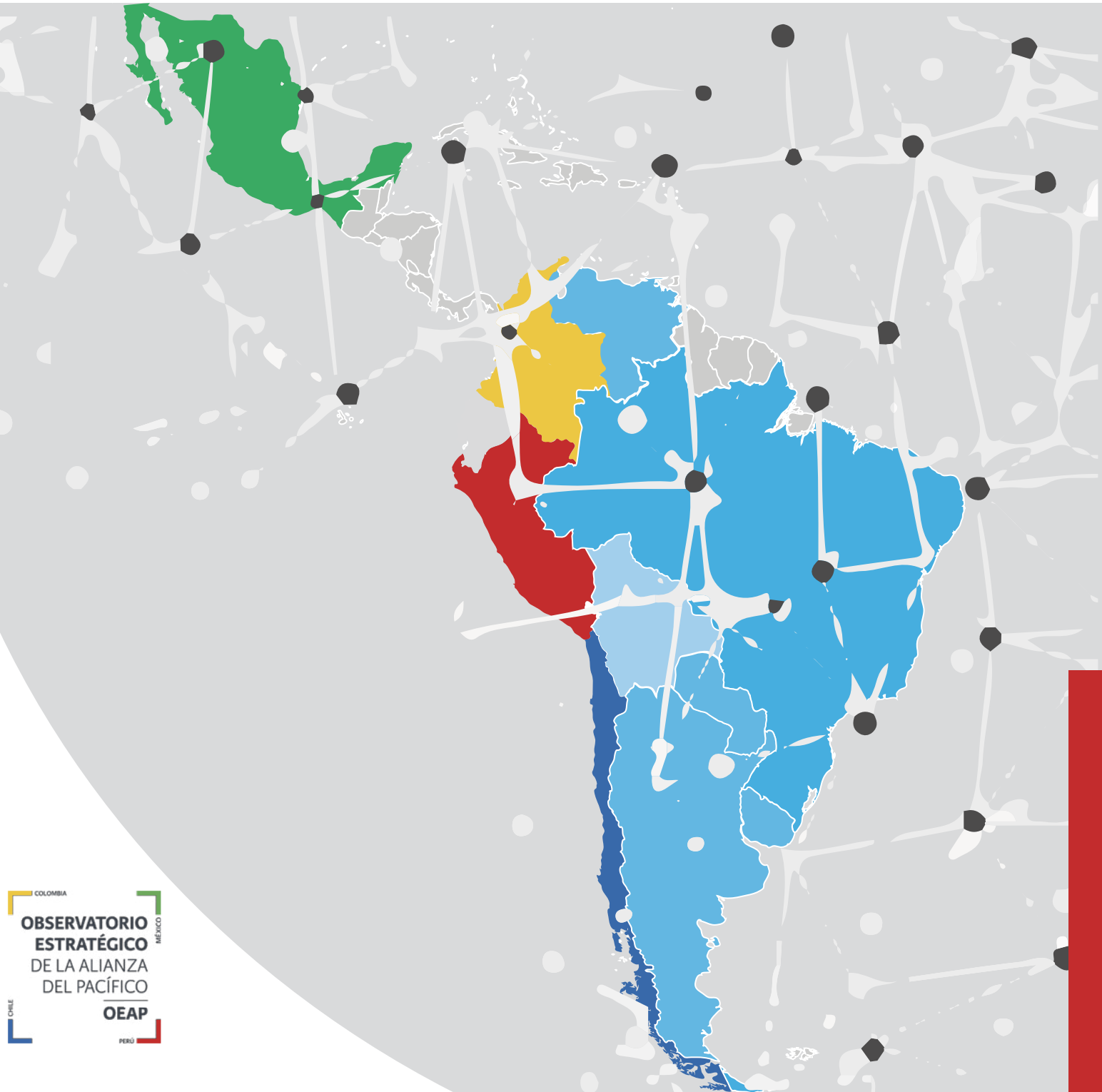


MERCOSUR Y ALIANZA DEL PACÍFICO

LA CONVERGENCIA ENTRE LOS BLOQUES

DESDE LA VISIÓN DE BRASIL





GRUPO DE PESQUISA VINCULADO À REPRI

OBSERVATÓRIO
de
REGIONALISMO

BOLETÍN OEAP N°1

Mercosur y Alianza del Pacífico: la convergencia entre los bloques desde la visión de Brasil

SANTIAGO DE CHILE

Dirección

José Luis Parra Director Ejecutivo OEAP.

Carlos Lugo Director de Internacionalización Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno Tecnológico de Monterrey, México.

Franco González Director Instituto para el Desarrollo Regional Escuela de Gobierno y Transformación Pública Tecnológico de Monterrey, México.

Silvia Restrepo Vicerrectora de Investigación Universidad de los Andes, Colombia.

Óscar Malca Vicedecano de la Carrera de Negocios Internacionales Universidad del Pacífico, Perú

Edición General

Jenny del Río

Diseño, diagramación y portada

María Soledad Sairafi

Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico
Pontificia Universidad Católica de Chile

Av. Lib. Bernardo O'Higgins 340, Piso 4
Santiago de Chile.

BOLETÍN #1

Mercosur y Alianza del Pacífico: la convergencia entre los bloques desde la visión de Brasil

OBSERVATORIO ESTRATÉGICO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO



ÍNDICE

Presentación del Boletín	5
Presentación	7
Introducción	8
I. La Alianza del Pacífico como actor regional	9
1. Identidad	9
2. Presencia y reconocimiento	10
3. Institucionalidad	11
II. La relación Mercosur y Alianza Pacífico a partir de la política exterior de Brasil	12
III. Preferencia por la relación bilateral con Chile	19
IV. Gobierno de Jair Bolsonaro y perspectivas para el Mercosur y la Alianza del Pacífico	22
V. Consideraciones finales	26

PRESENTACIÓN DEL BOLETÍN

El Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico (**OEAP**) es una red de instituciones académicas líderes conformada hasta la fecha por la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de los Andes, Colombia, el Instituto Tecnológico de Monterrey, México y la Universidad del Pacífico, Perú. El lanzamiento del Observatorio se dio en el marco de la **Cumbre Empresarial de Puerto Varas, Chile**, en julio de 2016 y desde sus inicios ha contado con apoyo del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP).

Uno de los objetivos del OEAP es dar seguimiento al estado de avance de la Alianza del Pacífico (AP). Ello, a través de la **generación de indicadores e informes periódicos** que presenten de forma cuantitativa y cualitativa los compromisos adquiridos por el sector público a través de la institucionalidad con que cuenta la AP (Declaraciones Presidenciales, Consejo de Ministros, Grupo de Alto Nivel –GAN–, Grupos Técnicos –GT–, entre otros) y del sector empresarial por medio del CEAP.

En ese sentido es que el OEAP considera la creación de un **Boletín periódico** que permita realizar un análisis reflexivo desde una mirada académica sobre el acontecer de la AP. Se espera que este se convierta en un instrumento que aporte a la discusión de la integración regional.

El Boletín abordará variados temas relacionados con el esquema de gobierno de la AP y análisis comparado con otros tratados o acuerdos de cooperación, los retos que contiene la Agenda Estratégica 2030, la participación del sector privado como motor de dinamismo en la AP, el rol de los Países Observadores, el valor de la cooperación al interior de la AP, las cadenas productivas en el bloque, los logros y retos de la AP en el corto plazo, el rol de las universidades en los procesos de integración regional, la participación de la sociedad civil en el marco de los acuerdos comerciales, entre otros.

Este primer número está dedicado al **acercamiento entre los dos principales bloques comerciales de Latinoamérica, como son el Mercosur y la Alianza del Pacífico**. La aproximación al libre mercado ha sido diferente desde la concepción de ambos bloques. Sin embargo, existen puntos de convergencia que en el mediano y largo plazo, de abordarse de forma concreta, generarían un impacto positivo en el incremento del intercambio comercial entre los países miembros de ambos bloques.

Para la realización de este Boletín, el OEAP contó con la valiosa participación de la **“Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo” (REPRI)**, en la cual participan investigadores, profesores, alumnos de pregrado y posgrado de

diferentes universidades brasileñas. Los investigadores se centraron en el acercamiento entre los bloques considerando los cambios en la política exterior de Brasil, en el periodo que comprende desde la ex Presidenta Dilma Rousseff hasta el actual Presidente Jair Bolsonaro. Se reconoce que Brasil está decidido a avanzar en una mayor aproximación a la AP, y Chile a su vez puede jugar un rol relevante en este acercamiento con los socios de la AP.

