cooperación.

Todavía en el papel de receptor los principales socios del bloque eran: primero, la Unión Europea, con el apoyo a la institucionalización y la profundización del Mercosur como organización regional, junto con el apoyo de la sociedad civil de los países del bloque, consolidada a través de un memorándum de entendimiento firmado en 2001. Segundo, los estados miembros de la Unión Europea, en términos individuales, se destacaban Alemania con temas referidos a la protección del medio ambiente, el apoyo a pequeñas y medianas empresas, así como el apoyo a la sociedad civil; mientras España e Italia cooperarían a través de los vínculos establecidos en función de la fuerte emigración de ambos países para los estados del bloque. Tercero, Japón, que fue un socio importante para la transferencia de tecnología; cuarto, El Banco Interamericano de Desarrollo, que proporcionó apoyo a las instituciones del Mercosur, así como la capacitación de negociaciones externas, mientras que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Internacional del Trabajo concedían soporte para las iniciativas en sus respectivas áreas¹⁰. Sin embargo, la cooperación muchas veces tuvo lugar con países individuales y la falta de institucionalidad dificultaba la cooperación a través de la dimensión regional.

En el interior del bloque, desde el inicio hubo presiones de Uruguay y de Paraguay para que se crease algún mecanismo institucional de cooperación. Sin embargo, tanto la baja institucionalidad del bloque como la alta relevancia para Brasil de los conceptos de autonomía y de soberanía, inviabilizaban cualquier iniciativa en ese sentido. La indefinición de los papeles de Brasil y Argentina, entre una divisoria del liderazgo del bloque y la asunción solitaria por parte de Brasil del papel de *paymaster*, también creó dificultades para avanzar en un mecanismo de cooperación intrabloque.

Con Lula da Silva Brasil fue asumiendo progresivamente los costos de la cohesión en el bloque. En 2004, buscando agilizar la cooperación tanto oriunda de los socios externos como los del bloque, los temas de la cooperación pasaron a ser tratados por la Comisión de Representantes Permanentes (COREPER). Estos cambios, sumados a las presiones de Uruguay y Paraguay, abrieron camino para la institucionalización de la cooperación intrabloque con la creación en 2004 del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, el FOCEM. Repitiendo los mismos padrones de cooperación iniciados a través de la IIRSA, Brasil asumió el principal papel de donante, siendo responsable del 70% del total disponible obligatoriamente y recibiendo apenas el 10% de los recursos del Fondo. De acuerdo con la distribución de recursos Argentina contribuye con el 27% y recibe el 10%, Uruguay contribuye con el 2% y recibe el 32%,

¹⁰ Sobre la cuestión de la cooperación con el Mercosur, véase Ayllón (2008).

mientras que Paraguay contribuye con el 1% y recibe el 48%¹¹. Brasil también recibió una parte de este Fondo, sobre todo en el último año del gobierno de Lula y a partir de entonces la situación del bloque como receptor se contrajo¹².

El papel del desarrollo en la agenda de cooperación

El FOCEM fue desde sus inicios una iniciativa operacional para una mayor integración del bloque y uno de los mayores ejemplos de la importancia del desarrollo en la formación de la agenda del bloque durante el gobierno Lula. Pensado para ser un mecanismo equilibrador de la asimetría entre los países del Mercosur, la idea de que la integración pasaba por un proceso de desarrollo que incluyese el bloque como un todo estaba en el núcleo de la creación del Fondo. Por lo tanto, desde su creación, ya estaba decidida la división de recursos entre los países de modo tal que se favoreciese a las economías menores, con proyectos más substantivos de que en los principales países (Brasil y Argentina). El FOCEM ha tenido un carácter modesto, aunque mucho más relacionado al desarrollo que al simple comercio intrabloque¹³.

Inicialmente el Fondo no fue percibido por ninguno de los estados como la solución para sostener sus procesos de desarrollo. No obstante, tres grandes factores institucionales llamaron la atención del nuevo proyecto: El primero, su aporte de contribuciones, donde si bien la suma era modesta para programas de desarrollo de largo plazo, la previsión inicial de 100 millones de dólares por año a ser distribuidos en diversos programas que promoviesen la integración regional, la suma no resultaba nada despreciable. Hasta 2013, los países del bloque ya invirtieron en el FOCEM cerca de 1.380 millones de dólares, siendo la mayoría destinada a Paraguay y cubriendo proyectos en áreas de energía eléctrica, construcción de rutas, programas habitacionales, entre otros (Patriota, 2013). Según datos del Ministerio de Planeamiento brasileño, ese aporte de recursos fue progresivo: en el primer año de funcionamiento del Fondo, apenas el 50% de los recursos prometidos fueron depositados. En el segundo año, ese índice subió al 75% y a partir de entonces, se contabiliza un total de 10 millones de dólares por año¹⁴. Las contribuciones para el Fondo son realizadas semestralmente y corresponden proporcionalmente al PBI de cada país del grupo.

