

Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Pontificia Universidad
Católica de Minas Gerais,
Belo Horizonte, Brasil

Marco Aurélio Chaves Cepik

Universidad Federal de
Rio Grande do Sul, Porto
Alegre, Brasil

EN SU CÉLEBRE CONFERENCIA DE 1818, presentada en el Ateneo Real de París, Benjamin Constant argumentaba que los “modernos” estarían imposibilitados de disfrutar de la “libertad de los antiguos”, la cual se caracterizaba por su “participación activa y constante en el poder colectivo”. Los “modernos” tendrían el privilegio del “ejercicio pacífico de la independencia privada”¹, quedando las decisiones y negocios públicos a cargo de los representantes del pueblo. Se trataba de resaltar no sólo las virtudes y la inevitabilidad de la democracia representativa, sino de reforzar el principio de la contención del Estado, propio del liberalismo. La imposibilidad del ejercicio de la democracia directa sería definida, entre otros factores, por las dimensiones propias y complejidad del *locus* democrático contemporáneo, es decir, el Estado-nación.

En tiempos de multiplicación de los flujos transnacionales, de aceleración de los procesos de regionalización y de redefinición del rol del Estado nacional, la cuestión de la complejidad, alcance y legitimidad de los procesos e instancias decisorias parece establecer nuevas fracturas, que generan y abrigan vertientes aparentemente contradictorias, como globalización y (neo)localismos, fragmentación de estados e identidades y una variedad de movimientos de desfragmentación.

Como es bien conocido, la fragmentación y la búsqueda de desfragmentación son características de la historia de América Latina, por lo menos desde los movimientos independentistas de principios del siglo XIX. Si el proceso de descolonización de América Latina implicó la idealización de una gran nación y la tentativa de la configuración de distintas ligas de países, una vez definidos y consolidados los estados nacionales no se extinguieron los ejercicios de rescate de la utopía bolivariana,

¹ Constant, Benjamin. “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”. En: *Filosofia Política*, N°2, 1985, p. 15.

aunque el sesgo pragmático parezca haber suplantado la perspectiva utópica original. Así, la última década del siglo XX, definida en un plano más amplio por la configuración de un orden mundial simultáneamente multipolar en la esfera económica y unipolar en lo político-militar, parece marcada en la región por la multiplicación de acuerdos intra e interregionales no siempre convergentes, y por la intensificación y profundización de procesos de regionalización iniciados anteriormente, en un escenario que, por ahora, tal vez se pueda caracterizar como el de un bolivarismo revivido.

LA POLÍTICA EXTERNA BRASILEÑA EN LOS AÑOS NOVENTA

Las principales directrices e inflexiones de la política externa brasileña se dieron en la década de los noventa, período que se caracterizó también por la profundización del proceso de “latinoamericanización” de las estrategias de inserción internacional del país. Sin embargo, parece importante presentar antes algunos datos relevantes que permitirán cualificar mejor esa inflexión.

A juzgar por algunos indicadores de intercambio económico, parece que ha sido benéfico para el país el fortalecimiento de los lazos con los vecinos latinoamericanos, proceso que fue agilizado en la segunda mitad de la década de los años ochenta por el gobierno Sarney (1985-1990). Si en 1990, en términos de valor, el 11,35% de las exportaciones brasileñas estaban destinadas a América Latina, origen del 17,22% de las importaciones del país en el mismo año, en el año 2000, a pesar de las oscilaciones de la década, las exportaciones brasileñas para la región alcanzaban el 24,75% del total de las exportaciones, al mismo tiempo que las importaciones de la región efectuadas por Brasil alcanzaban el 21,07% de la totalidad. Además, si en 1990 las relaciones comerciales entre Brasil y la región generaron un déficit de poco más de 305 millones de dólares, en el año 2000, después de marcadas oscilaciones, el país alcanzó un superávit de casi 1,2 mil millones de dólares. Otros datos adicionales son importantes en este sentido: si en 1990, aún en términos de valor, el 79,1% del total de las exportaciones de Brasil estaba constituido por bienes industriales, ese porcentaje, en cuanto a las exportaciones del país para América

Latina, alcanzaba el 91,4%. En 2000, a pesar de las variaciones de la década, esas cifras alcanzaron el 81,1% y el 94,8%, respectivamente.

No obstante, tal vez el dato más significativo es que en 1990 Brasil exportó a Estados Unidos más del doble de lo exportado para América Latina, y para la Unión Europea casi el triple de lo exportado para la región. Ya en el año 2000 el valor de las exportaciones brasileñas para América Latina fue un poco más que el de aquellas destinadas a Estados Unidos y a la Unión Europea. En una palabra, en 2000 América Latina se convirtió en el destino principal de las exportaciones del país. Este intercambio generó un superávit importante, al tiempo que, en este mismo año, Brasil tuvo un déficit tanto en su comercio con Estados Unidos como con la Unión Europea. En realidad, a pesar de la inestabilidad en el desempeño del comercio exterior brasileño durante los años noventa, es a partir de 1993 que el superávit comercial del país con América Latina superó el del intercambio con Estados Unidos y la Unión Europea. Aún en los años 95 y 96, cuando el país presenta déficit en su intercambio con la región, esos déficits son, en términos de valor, mucho más reducidos que aquellos registrados con relación a los Estados Unidos y a la Unión Europea². Estos datos indudablemente ilustran el hecho de que, si con el fin de la Guerra Fría América Latina pierde su importancia geoestratégica, lo mismo no se puede decir con relación a la importancia de la región para Brasil.