El impulso que Chile puede dar a este acercamiento se basa en la modernización que ha dado a sus Acuerdos de Libre Comercio, tanto con Brasil (noviembre 2018) como con Argentina (mayo 2019). En ambas actualizaciones se contemplaron temas y reglas modernas de relevancia para el comercio internacional en materias de inversiones, servicios, compras públicas, telecomunicaciones y comercio electrónico, así como capítulos nuevos en aspectos relacionados con medio ambiente, trabajo, género, Pymes, cooperación y política de competencia. Una de las novedades en ambos acuerdos que firmó Chile es la liberalización del *roaming* con Brasil en un plazo de dos años, tal como lo hará con Argentina.

De esta forma, la situación coyuntural que se presentará a partir del segundo semestre del presente año, cuando Brasil y Chile asuman la Presidencia *Pro tempore* de cada uno de los bloques, debiese ser la oportunidad para lograr avances significativos en la **Hoja de Ruta entre AP y Mercosur**.

José Luis Parra A.
Director Ejecutivo
Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico.

PRESENTACIÓN

La “*Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo*” (REPRI) es una red que congrega investigadores, docentes y alumnos de postgrado y pregrado de distintas Instituciones de Enseñanza Superior y de Investigación, entre ellas la *Universidade Federal de Uberlândia* (UFU), *Universidade Federal do Estado de S. Paulo* (UNIFESP), *Universidade Estadual Paulista* (UNESP), *Universidade de Brasília* (UnB), *Universidade Federal de Grande Dourados* (UFGD) y el *Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada* (IPEA). Esta se dedica a entender las determinantes y motivaciones de la política exterior de los Estados y los procesos de regionalismo y multilateralismo a partir de objetos de estudio, abordajes teóricos y metodológicos diversos. Uno de los grupos de investigación vinculado a la REPRI que ha trabajado de forma dinámica y con publicaciones frecuentes es el *Observatorio de Regionalismo*.

Los investigadores participantes de REPRI que conforman el presente boletín son:

- **Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano**
Profesor de Relaciones Internacionales, *Universidade Estadual Paulista* - UNESP.
- **Profa. Dra. Regiane Nitsch Bressan**
Profesora de Relaciones Internacionales, *Universidade Federal de São Paulo* - UNIFESP.
- **Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes**
Profesor de Relaciones Internacionales, *Universidade de Brasília* - UnB.
- **Bruno Theodoro Luciano**
Investigador Doctoral en Ciencia Política y Estudios Internacionales, *University of Birmingham*, Reino Unido.
- **Julia de Souza Borba Gonçalves**
Magíster en Relaciones Internacionales por el Programa de *Pós-Graduação “San Tiago Dantas”* (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

INTRODUCCIÓN

El proceso de acercamiento entre Mercosur y Alianza del Pacífico (AP) es un tema que cada vez más despierta interés en el contexto del regionalismo latinoamericano. A su vez, ese proceso se lo debe entender como resultado de decisiones en política exterior de las partes involucradas en ello.

En el presente boletín, nosotros examinamos cómo la Alianza del Pacífico, a partir de su proyecto de integración regional fuertemente marcado por la apertura comercial, ha sido tratada por la política exterior de Brasil desde su surgimiento en 2011 hasta julio de 2018, por motivo del Primer Encuentro Presidencial entre Mercosur y AP.

En la primera sección, Bressan y Luciano discuten la Alianza del Pacífico a partir del concepto de Actor Regional (*Regional Actorness*). En la segunda sección, Menezes y Gonçalves identifican cómo la AP ha sido tratada por la política exterior de Brasil considerando las ideas e iniciativas/acciones de actores locales y gubernamentales brasileños con respecto a ese nuevo bloque regional durante ese período específico (2011 - 2018). En la tercera sección, Gonçalves destaca la relación bilateral Brasil y Chile durante el proceso de acercamiento de los bloques. En la cuarta sección, Mariano trata sobre la política exterior de Brasil en el gobierno de Jair Bolsonaro y las perspectivas para el acercamiento entre Mercosur y la AP en su gobierno. Por último, se hacen consideraciones finales a respecto del contenido abordado en este boletín.

Este boletín reúne el contenido de investigaciones conjuntas e individuales por parte de los autores, que han analizado la temática en cuestión bajo acercamientos y métodos diversos.

I. LA ALIANZA DEL PACÍFICO COMO ACTOR REGIONAL

Este capítulo busca introducir cuál es el escenario de la Alianza del Pacífico como actor regional. Los parámetros de investigación de actor regional son: 1. Identidad; 2. presencia/reconocimiento; y 3. Institucionalidad¹. Se reflexiona acerca de los logros y limitaciones institucionales de esta organización antes de tratar del tema de su relación con el Mercosur y Brasil.

1. IDENTIDAD

Cuando se compara con otros proyectos regionales del territorio, se constata que la Alianza del Pacífico presenta un alto nivel de identidad regional entre sus miembros. Este primer aspecto está relacionado con los principios de libre comercio profundamente compartidos entre los cuatro Estados miembros. La Alianza fue creada a partir de la percepción de los cuatro países que comparten en su estrategia de inserción regional e internacional dos objetivos comunes: defensa del regionalismo abierto y de la negociación de acuerdos de libre comercio y facilitación de éste a nivel global y regional. Además, está la fuerte preocupación con el establecimiento de fuertes vínculos económicos con el eje Asia-Pacífico, considerado el centro dinámico de la economía global en la actualidad.

Mientras otros proyectos de integración regional como la Comunidad Andina, el Mercosur, la Unasur y la ALBA, han enfrentado grandes dificultades en sostenerse como propuestas regionales exitosas, la Alianza del Pacífico ha logrado en sus primeros años presentarse como un proyecto con alto nivel de identidad compartido entre sus miembros, llamando la atención de observadores desde adentro y afuera de la región.

¹ Bressan, R N; Luciano, B T.(2018). La Alianza del Pacífico como un actor regional. En: Pastrana; E B (ed.), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?*. (pp. 173-186). Bogotá: Opciones Gráficas Editores y Konrad Adenauer Stiftung México.

2. PRESENCIA Y RECONOCIMIENTO

Comparándose con otros proyectos regionales de Latinoamérica, la Alianza del Pacífico no cuenta con muchas instancias formalizadas de diálogo con otros actores/regiones, tampoco con ningún Estado asociado. Cuando se compara el número de miembros asociados y acuerdos de cooperación de otras organizaciones como la CAN (cerca de diez acuerdos de cooperación y cinco Estados asociados) y el Mercosur (cinco acuerdos con actores externos y siete Estados asociados, incluyéndose miembros de la AP), se hace evidente que la AP no se ha relacionado con actores terceros con gran profundidad, a pesar de haber firmado algunos convenios de cooperación con la OCDE y el BID².

Sin embargo, en pocos años de existencia, la AP recibió adhesión de un expresivo número de Estados observadores (55). De hecho, desde su creación, la AP llamó la atención de diversos países del mundo y la estrategia de aceptarlos como Estados observadores –membresía de poca relevancia desde el punto de vista de la participación en decisiones y reuniones de la organización regional– ha sido exitosa para atraer más atención y publicidad para este proyecto regional³. Esta estrategia ha ampliado significativamente el grado de reconocimiento externo de la AP, sin necesariamente ampliar los costos de aceptar la participación más intensa de actores terceros en las discusiones y decisiones tomadas por los cuatro Estados miembros.

² *Idem.*

³ Nolte, D. (2016). 'The Pacific Alliance: Nation-branding through Regional Organisations'. *GIGA Focus*, No. 4, August.

3. INSTITUCIONALIDAD

La AP presenta uno de los más bajos niveles institucionales de los proyectos regionales en la región. Si por un lado, está la idea de que la creación de diversas instancias tecnocráticas regionales no contribuyó para el éxito de diversos proyectos de integración latinoamericanos, por otro lado, cierto nivel institucional es fundamental para garantizar la construcción de un actor regional más autónomo y proactivo a nivel internacional que además, tenga condiciones de posicionarse en el escenario internacional como un bloque unificado que defienda sus posiciones y principios a escala global.

En lo que se refiere al concepto de complejo de gobernanza regional, la AP puede constituir un elemento de reorganización de la gobernanza regional en el tema de liberalización comercial, papel ante el que la CAN y el Mercosur responden insatisfactoriamente en la actualidad. Sin embargo, la falta de mecanismos institucionales para la consecución de sus objetivos puede impedir que la Alianza actúe efectivamente en el complejo de gobernanza regional⁴.