11 Las contribuciones de Venezuela todavía no son computadas como porcentaje del total. Sobre el FOCEM, consúltese http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=5660&site=1&channel=secretaria.

12 Y terminó de recibir un golpe mortal con la graduación, en 2014, de los países del bloque —por parte de la Unión Europea (antes principal donador)— a países de renta mediana.

13 Sin embargo, es importante destacar que, proporcionalmente, Paraguay se benefició considerablemente de los recursos del FOCEM, llegando a concentrar, hasta 2013, el 67,5% del total de los recursos aprobados del Fondo (Benedetti, 2014: 112-120).

14 Datos disponibles en <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t3431>

El segundo tiene que ver con su foco institucional para fortalecer proyectos que vinculen la participación de la sociedad civil de los países del bloque. Siguiendo el propósito de que el Fondo no debería ser solo un fomento al comercio, ni tampoco apenas una herramienta para garantizar contratos de ejecución de obras en otros países, su proyecto inicial tiene como finalidad la inversión en proyectos de un alcance más amplio, no necesariamente estructural, sino también que estimule las economías locales con proyectos que generen empleo y fortalezcan las cadenas productivas de cada país y del bloque como un todo.

Un punto especial del Fondo, definido también oficialmente en su proyecto es el de inversión en un “Programa de Cohesión Social”, que intenta asignar proyectos de salud y de reducción de la pobreza principalmente en áreas fronterizas. Aunque la mayoría de los proyectos financiados por el FOCEM están destinados a la infraestructura, la obligación de aportar recursos para proyectos que trasciendan el formato más técnico del programa ha sido considerada como una innovación importante del Fondo. Pese a que la participación de la sociedad civil en proyectos de desarrollo es una medida defendida por el Banco Mundial, desde los años noventa, su implementación siempre estuvo cercada por problemas prácticos y políticos, principalmente por involucrar diferentes camadas de gobiernos locales, especialmente en países federalistas. Un problema serio del Fondo recae específicamente sobre ese aspecto: las varias instancias de aprobación y decisión de los proyectos —que necesitan ser aprobados por los cuatro países, de modo independiente—, cuestión que dificulta bastante la selección y el enfoque del Fondo. Incluso el carácter técnico de la evaluación de los proyectos, aleja bastante al Fondo de la realidad práctica de las comunidades que serían beneficiadas, lo que deriva en la dependencia de su actuación, en las burocracias de los estados responsables¹⁵.

Finalmente, el tercer aspecto institucional que nos interesa resaltar es el énfasis en identificar y financiar proyectos que no serían financiados por la iniciativa privada. Según las propias directrices del Fondo de Convergencia, uno de sus papeles es identificar sectores productivos y nuevos productos que pueden ser explorados por los proyectos presentados. Este tipo de financiamiento se relaciona al tipo de capitalismo de Estado promocionado por Lula a lo largo de su gobierno (Mussacchio y Lazzarini, 2014)¹⁶.

Un pequeño histórico de proyectos implementados muestra que una parte sustancial todavía atiende, en esencia, al componente infraestructural y de cadenas productivas. Sin embargo, existe diversidad de elecciones de proyectos, entre ellos podemos mencionar: en el área de infraestructura, la construcción de líneas de transmisión de

¹⁵ Cada país debe designar una Unidad Técnica Responsable para la aprobación de los proyectos. En el caso brasileño, esa agencia es el Ministerio de Planeamiento.

¹⁶ Es importante resaltar que, a diferencia del argumento de Mussacchio y Lazzarini, el FOCEM no es socio minoritario de los proyectos que financia. La parte del argumento que asegura que es similar tiene que ver con las elecciones de los proyectos y sus motivaciones.

energía en Itaipú, en la frontera entre Uruguay, Brasil y en la Argentina, proyectos de saneamiento básico en ciudades fronterizas (en São Borja, RS, en Aceguá, Brasil y Aceguá, Uruguay, y en Ponta Porã, MS) y la calificación e integración de la cadena productiva de petróleo y gas. En otras áreas, proyectos de consolidación de la industria automovilística en Brasil y en la Argentina y de capacitación tecnológica en Paraguay (en el área industrial) y de investigaciones aplicadas en salud en Brasil. En el área de educación, la construcción de una biblioteca en Paraná y la construcción de edificios para escuelas primarias en Argentina¹⁷.