Retomando la inquietud expuesta anteriormente, es importante señalar que, a pesar de la polémica que aún subsiste en cuanto a los grados de continuidad y de la supuesta inflexión radical de la política exterior del país a partir de los años Collor de Mello (1990-1992) sería correcto decir que las estrategias internacionales brasileñas estuvieron centradas en la articulación de diferentes niveles. El nivel sub-regional (vía Mercosur en una dinámica que, en un momento priorizaba la profundización controlada, y en otro momento la expansión del bloque), el nivel regional (la propuesta de creación del Área de Libre Comercio Suramericana (Alcsa) y las demás negociaciones suramericanas), el nivel hemisférico (la conformación del ALCA) y el nivel interregional (las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea). Pero, si la nueva

² Cepal. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001*. Santiago de Chile: Cepal, 2002.

postura internacional de los gobiernos brasileños en la década de los noventa se caracterizaba por la centralidad otorgada a los arreglos de integración económica, esa postura estuvo también profundamente marcada por la adhesión a los regímenes internacionales, tanto en el área de seguridad, culminando con la firma del Tratado de No-Proliferación Nuclear en 1998, como en las de comercio y de protección a los derechos humanos y medio ambiente³.

Como el objetivo de este artículo es hacer un balance resumido de las relaciones entre Brasil y América Latina en la década de los noventa, esta segunda gran vertiente de la estrategia de inserción internacional del país, basada en la mayor participación en los foros multilaterales, no será analizada sistemáticamente en el presente artículo⁴.

Cabe destacar, sin embargo, como lo sugiere la articulación de los distintos niveles, que el proceso de “latinoamericanización” de la política externa brasileña, que se remonta al gobierno de José Sarney pero que tiene sus orígenes en los años de Kubitschek (1956-1961), no implica el abandono del legado universalista propio de la diplomacia brasileña (ni, como lo hemos visto, el menosprecio a los foros internacionales). Al contrario, parece correcto afirmar siguiendo a Lessa⁵, que ese proceso de (re)valorización del universalismo selectivo que, definitivamente, no se restringe a la dinámica de las relaciones con nuestros vecinos, no significa una autolimitación de la presencia internacional del país, sino una “estrategia de racionalización” de los vínculos, supuestamente capaz de garantizar a una potencia mediana, o país intermedio como Brasil, una posición más ventajosa o, por lo menos no tan perjudicial en las negociaciones inevitables en un mundo crecientemente interdependiente. En otras palabras, en el período posguerra hasta el

final de la década de los ochenta, el universalismo selectivo ha sido instrumentalizado por la diplomacia brasileña como “válvula de escape”, en el sentido de manifestar la adaptabilidad de las estrategias y sociedades implementadas por el país a las fugaces oportunidades y a los desagrados internacionales durante la década de los noventa, la cual se caracterizó por la expectativa de un remplazo de la lógica político-militar e ideológica que dirigía el sistema internacional por la superioridad de la lógica económica, el universalismo selectivo deja de ser una simple estrategia para complementar, asumiendo el estatus de una de las “cualificaciones principales” de la inserción internacional del país.

Según diversos autores, en el campo de la política externa del país la llegada de Collor a la presidencia en 1990 marcaría la ruptura del consenso, articulado de forma más sistemática a partir de mediados de los años setenta con la adopción del llamado “pragmatismo responsable” durante el gobierno del general Geisel (1974-1979) en torno de la estructuración de un proyecto de inserción internacional autonomista, basado en la búsqueda de una presencia activa e independiente en el sistema internacional⁶. En un tono más incisivo, Cervo se refiere al abandono, en Brasil y en la mayor parte de los países latinoamericanos, del “paradigma de relaciones internacionales del Estado desarrollista a favor del paradigma neoliberal”⁷, caracterizado por la “adopción de un proceso de modernización concebido por el centro como remplazo a la formulación de la inteligencia local, consustanciada en el tradicional pensamiento de Cepal”⁸.

En la mismo orden que destaca supuestas semejanzas y líneas de continuidad de la política externa implementada por los tres presidentes de la década de los noventa, Ferreira declaró

³ Mello, Flavia de Campos. “A política externa brasileira e os blocos internacionais”. En: *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 16, N° 2, 2002.