En resumen, cuando comparada a otros proyectos latinoamericanos, la Alianza se ha caracterizado por un alto nivel de identidad regional entre sus miembros, significativo grado de reconocimiento externo – considerándose su expresivo número de Estados observadores – y al mismo tiempo, con uno de los más bajos grados de institucionalidad entre las iniciativas regionales de Latinoamérica. Si por un lado, se argumenta que la baja institucionalidad de la AP la define como alternativa más pragmática y flexible respecto a los proyectos regionales anteriores, por otro lado, significa que la AP no tiene instrumentos institucionales significativos para, por ejemplo, coordinar las posiciones y propuestas de sus miembros a nivel internacional, sea en relación a negociaciones con actores terceros (especialmente los países de Asia-Pacífico), o sea en la construcción de posiciones conjuntas en las negociaciones multilaterales globales de comercio. Pero también en temas no-comerciales, en los cuales hay fuerte potencial de convergencia entre los Estados miembros. De hecho, uno de los ejemplos para que la AP pueda explorar mejor su coordinación de posiciones conjuntas con actores terceros, es a partir de la agenda de convergencia establecida con el Mercosur desde 2014, bajo el liderazgo chileno, que será tratada con más detalles en las próximas secciones.

4 Corredor, G. y Vélez, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-116). Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, Konrad Adenauer Stiftung y Universidad Javeriana.

II. LA RELACIÓN MERCOSUR Y AP A PARTIR DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL

La iniciativa política de aproximar la AP y el Mercosur fue de la entonces presidenta chilena Michelle Bachelet (2014 - 2018). Desde el inicio de su gestión en marzo, la presidenta trabajó para que los dos bloques establecieran un diálogo de alto nivel. En junio, en la Cumbre de Punta Mita (2014), Bachelet pronunció un discurso en que se mostró favorable a la aproximación: “Nos parece que más allá de las legítimas diferencias, es posible un acuerdo entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur (...) Es más, no sólo nos parece posible, creemos que es necesario”⁵.

Una semana antes de la Cumbre de Punta Mita (2014), en el marco de la ceremonia del Mundial de Fútbol en Brasil, la ex-presidenta Dilma Rousseff (2011 - 2016) sostuvo una reunión con Bachelet y a la semana siguiente se reunió con el entonces presidente colombiano, Juan Manuel Santos (2010 - 2018). Entre los temas discutidos en ambas reuniones estaban la profundización de la cooperación bilateral y la aproximación de Brasil y Mercosur con la AP.

Las relaciones entre Brasil y la AP han pasado por tres momentos: resistencia, aproximación y acomodación. El primer de ellos fue marcado por la percepción por parte de Brasil de que la AP representaría un contrapunto a la estrategia de integración regional, implementada desde 2003 cuando Brasil se alejó de los principios del regionalismo abierto para favorecer una integración pos-liberal - o sea, una integración multidimensional más allá de los aspectos económicos-comerciales en que se incluyen las dimensiones productivas, sociales, energéticas y físicas en el proceso de integración.

En la Cumbre de Cali (2013), la AP tomó la decisión de liberalizar 92% del comercio entre sus países miembros, lo que se hizo efectivo en 2015 con la entrada en vigor del Acuerdo Marco. Esa decisión tuvo una repercusión preocupante en el periódico *Folha de S. Paulo*, que llamó la atención por el dinamismo del bloque

5 ABURTO, N. (2014, 20 de junio). Bachelet asegura que “es posible” un acuerdo entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur. Recuperado de <https://www.biobiochile.cl/noticias/2014/06/20/bachelet-asegura-en-ix-cumbre-alianza-del-pacifico-compromiso-economico-con-paises-integrantes.shtml>.

y la posibilidad de que pueda competir con Brasil⁶. Dicha publicación respaldó el requerimiento que el ex-senador Pedro Simões del Partido Movimento Democrático Brasileiro por el estado de Rio Grande do Sul, presentó en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado para que el canciller Embajador Antonio Patriota fuera invitado a la Comisión para aclarar los posibles impactos de la AP sobre el Brasil, el Mercosur y la integración regional⁷. Además del requerimiento, el Senado Federal de Brasil inició las discusiones acerca del panorama industrial y comercial de Brasil frente al modelo de integración regional y también de inserción de la AP, en que se mencionaba el estancamiento del Mercosur. Se destaca el discurso del senador Armando Monteiro del Partido Trabalhista do Brasil, por el estado de Pernambuco y ex-presidente de la Confederación Nacional da Indústria (CNI). Según Monteiro, el formato del Mercosur ha imposibilitado la firma de acuerdos bilaterales, los cuales también generan ganancias sustantivas, y que el comercio exterior es esencial para el liderazgo brasileño en la región.

En junio también la Federação de Industrias do Estado de São Paulo (FIESP) publicó el documento 'Agenda de Integração Externa' con propuestas para la integración regional y donde señala con preocupación el surgimiento de la AP, pues el nuevo bloque podría disminuir el acceso de Brasil a los mercados de Perú, Colombia y Chile. Proponen, entonces, la anticipación de los cronogramas de desgravación arancelaria del ACE-58 (Perú) y ACE-59 (Colombia)⁸.

El entonces ministro Patriota se presentó en la Comisión el día 20 de junio. Su discurso posicionó Mercosur al frente de la AP debido a su crecimiento en el comercio intrabloque y a la canasta de exportación brasileña hacia el bloque (valor agregado), en comparación a Estados Unidos, China y Unión Europea (*commodities*). El ex-ministro Patriota también hizo mención que en 2019 Brasil tendría acuerdos de libre-comercio con los países de la región debido a los acuerdos de liberalización de la ALADI, y justamente por eso el ministro desmitifica la idea de que la AP es algo novedoso en la región y que sería más dinámica que el propio Mercosur. Había en el Itamaraty una preocupación con la narrativa en que el Mercosur sería un bloque atrasado mientras la Alianza del Pacífico representaba un nuevo proyecto más exitoso y dinámico que el propio Mercosur.

El segundo momento se inicia a principios de 2014 cuando la entonces presidenta Dilma trató de eludir las dificultades que la AP imponía sobre la región al proponer la anticipación de los acuerdos de libre-comercio con Perú y Colombia - y más adelante en su segundo gobierno con los acuerdos con México en el sector automovilístico, actuando según un pragmatismo de liberalización comercial.

La propuesta de la FIESP fue incorporada a la agenda de política-comercial brasileña y la delegación de Brasil en el Grupo Mercado Común (GMC) de Mercosur

6 ROSSI, C. (2013, 21 de mayo). Um buraco no quintal do Brasil.. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/110014-um-buraco-no-quintal-do-brasil.shtml>.

7 SENADO FEDERAL DO BRASIL. (2013, 21 de mayo). Comissão de Relações Exteriores. Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional nº 27, de 2013. Recuperado de <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/112793>.

8 FIESP. (2013). Agenda de Integração externa. Disponible: <https://sitefiespstorage.blob.core.windows.net/uploads/2013/06/Agenda-de-Integra%C3%A7%C3%A3o-Externa.pdf>. Visto en: 06 de enero de 2019.

presentó a sus pares el “Proyecto de Decisión de anticipación de la desgravación arancelaria para el ACE-58 y ACE-59” y la “Declaración Conjunta sobre la profundización del Mercosur con sus Estados Asociados”⁹. Los dos documentos presentados por la delegación brasileña hacen mención a la importancia del aspecto comercial en la temática de la integración regional, principalmente para el desarrollo económico y social de los países, y también al interés de promover una mayor integración con los países de América del Sur (Perú y Colombia) a través del Mercosur, los cuales son resaltados como Estados Asociados del bloque. La idea del Mercosur como motor de la integración regional y la preferencia por América del Sur como espacio geográfico, son reiterados en los documentos, tratando a Perú y Colombia como Estados Asociados del Mercosur y no como miembros de la Alianza del Pacífico.

Además, las propuestas presentadas por la delegación brasileña eran justamente las propuestas de la FIESP de cómo Brasil debería disminuir el impacto de la Alianza del Pacífico, visto como un bloque “extremadamente liberalizante”. Sin embargo, el “Proyecto de Decisión” y la “Declaración Conjunta”, ambas propuestas de autoría brasileña, no fueron aceptadas por las demás delegaciones de Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela – en lugar, se aprobó la propuesta venezolana de establecer una Zona Económica Complementaria entre Mercosur, ALBA, Petrocaribe y Caricom¹⁰.