A modo de conclusión

El proyecto del FOCEM fue, por lo tanto, plenamente articulado con la visión del modelo de desarrollo brasileño defendida e implementada por el gobierno del presidente Lula da Silva. Su intención es disminuir las asimetrías del bloque a través de proyectos de cuño desarrollista y apunta para el rol destacado del Estado en la promoción y financiamiento de proyectos, característica de una visión integrada de desarrollo regional. Los mayores obstáculos del FOCEM han sido de dos naturalezas: una económica y otra política. La crisis económica desde 2008 disminuyó la velocidad de integración y generó diferentes prioridades durante el gobierno de Dilma Rousseff en relación a la inserción de Brasil en la región. El problema político plantea dificultades sobre todo en el formato y la implementación de los proyectos, dependientes tanto de estructuras centralizadas de decisión como de las elecciones y prioridades. A pesar de estar claro que solo una iniciativa como el FOCEM no resuelve definitivamente las asimetrías presentes en la integración regional, su existencia y su agenda apuntan a un trabajo que supere los simples intercambios comerciales entre los países; cuestiones que pueden indicar un camino para la disminución de una visión restrictiva de autonomía vinculada al desarrollo nacional.

Bibliografía

- AYLLÓN, B. (2008): “La cooperación internacional como instrumento para el fortalecimiento de los procesos de integración regional: el Programa Subregional Mercosur de la Cooperación Española”, *Revista de Relaciones Internacionales*, año 17, n° 35, junio-diciembre, La Plata.
- (2010): *Brazilian Cooperation: a model under construction for an emerging power*, Real Instituto Elcano, ARI 143/2010. Disponible en <https://www.cbd.int/financiar/southsouth/brazil-cooperation.pdf> (consultado el 16 de mayo de 2015).

¹⁷ Esos proyectos están listados en la página oficial del FOCEM, dentro de la página web del Ministerio de Planeamiento de Brasil.

- AYLLÓN, B. y SARAIVA, M. (2010): “La Asociación Estratégica UE-Brasil: significados e implicaciones en el contexto de las relaciones eurolatinoamericanas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinario, pp. 51-65.
- BENEDETTI, E. (2014): *Cooperação Internacional e a Agenda de Desenvolvimento Social no Mercosul: Novas Perspectivas para a Integração*, Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UFRJ.
- COSTA, D. (2003): *Estratégia nacional: a cooperação sul-americana para a inserção internacional do Brasil*, L&PM, Puerto Alegre.
- FLEMES, D. (2010): “A visão brasileira da futura ordem global”, *Contexto Internacional*, vol. 32, n° 2, julio-diciembre, pp. 404-436.
- GRATIUS, S. y SARAIVA, M. (2013): “Continental regionalism: Brazil’s prominent role in the Americas”, en M. Emerson y R. Flores (eds.), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the bilateral and regional to global*, CPES, Bruselas, pp. 218-236.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2010): *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*, IPEA/ABC, Brasília.
- MUSACCHIO, A. y LAZZARINI, S. (2014): *Reinventando o Capitalismo de Estado*, Cia das Letras, São Paulo.
- PATRIOTA, A. (2013): “O Mercosul e a Integração Regional”, *Interesse Nacional*, año 6, n° 23. Disponible en <http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/o-mercosul-e-a-integracao-regional/> (consultado el 15 de febrero de 2015).
- SARAIVA, M. (2010): “A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas”, *Mural Internacional*, año 1, n° 1, enero-junio, pp. 45-52. Disponible en <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285/3883> (consultado el 26 de diciembre de 2014).
- SPEKTOR, M. (2014): “Diplomacia de transição”, *Folha de São Paulo*, octubre. Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/1540019-diplomacia-de-transicao.shtml>
- SUÁREZ, J. (2005): “Focem: primeira tentativa do Mercosul para eliminar diferenças econômicas”, *Agência AFP*, junio. Disponible en <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2005/06/20/ult35u41653.jhtm>
- VEIGA, P. y RIOS, S. (2007): “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, CEPAL (Serie Comercio Internacional n° 82), Santiago de Chile Disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf (consultado el 26 de diciembre de 2014).
- VIGEVANI, T. y RAMANZINI, H. (2010): “Pensamento brasileiro e integração regional”, *Contexto Internacional*, vol. 32, n° 2, pp. 437-487.