Y el tercer momento, de acomodación con la AP, que se se inicia en el segundo semestre de 2014. El senador Armando Monteiro, cuando asumió el cargo de ministro del Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), ya indicaba que la relación con Alianza del Pacífico sería una de sus prioridades y en 2015 llevó a cabo la iniciativa del Plan Nacional de Exportación (2015 – 2018)¹¹.

En el ámbito del GMC en abril de 2015 la Presidencia Pro Tempore brasileña presentó la propuesta de Plan de Acción para el diálogo Mercosur y la Alianza del Pacífico¹². Aunque la relación con el bloque fuera aludida, se prioriza la relación bilateral de Brasil con los países miembros de la Alianza del Pacífico debido a las visitas oficiales y las misiones empresariales realizadas en esos países durante el año 2015 hasta el momento de la destitución de Rousseff en 2016¹³. La firma de acuerdos bilaterales ya era una necesidad apuntada por Monteiro cuando éste aún era senador y había participado en las primeras discusiones sobre la Alianza del Pacífico en el Senado Federal de Brasil en junio de 2013, y el contenido de los acuerdos negociados a lo largo del año fueron aquellos propuestos por el do-

9 MERCOSUR. (2014). XCIV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común Mercosur/Gmc/Acta N° 01/14. Recuperado de <https://gestorweb.mercosur.int/>.

10 MERCOSUR. (2014). Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur. Disponible: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_estados_partes.pdf.

11 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. (2015). Plano Nacional de Exportações (2015 - 2018). Recuperado de http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITARIO/ascom/PNCE/PNE_-_2015-2018.pdf.

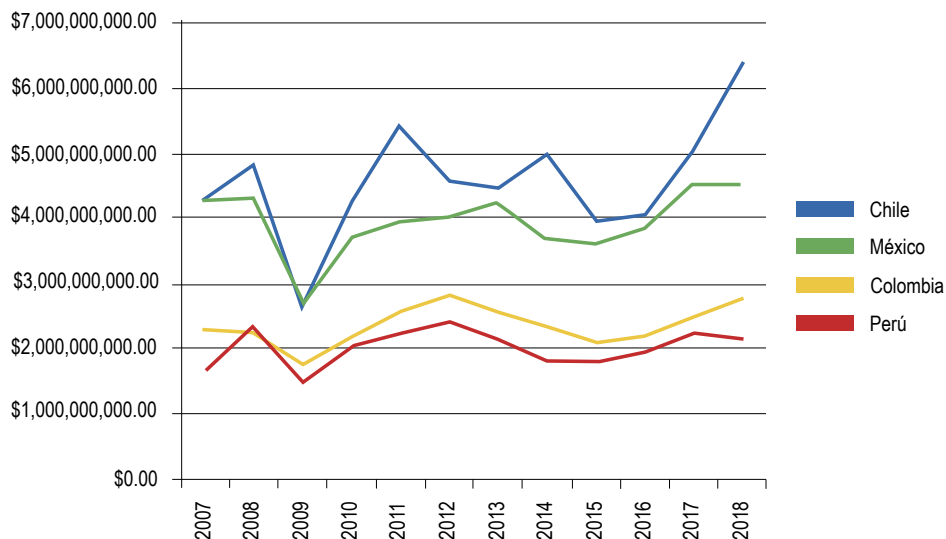
12 MERCOSUR. (2015). XCVIII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum. Mercosul/Gmc/Ata n. 02/15. Disponible: <https://gestorweb.mercosur.int/>.

13 Los países donde Rousseff realizó visitas oficiales fueron México (mayo/2015), Colombia (octubre/2015), Chile (febrero/2016) y donde se realizaron las misiones empresariales fueron Perú y Colombia (agosto/2015), Chile (noviembre/2015; enero/2016; abril/2016).

cumento Agenda de Integración Externa de la FIESP en junio de 2013: servicios, compras gubernamentales, inversión, barreras sanitarias y fitosanitarias.

La relación con la Alianza del Pacífico impulsada por el MDIC refleja la demanda del empresariado por garantizar la presencia brasileña en los mercados de esos países en un contexto de retracción de las exportaciones brasileñas y principalmente por el hecho de Monteiro haber sido presidente de la CNI. Se puede comprender que el acercamiento aunque promueva puntos de convergencia entre los dos bloques, para Brasil es una forma de contención a los impactos de la AP sobre la región, principalmente sobre las exportaciones brasileñas debido a la preferencia de la AP por la región Asia-Pacífico. Abajo, el gráfico sobre el desempeño de las exportaciones de Brasil hacia los países de AP de 2007 a 2018.

Gráfico 1 - Exportaciones totales brasileñas hacia los países de AP de enero/2007 a diciembre/2018 en valor dólar FOB (US\$)



Fuente: elaborado por Gonçalves con base en Comex Stat¹⁴.

Según el gráfico, las exportaciones brasileñas hacia los países de AP no presentan grandes oscilaciones entre 2007 e 2018. La fuerte caída en 2008 y 2009 se debe a la crisis económica global del 2008. En el período entre 2013 y 2018, en que la AP ya estaba conformada, la tendencia fue de crecimiento de exportaciones hacia esos cuatro países, con destaque a Chile.

14 Se ha utilizado la base de datos Comex Stat del MDIC y la siguientes variables: Exportações (Tipo de Operação); Geral (Tipo de consulta); 2007 - 2018 (Período); País (Filtros); Chile, Peru, Colômbia e México (País); País (Detalhamento); Valor FOB (US\$) (Tipo de ordenação). Recuperado de <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

**Tabla 1 - Comercio de Alianza del Pacífico con Mercosur.
Evolución de las exportaciones e importaciones.**

Unidad: Dólar Americano - MILES

Exportaciones e Importaciones	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018
Alianza del Pacífico (estudios) Agregación Exportaciones	15.982.342	12.803.866	11.709.354	14.160.199	14.494.631
Alianza del Pacífico (estudios) Agregación Importaciones	22.686.456	20.289.237	20.089.460	22.910.673	26.121.883

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

Desde la perspectiva del intercambio comercial entre la AP y Mercosur, se observa que desde el año 2014 a la fecha la AP presenta un déficit comercial que oscila en promedio en US\$ 8.500 mil millones de dólares, y se acentuó en 2018 alcanzando US\$11.600 mil millones de dólares.

En febrero de 2016, Monteiro acompañó a Rousseff en su visita oficial a Chile. Tras la reunión entre Rousseff y empresarios chilenos, el entonces ministro del MDIC afirmó que “ Brasil ha definido como prioridad de la política comercial la visión de que los países de la Alianza del Pacífico son socios naturales de Brasil”¹⁵.

El impedimento presidencial de Rousseff (2016) concluyó 14 años de amplia coalición liderada por el Partido de los Trabajadores, el cual gobernó a Brasil y realizó cambios en el actuar internacional del país. Con la ascensión al poder de las fuerzas políticas que llevaron a cabo el impedimento presidencial de Rousseff en agosto de 2016 la agenda suramericana perdió espacio en la política exterior de Brasil. La propuesta de flexibilización defendida por los ex-ministros de Relaciones Exteriores, José Serra y su sucesor Aloysio Nunes Ferreira, dio prosequimiento a la idea de primacía a la agenda política comercial externa. Además, la entrada de Argentina a la categoría de Estados Observadores de la AP en junio de 2016, indicó que ese país trabajaba para establecer una relación de complementariedad entre Mercosur y AP, y se sumó al hecho de que otros miembros de Mercosur, Uruguay y Paraguay, ya eran observadores.

El primer Encuentro de Alto Nivel entre los Estados miembros de la AP y Mercosur ocurrió en mayo de 2016 en Lima (Perú), donde se discutieron los temas de facilitación de comercio, cooperación aduanera, promoción comercial y otros. Para el entonces canciller brasileño, José Serra, el *Brexit* y la elección presidencial de Donald Trump en 2016 eran dos factores que podrían traer implicaciones a la acción externa de Brasil para el año siguiente y por lo tanto, la aproximación de Mercosur con la Alianza del Pacífico sería oportuna frente a este nuevo escenario¹⁶.

15 Aproximação com Aliança do Pacífico é prioridade do Brasil, diz Armando Monteiro. (2016, 27 de febrero). Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/02/201cpaises-da-alianca-do-pacifico-sao-parceiro-naturais-do-brasil201d-diz-ministro-1>.

16 AGOSTINI, Cristiane. 2017 não será um ano glorioso nas negociações com a UE. Valor Econômico. Dezembro, 2016. Disponible en: <https://www.valor.com.br/brasil/4801237/serra-2017-nao-sera-um-ano-glorioso-nas-negociacoes-com-ue>. Visto en: 6 de enero de 2019.

El segundo encuentro ocurrió en abril de 2017 en Buenos Aires (Argentina). En este se estableció la Hoja de Ruta con los temas en que los bloques podrían converger e incrementar el comercio regional con el objetivo de disminuir la dependencia de exportaciones de productos primarios. Durante la Presidencia Pro-Tempore brasileña del Mercosur en el segundo semestre de 2017, Brasil promovió una agenda para avanzar en los puntos acordados en la Hoja de Ruta; la propuesta del Marco Jurídico de Facilitación del Comercio entre Mercosur y AP para, según el documento, servir los intereses de sus comunidades empresariales y crear un entorno comercial que los beneficie¹⁷. En la Cumbre de Mercosur, realizada en Brasilia en diciembre de 2017, Temer destacó la aproximación entre los bloques como resultado de un Brasil que se estaba abriendo al mundo¹⁸.

Incluso, Brasil trató de realizar el encuentro presidencial del Mercosur y AP en el marco de la Cumbre del Mercosur en diciembre de 2017 al invitar sus pares para que estuvieran presentes en la ocasión. El encuentro presidencial no se realizó como lo deseaba Brasil¹⁹.

Durante el año de 2018, los discursos de Temer sobre la Alianza del Pacífico son marcados por un fuerte énfasis en la idea de que los dos bloques se están acercando y formarían una alianza entre ellos²⁰. El discurso de aproximación también debe ser entendido como un esfuerzo de inserir a Brasil en los flujos comerciales dinámicos, como las iniciativas de negociar Acuerdos de Libre-Comercio con Canadá, Singapur y Corea del Sur –Estados Observadores y Asociados (el último es candidato) de la AP– y frente las amenazas proteccionistas como la decisión de EEUU de imponer tasas a las importaciones de acero brasileño, factores que llevaron a que Brasil buscara alternativas comerciales. En ese sentido, tanto Mercosur y AP deberían defender el libre-comercio²¹.

En 24 de julio de 2018, ocurrió el primer encuentro presidencial del Mercosur y la AP en Puerto Vallarta (México), donde los presidentes discutieron temas como facilitación de comercio e investimento; eliminación de barreras regulatorias; cooperación empresarial con enfoque en las PYMEs; cadenas de valor; movilidad académica; y turismo. Los presidentes firmaron la Declaración Conjunta

17 MERCOSUR. (2019). CVI Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum. Ata n 4/17. Anexo XV. Recuperado de <https://gestorweb.mercosur.int/>.

18 Discurso do Presidente da República Michel Temer na abertura da LI Cúpula de Chefes de Estados do Mercosul e Estados Associados (2017, 21 de diciembre). Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/18096-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-da-li-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-brasil-21-de-dezembro-de-2017>.

19 A través de las publicaciones de la página institucional de Itamaraty se dió a conocer estas informaciones. Recuperado de https://www.facebook.com/ItamaratyGovBr/posts/1808495889183687?__tn__=-R; https://www.facebook.com/ItamaratyGovBr/posts/1810768192289790?__tn__=-R; <https://www.facebook.com/ItamaratyGovBr/photos/a.147451148621511/1809726812393928/?type=3&permPage=1>.

20 Temer fala de relação comercial forte com o Chile na posse de Piñera. (2018, 11 de marzo). Recuperado de <https://www.valor.com.br/internacional/5376991/temer-fala-de-relacao-comercial-forte-com-chile-na-posse-de-pinera>.

21 Medidas do governo vão ampliar a participação do Brasil no comércio internacional, diz Temer. (2018, 29 de mayo). Recuperado de <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2018/05/medidas-do-governo-vao-ampliar-participacao-do-brasil-no-comercio-internacional-diz-temer>.

donde reiteraron el compromiso con el libre-comercio, el sistema multilateral de comercio y el regionalismo abierto para la inserción eficiente en un mundo globalizado²². El entonces presidente Michel Temer señaló la aproximación de los bloques como una de sus prioridades:

Los acuerdos con Colombia y el que firmamos ahora con Chile forman parte de un esfuerzo mayor de acercamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico. Estuve personalmente comprometido con esta aproximación. Este tema lo traté en la Cumbre de las Américas en Lima, en abril pasado, y pocos meses después, tuve la satisfacción de asistir a la primera Cumbre de los dos bloques en Puerto Vallarta, México. De ese encuentro emanó un itinerario detallado para la convergencia entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico [...] (TEMER, 2018, p. 124)²³.

22 ITAMARATY. (2018). Declaração entre os Estados Partes do Acordo Marco da Aliança do Pacífico (AP) e os Estados Partes do Mercosul signatários do Tratado de Assunção. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/images/PuertoVallarta/FinalFinalDeclaracaoVallartaPORT.pdf>.

23 TEMER, M. (2018). O Brasil no mundo: escritos de diplomacia presidencial (2016-2018). Brasília, DF: FUNAG.

III. PREFERENCIA POR LA RELACIÓN BILATERAL CON CHILE

El acercamiento entre Mercosur y AP por parte de Brasil, se da primero de forma bilateral para luego promoverlo bloque a bloque. Se destaca que durante todo el proceso se ha tenido como prioridad la relación bilateral con Chile que en 2018, resultó en el Acuerdo de Libre Comercio entre Brasil y Chile, que fue el primer acuerdo comercial de segunda generación firmado por Brasil.

El gobierno de Bachelet vino a ser una oportunidad para que Brasil propusiera el acercamiento con la AP en el ámbito del Mercosur. Sin embargo, por parte de Brasil, esa aproximación empezaba a ser delineadas por el empresariado: en el telegrama enviado por la Embajada de Santiago al Itamaraty en diciembre de 2013, fue informada la reunión realizada entre la CNI y la SOFOFA en Brasilia, donde el tema general de la reunión fue la búsqueda de medios para que las empresas brasileñas pudieran aprovechar las oportunidades ofrecidas por la Alianza del Pacífico²⁴.

En mayo el canciller brasileño viajó a Chile, invitado por su homólogo, Heraldo Muñoz, para participar del debate “El Diálogo Atlántico-Pacífico y Oportunidades de Comercio e Inversión en América Latina”, del Consejo Consultivo Empresarial de la APEC y en junio de 2014, con motivo de la visita oficial de Bachelet a Brasil, CNI y SOFOFA sostuvieron una reunión donde la CNI destacó que era de interés de ese sector productivo acompañar el progreso de la Alianza del Pacífico, además de la ventajosa aproximación a Chile.

En 2014 también se reactivó el mecanismo de Consultas Políticas y la Comisión de Monitoreo de Comercio Bilateral. En agosto, Itamaraty envió a la Embajada brasileña en Santiago una propuesta de agenda, para ser sometida a la Cancillería chilena, para la reunión de Consultas Políticas entre los dos países. De los temas regionales, el Itamaraty incluyó en la agenda el diálogo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico²⁵. Este dato es relevante pues no se envió la misma pro-

24 ITAMARATY. (2013, 20 de diciembre). Telegrama diplomático que incluye el tema “Aliança do Pacífico”. Enviado de Embajada brasileña en Santiago para Itamaraty. N° 01348.

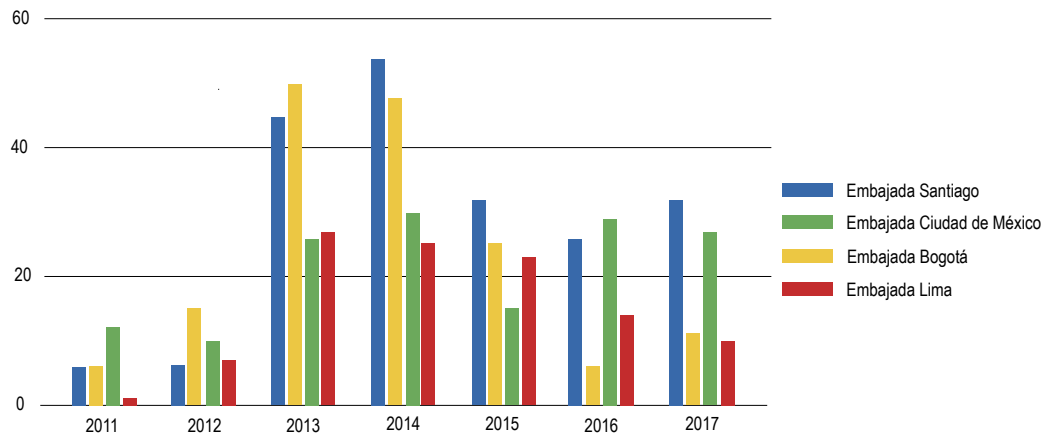
25 ITAMARATY (2014, 06 de agosto). Telegrama diplomático que incluye el tema “Aliança do Pacífico”. Enviado de Itamaraty à Embajada brasileña en Santiago. N° 00597.

puesta a los puestos de Brasil en los países de la Alianza del Pacífico; se desprende, entonces, que Brasil prioriza a Chile para tratar de la aproximación entre los dos bloques.

Teniendo en cuenta el flujo de comunicación sobre la Alianza del Pacífico entre las Embajadas brasileñas en Chile, Colombia, México y Perú e Itamaraty, la Embajada de Brasil en Chile ha reportado más telegramas sobre la Alianza del Pacífico a lo largo del tiempo, con crecimiento a partir de 2014 con la idea de Convergencia en la diversidad. En total, han sido 201 telegramas por parte de la Embajada brasileña en Chile, 161 de la Embajada brasileña en Colombia, 149 de la Embajada brasileña en México y 107 de la Embajada brasileña en Perú.

Se debe aclarar que el contenido de los telegramas incluye: los reportajes en la prensa local sobre la Alianza del Pacífico, las declaraciones de los presidentes y/o los funcionarios de gobierno, los encuentros bilaterales realizados, si abordaron el tema de la Alianza del Pacífico, análisis de los acuerdos económicos firmados, los reportes de gestión por parte de los embajadores de Brasil en esos países, las invitaciones y/o propuestas de los gobiernos de esos países hacia Itamaraty.

Gráfico 2 - Evolución de telegramas sobre la AP enviados por las Embajadas brasileñas hacia Itamaraty durante el período de 2011 a 2017

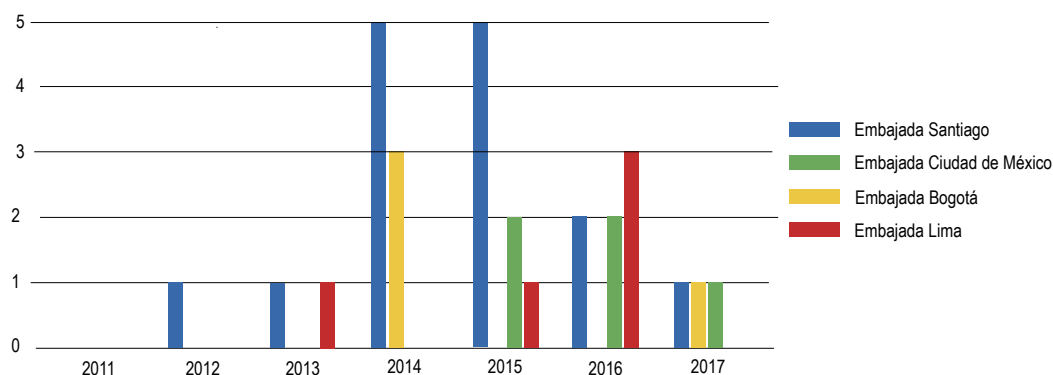


Fuente: elaborado por Gonçalves con base en Itamaraty²⁶

Si uno observa en sentido contrario, se observa que el Itamaraty durante el período de 2011 a 2017 ha buscado la Embajada de Brasil en Chile para tratar del tema. El contenido de los telegramas enviados por Itamaraty a los puestos brasileños en esos países abarcan las solicitudes de apoyo logístico en eventos, solicitudes de reuniones con los cancilleres, propuestas por parte de Itamaraty y otros.

²⁶ ITAMARATY (2011-2017). Telegramas diplomáticos que incluyen el tema “Aliança do Pacífico”. Embajadas de Santiago, Bogotá, Ciudad de México y Lima.

Gráfico 3 - telegramas sobre la AP enviados por Itamaraty hacia las Embajadas brasileñas durante el período de 2011 a 2017



Fuente: elaborado por Gonçalves con base en Itamaraty²⁷

Lo interesante de estos datos es observar cuál embajada ha propiciado informaciones sobre la AP en cantidad de telegramas enviados, con cuál embajada Itamaraty interactuó más sobre la AP y en cuál año hay un crecimiento de la comunicación sobre el tema. Los datos corroboran la hipótesis de que la Cumbre de Cali (2013) tuvo un gran impacto en Brasil, con la idea de aproximación por parte de Brasil tras la iniciativa chilena de Convergencia en la Diversidad (2014) y preferencia por la relación bilateral con Chile en este proceso.

De 2015 a 2018, el diálogo entre Mercosur y la Alianza del Pacífico es parte de la agenda de reuniones entre los cancilleres de Brasil y Chile que se han realizado en este período y además, son firmados diversos acuerdos de facilitación de comercio entre esos dos países, sea en los puntos acordados en la Hoja de Ruta o bilateralmente, donde se destaca el Acuerdo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (2015), a las reuniones de la Comisión de Monitoreo Comercial Brasil-Chile (2014 y 2016), las negociaciones ACE-35 en el ámbito del Grupo Mercado Común de Mercosur (2015-2018), el Acuerdo de Compras Públicas y Protocolo sobre Servicios Financieros (2018) y el inicio y conclusión del Acuerdo de Libre Comercio Brasil-Chile (2018).

²⁷ ITAMARATY (2011-2017). Telegramas diplomáticos que incluyen el tema “Aliança do Pacífico”. Embajadas de Santiago, Bogotá, Ciudad de México y Lima.

IV. GOBIERNO DE JAIR BOLSONARO Y PERSPECTIVAS PARA EL MERCOSUR Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

El inicio del gobierno de Jair Bolsonaro ha sido marcado por discursos y declaraciones que señalan la intención de mantener el estándar de comunicación que permitió su elección presidencial: marcado por el intenso uso de las redes sociales con el objetivo de mantener el sentimiento anti petista vivo y los asuntos polémicos evidentes, tales como la facilitación de porte de armas, centrando los argumentos en una agenda muy conservadora en materia de costumbres.

Han sido notorios los desencuentros, los problemas de comunicación, la ausencia de sintonía en las dos primeras semanas de su gobierno. Los análisis en los principales periódicos brasileños han variado de manifestaciones de perplejidad²⁸, hasta de esperanza de que este sea un período natural de acomodación de intereses.

En el área de las Relaciones Exteriores las fricciones y confusiones han sido más intensos, lo que fortalece la percepción de que no hay una definición clara y objetiva de cuáles serán las principales directrices de actuación externa.

La idea central presente en manifestaciones por parte del Presidente y del Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, con respecto a la política exterior mantiene el tono genérico y mesiánico de la campaña electoral, en que aquella será el mecanismo para defender la soberanía al poner Brasil en primer lugar. En este entendimiento, el presupuesto central es que Brasil e Itamaraty estarían “enclausurados” debido a las influencias ideológicas de los gobiernos anteriores y a lo que llaman de globalismo.

En su primer discurso el actual canciller afirmó que “El presidente Bolsonaro está libertando a Brasil a través de la verdad. Nosotros también vamos a libertar la política exterior brasileña, libertar el Itamaraty tal como el presidente Bolsonaro prometió que haríamos en su discurso de victoria”. En otro fragmento, Araújo declara: “No dejen el globalismo matar su alma en nombre de la competitividad.

28 RITTNER, D. (2019, 04 de enero). Discurso de Araújo deixa diplomacia perplexa. Recuperado de <https://www.valor.com.br/politica/6048255/discurso-de-araujo-deixa-diplomacia-perplexa>.

No crean en lo que dice el globalismo cuando dice que para tener eficiencia económica es necesario sofocar el corazón de la patria y no amar a la patria. No escuchen el globalismo cuando dice que la paz significa no luchar²⁹”.

Hasta el momento es posible identificar cuatro fuentes de influencia de lo que podrá ser la conducción externa del nuevo gobierno brasileño.

La primera, se trata del núcleo familiar del presidente Bolsonaro, compuesto por el senador por Río de Janeiro, Flávio Bolsonaro, el concejal de la ciudad de Río de Janeiro, Carlos Bolsonaro y el diputado federal por São Paulo, Eduardo Bolsonaro, quien actualmente ocupa la presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. Otras figuras, tal como el Asesor Especial de la Presidencia para Asuntos Internacionales, Filipe Martins, y el ideólogo Olavo de Carvalho, aunque no sean familiares del Presidente, son muy cercanos a él y comparten los mismos ideales.

La segunda, son los militares y sus visiones más alineadas con los intereses de la soberanía nacional, con una preponderancia por los temas de seguridad, industria de defensa, inversiones extranjeras y actuación internacional de las Fuerzas Armadas. Hacen parte de este grupo el Vicepresidente, General Hamilton Mourão, el jefe de Gabinete de Seguridad Institucional, General Augusto Heleno, y el recién nombrado presidente de la Agencia Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), Almirante Sergio Segovia.

La tercera, es el superministerio de Economía recientemente creado, bajo el comando de Paulo Guedes. Este ministerio agrupa 7 secretarías especiales: Hacienda; Receta Federal; Pensiones y Trabajo; Comercio Exterior y Asuntos Internacionales; Desestatización (Privatizaciones) y Desinversiones; Productividad, Empleo y Competitividad; Desburocratización, Gestión y Gobierno Digital. Paulo Guedes defiende la adopción de políticas liberales radicales a nivel doméstico y la inserción comercial internacional. El nuevo ministerio, tras los cambios de estructura y atribuciones, puede asumir una parte de las atribuciones en relación a negociaciones comerciales que estaban bajo la coordinación del Itamaraty, visto que ahora el nuevo ministerio de Economía puede realizar negociaciones económicas y financieras con los gobiernos, organismos multilaterales y agencias gubernamentales – aunque no esté claro cómo esas atribuciones serán operadas juntamente a la diplomacia³⁰.

La cuarta, es el Ministerio de Relaciones Exteriores que tradicionalmente ejerce no sólo las relaciones diplomáticas sino también la formulación de la política de exterior. El Ministerio ha mantenido directrices generales de actuación, pese a los cambios de gobierno, lo cual ha permitido una cierta previsibilidad a las acciones de Brasil en el escenario mundial. El nombramiento de Ernesto Araújo

29 Discurso del ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2019. (2019, 02 de enero). Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>.

30 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2019). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 870, DE 1º DE JANEIRO DE 2019. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm.

está alineado con el perfil ideológico del núcleo familiar del Presidente y apoyadores, que hacen eco a las ideas de Olavo de Carvalho.

En materia de política exterior, estas cuatro fuentes de influencia y sus respectivos intereses pueden tener agendas convergentes o incluso conflictivas a depender de los temas que se están negociando³¹. Hasta el momento, los temas más sensibles han sido: la relación con China, el manejo de la crisis en Venezuela, algunos puntos acordados en la visita a Estados Unidos (uso de bases militares, por ejemplo) y a Israel (traslado de la Embajada brasileña hacia Jerusalem). Los temas que aún carecen de definición de cómo serán tratados en la agenda de política exterior son los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y la renegociación del acuerdo de exportación de gas al final de 2019 con Bolivia.

La elección de Bolsonaro con la nueva configuración de fuerzas que componen la conducción de política exterior representan una novedad política. Los hechos más concretos han sido la retirada de Brasil de Pacto Mundial de Migración y de Unasur, y las negociaciones para el ingreso de Brasil en la OCDE.

Aún no están definidos cuáles serán los objetivos y prioridades en el campo internacional. La percepción general, por lo tanto, es de imprevisibilidad. ¿Qué tipo de inserción internacional aspira Brasil y, en especial, cuál será su rol en América del Sur?

Sin embargo, es posible pensar que habrá una continuidad con respecto a las medidas que venían siendo implementadas en el gobierno Temer, priorizando los acuerdos comerciales en el marco del Acuerdo de Libre Comercio Brasil-Chile, en que se incluyen temas sensibles como servicios, inversiones y compras gubernamentales, a los países que hacen parte de la ALADI. Dicha concepción está conforme a la postura liberalizante del Ministro de Economía y de lo que se pretende hacer en el plan doméstico e internacional. Una posible diferencia está en cómo ampliar los acuerdos comerciales, preferencialmente los bilaterales en lugar de los multilaterales, considerando que Mercosur presenta limitaciones a los acuerdos extrarregionales.

Con respecto a cómo se dará la implementación de los acuerdos bilaterales hay dudas puesto que la apertura de la economía brasileña es bien valorada por el equipo económico, visto que amplía los flujos comerciales, se integra a las cadenas de valor global y profundiza la globalización. Pero para Bolsonaro y su canciller, los acuerdos bilaterales pueden significar una forma de ejercer el nacionalismo y resistir a presiones globales, aunque el discurso sea el de renovar la política de negociaciones comerciales.

Con respecto a las negociaciones comerciales del gobierno Temer, hay indicios que se mantendrá la continuidad de la agenda comercial: la conclusión del

³¹ Un ejemplo de esto son los cambios en la APEX. Hasta el momento la presidencia de APEX ha sido ocupada por tres personas: Alexandro Carreiro, Mário Vilalva y Sergio Segovia. Los dos primeros fueron nombrados por el ministro de Relaciones Exteriores y el último por el propio presidente Bolsonaro. Los cambios en la presidencia APEX se debió tanto a presiones por cambio cuanto a los conflictos internos que existían en esa agencia. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/em-primeiro-dia-na-apex-militar-demite-diretores-ligados-a-ernesto-araujo.shtml>.

acuerdo Mercosur-Unión Europea, las negociaciones con Canadá, Corea del Sur, Singapur y EFTA. Sobre los acuerdos que involucren temas estratégicos como infraestructura e industria de defensa, todavía no está claro el posicionamiento del núcleo militar.

En relación al Mercosur, tras la reunión en enero con el presidente Mauricio Macri, se dio a conocer los ejes de trabajo de la Presidencia Pro-Tempore de Mercosur en 2019: revisar el Arancel Externo Común, promover el acceso a mercados y la convergencia regulatoria³². Es curiosa la ausencia de menciones sobre el Mercosur en los discursos de Araújo³³, visto que él ya había defendido su tesis en el Itamaraty sobre el tema “Mercosur y negociaciones extrarregionales”³⁴. En su tesis señala que acuerdos bilaterales son importantes y compatibles al fortalecimiento del Mercosur y a la unión aduanera, siendo que ésta no es condición necesaria para mantener cohesión del bloque. Pero no defiende el retorno hacia un Área de Libre-Comercio.

Otro punto de continuidad es la profundización de la relación bilateral con Chile, pues el país es visto por Paulo Guedes como modelo en el campo económico y de pensiones, y también por el Presidente y el diputado Eduardo Bolsonaro, que manifestaron admiración por el país durante las reformas liberales de los Chicago Boys³⁵.

La presencia de Sebastián Piñera y ausencia de Mauricio Macri en la toma de mando de Jair Bolsonaro refuerzan la percepción que de Chile, y la aproximación de Mercosur con la AP, deberán tener mayor prioridad en la política exterior, mientras que persisten las dudas sobre el perfil de relacionamiento con Argentina que ha sido un importante partner estratégico para Brasil, además de ser uno de los principales destinos a las exportaciones brasileñas. Las elecciones presidenciales en Argentina este año pueden ser un factor determinante para la relaciones bilaterales con este país a partir de diciembre.

32 Declaração conjunta emitida por ocasião da visita de trabalho ao Brasil do presidente da Nação Argentina, Mauricio Macri. (2019, 16 de enero). Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19965-declaracao-conjunta-emitida-por-ocasio-a-visita-de-trabalho-ao-brasil-do-presidente-da-nacao-argentina-mauricio-macri-brasilia-16-de-janeiro-de-2019>.

33 ARAÚJO, E. (2019, 07 de enero). Opinião: Bolsonaro não foi eleito para deixar país igual, diz chanceler - Bloomberg, 7 de janeiro de 2019. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/19917-opinio-bolsonaro-nao-foi-eleito-para-deixar-pais-igual-diz-chanceler-bloomberg-7-de-janeiro-de-2019>.

34 ARAÚJO, Ernesto (2007). O Mercosul: negociações extra-regionais. Brasília, DF: FUNAG

35 O'SHEA, María Jose; FUENTES, Fernando (2018, 14 de diciembre). Bolsonaro Jr.: “Ojalá que este momento no sea apenas una ola conservadora en Sudamérica”. Recuperado de <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/bolsonaro-jr-ojala-este-momento-no-sea-ape-nas-una-ola-conservadora-sudamerica/444936/>.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El impulso brasileño para acercarse a la AP, no se debe analizar solamente desde la perspectiva de percepciones de los gobiernos de turno y/o intereses partidistas, sino que se debe considerar también los actores locales que hacen presión y/o demandas frente al surgimiento de un nuevo bloque regional que promueve fuertemente libre mercado. En ese sentido, las demandas del empresariado estaban formalmente presentes desde el segundo gobierno de Dilma Rousseff debido a la agenda del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; sin embargo, es durante el gobierno Temer que dichas demandas hacen partícipes también al Ministerio de Relaciones Exteriores. Por lo tanto, lo que cambia en los distintos gobiernos es la finalidad que se persigue a través de la integración regional.

Temer intensificó el diálogo con la AP tras los impactos al libre comercio generados por el *Brexit* y la irrupción de la política comercial del nuevo presidente de Estados Unidos, Donald Trump, con un enfoque hacia el proteccionismo. Ambos factores impulsaron el encuentro presidencial entre Mercosur y AP, trayendo como resultando una Hoja de Ruta a desarrollar entre ambos bloques, la cual tomó como base la agenda ya existente en el ámbito del GMC del Mercosur. Adicionalmente, el proceso de acercamiento ha tenido un valor simbólico que fue el de demostrar los avances de la política exterior de Brasil bajo el gobierno Temer, marcado por un escenario interno adverso.

Bajo la administración de Temer, el Mercosur priorizó una agenda comercial enfocada en promover los acuerdos de libre-comercio en comparación con los gobiernos anteriores, privilegiando los países de la región, tales como: Perú, Colombia y, particularmente a Chile. A pesar de la aproximación entre Mercosur y AP, Brasil no ha solicitado ser Estado Observador, considerando que los demás miembros del Mercosur sí son Países Observadores. Eso indica a que la aproximación con la AP por parte de Brasil también era una forma de contener sus impactos sobre la región y sobre Mercosur.

Los primeros pasos en el área de política exterior del gobierno de Jair Bolsonaro reflejan un choque entre distintas visiones e intereses de sectores que han influenciado al interior del círculo cercano al Presidente y que se ven reflejados en las declaraciones de los distintos actores. Todavía no se presenta claramente cuáles serán las decisiones que el país tomará frente a los distintos retos en la política exterior del país.

Recientemente tras la reunión de presidentes sudamericanos en Santiago de Chile y la denuncia del Tratado Constitutivo de Unasur por parte de Brasil³⁶, se hizo más clara la preferencia brasileña por Prosur en el lugar de Unasur como mecanismo regional para fomentar la cooperación entre países sudamericanos.

La articulación bilateral con Chile como se mencionaba anteriormente tiene una alta prioridad, considerando que el país ha mantenido un modelo de economía liberal desde más de tres décadas y el actual equipo económico de Brasil pretende implementar algunas de las políticas desarrolladas por este país. Además, a partir de julio de 2019, Brasil y Chile estarán en la Presidencia Pro Tempore de Mercosur y Alianza del Pacífico, respectivamente³⁷.

En ese sentido, la aproximación de Mercosur y AP debiese mantenerse en la agenda del gobierno y tener una mayor relevancia en el corto plazo. Otra tendencia sería priorizar los acuerdos que van más allá de temas arancelarios, tal como el Acuerdo de Libre Comercio Brasil-Chile firmado en 2018.

Tomando en consideración cómo Brasil se ha relacionado con la AP desde 2011 al 2018, considerando los factores antes mencionados de los primeros pasos del gobierno de Bolsonaro y también las declaraciones de buenas intenciones con respecto al acercamiento con la Alianza del Pacífico, se plantean algunos desafíos que debiese enfrentar la política exterior de Brasil en el corto plazo:

- El seguimiento e implementación de los temas incluidos de la Hoja de Ruta Mercosur y AP y los Planes de Acción del Mercosur en temas tales como: la inserción de las PYMEs, generación de cadenas de valores globales, las barreras no arancelarias, la cooperación regulatoria y aduanera, reglas de origen, facilitación del comercio, ventanillas únicas de comercio exterior, entre otros. Adicionalmente, se incluyen los tópicos acordados por ambas partes respecto a temas como el turismo, movilidad académica, agenda digital, movilidad de personas, comercio inclusivo, cultura y género. Esos tópicos fueron resaltados por ex presidente Michel Temer como algo muy importante para el acercamiento de los bloques.
- El seguimiento de las negociaciones de los Acuerdos de Complementación Económica en el ámbito del Mercosur (por ejemplo, el ACE-58), así como el avance de los acuerdos bilaterales en materia de inversiones, servicios y compras públicas, debiese ser otro gran objetivo. En este sentido, las negociaciones del ACE-53, tendrán un desafío más complejo debido a los perfiles políticos diferentes que tienen actualmente los presidentes México y Brasil. Por otro lado, también está en la agenda la aprobación parlamentaria del Acuerdo de Libre Comercio Brasil-Chile.

36 Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosur. (2019, 16 de abril). Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>.

37 Brasil e Chile querem aproximar Mercosul e Aliança do Pacífico.(2019, 23 de marzo) Recuperado de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-03/brasil-e-chile-querem-aproximar-mercossul-e-alianca-do-pacifico>.

- La existencia de la negociación de un Acuerdo con la Unión Europea, así como el inicio de las negociaciones de acuerdos de libre-comercio con Canadá, Singapur y Corea del Sur, estos procesos podrían impactar en las prioridades de la agenda del gobierno de Bolsonaro. Respecto a la hoja de ruta bloque a bloque del Mercosur con la Alianza del Pacífico, cabe preguntarse, ¿cuál será el rol de Itamaraty respecto a la apertura del Mercosur y la posibilidad que éste deje de ser una Unión Aduanera?. Adicionalmente, las discusiones iniciales sobre la revisión del Arancel Externo Común, presentan otra interrogante sobre si ¿se discutirá también la decisión 32/00 del Mercosur?. La cual establece según el Art. 1 “Reafirmar el compromiso de los Estados Parte del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”. Por lo tanto, la pregunta siguiente sería ¿Tendrán los liberales (Paulo Guedes) e Itamaraty (Ernesto Araújo) agendas convergentes respecto a los temas de apertura económica?
- El Presidente Bolsonaro y su ministro de Economía son favorables a la apertura comercial y críticos en algunos aspectos sobre la integración regional. La incógnita que aún persiste es la posición del empresariado representado por la CNI y FIESP, respecto a las medidas de apertura que el gobierno emprenda. ¿Lo acompañarán en su agenda de libre de mercado?
- Por último, cabe resaltar los retos en materia de infraestructura regional, lo cual podría ser el mayor obstáculo para una mayor convergencia entre los países miembros del Mercosur y de la AP. Es un factor crítico que requiere que ambos bloques trabajen de manera conjunta.

Otras publicaciones realizadas por los autores sobre el tema:

1. BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. (2016). Percepciones y reacciones brasileñas frente a la Alianza del Pacífico: contrapeso o convergencia?. En: Eduardo Pastrana Buelvas; Stefan Jost. (Org.). *Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico* (p. 255-275). Ciudad de México: Fundación Konrad Adenauer, A.C. México. Recuperado de https://www.academia.edu/29398014/Percepciones_y_reacciones_brasile%C3%B1as_frente_a_la_Alianza_del_Pac%C3%ADfico_contrapeso_o_convergencia.
2. MARIANO, Marcelo Passini. (2016). La Política Exterior Brasileña y los Procesos de Integración Regional a partir de la creación de la UNASUR y de la Alianza del Pacífico. En: Eduardo Pastrana Buelvas; Stefan Jost. (Org.). *Incidencias Regionales y Globales de la Alianza del Pacífico* (p. 205-226). Ciudad de México: Fundación Konrad Adenauer, A.C. México. Recuperado de https://www.academia.edu/30939048/La_Pol%C3%ADtica_Exterior_Brasile%C3%B1a_y_los_Procesos_de_Integraci%C3%B3n_Regional_a_partir_de_la_creaci%C3%B3n_de_la_UNASUR_y_de_la_Alianza_del_Pac%C3%ADfico.
3. MENEZES, Roberto Goulart; BANZATTO, Arthur. (2016). Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 13, 133-146. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/04/011-menezes-banzatto.pdf>.
4. GONÇALVES, Julia de Souza Borba. (2019). *Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional?* Tesis de Magister, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Recuperado de https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181080/gon%C3%A7alves_jsb_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