⁴ Véanse Pinheiro, Letícia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. En: *Contexto Internacional*, Vol. 22, N° 2, 2000, pp. 305-336; Ferreira, Oliveiros S. *A Crise da Política Externa. Autonomia ou Subordinação?* Rio de Janeiro: Revan, 2001.

⁵ Lessa, Antônio Carlos. “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 41, 1998, pp. 29-41.

⁶ Véanse Hirst, Monica y Letícia Pinheiro. “A política externa do Brasil em dois tempos”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 38, N° 1, 1995, pp. 5-23; Lima, Maria Regina Soares. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. En: *América Latina/Internacional*, Vol. 1, N° 2, 1994, pp. 27-46.

⁷ Cervo, Amado Luiz. “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 43, N° 2, 2000, p. 5.

⁸ Ídem., p. 6.

que la acción de la diplomacia brasileña está hoy “subordinada a las directrices fundamentales de la política macroeconómica que se ha venido practicando”. La adhesión al “pensamiento único” y la sumersión en la “corriente” son los elementos que conforman la postura real “cualquiera que sea la retórica que se utilice, disimulando los hechos para pretender (...) marcar posición de independencia frente a la política norteamericana”⁹. Según este autor, el entorpecimiento de la capacidad de actuación internacional autónoma del país se origina principalmente en el excesivo peso dado a la visión economicista de la inserción internacional del país, lo cual hace que sea negligente la “Gran Estrategia” propagada por la manipulación de recursos de poder más tradicionales. Como veremos a lo largo de la década de los noventa, se procesó la adopción tanto de un nuevo concepto de autonomía como de una nueva concepción de soberanía, proceso que indudablemente marginalizó perspectivas como ésta defendida por Oliveiros Ferreira.

La mencionada ruptura del consenso hace que el paradigma de autonomía estatal (por lo menos en su versión de búsqueda de una “autonomía por la distancia”) no sea invocado sistemáticamente en la década de los noventa, debido a las implicaciones de las transformaciones del sistema internacional y del escenario nacional, del agotamiento del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones y del movimiento progresivo del ideario neoliberal. Sin embargo, tendría vida corta el realineamiento más explícito promovido al comienzo del gobierno Collor, basado en un discurso “modernizante” y pautado por el estilo personalista del presidente y por la búsqueda de impactos inmediatos. Dichos factores fueron los responsables de un cambio brusco que alejó a la corporación diplomática de la formulación de marcos conceptuales de la política externa brasileña, colocando en receso la tradicional “lógica institucional” de formación discursiva, conceptual y estratégica de los parámetros para la actua-

ción internacional de Brasil¹⁰. Se podría decir tal vez que inicialmente el presidente Collor habría resucitado una especie de “americanismo ideológico”¹¹ o mejor, “primermundismo ideológico” en la definición de la agenda externa del país, lo que sería explicado, entre otros factores, por la concepción de Estados Unidos como alfa y omega del orden mundial Posguerra Fría, por el objetivo de romper con la imagen tercermundista del país y por el voluntarismo del Presidente, en la expectativa de que “la adopción de las reglas de los países desarrollados tanto en la agenda nacional como externa (...) sería lo suficiente para garantizar la participación del país” en los núcleos decisorios internacionales¹². La política internacional de Collor buscaba la consecución de tres objetivos. Primero, la actualización de la “agenda internacional del país de acuerdo con las nuevas cuestiones y el nuevo momento internacional; segundo, construir una agenda positiva con Estados Unidos y tercero, descaracterizar el perfil tercermundista de Brasil”¹³.

El rápido desgaste sufrido por el presidente Collor, asociado a otros factores, hicieron que, a pesar de la progresiva politización y fragmentación del proceso de formulación de la política exterior de Brasil, la corporación diplomática, también dividida, tuviera que reasumir un papel más destacado en este proceso. Así, pasó a ser retomada la idea de la necesidad de instrumentalizar mejor la política externa para el desarrollo del país con el fin de consolidar poco a poco la autoidentificación del país como mediador o “constructor de consensos” en el escenario internacional, y rescatar así la condición de Brasil como “país de contrastes”.

A pesar del énfasis dado por el sucesor de Collor, Itamar Franco (1992-1994), en la política nacional, en este “gobierno de transición” fueron mantenidas las directrices adoptadas por la diplomacia brasileña después de la “reformulación conceptual” ya mencionada, que incluía la revalorización del concepto de democracia y el énfasis en el desarrollo sostenible y en la cooperación para el desarrollo¹⁴. De

⁹ Ferreira, Oliveiros S., Ob. cit., p. 14.

¹⁰ Arbilla, José María. “Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994)”. En: *Contexto Internacional*, Vol. 22, N° 2, 2000, pp. 337-386.

¹¹ Silva, Alexandra de Mello. “O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”. En: *Estudos Históricos*, Vol. 8, N° 15, 1995, pp. 95-118.

¹² Arbilla, José María. Ob. cit., p. 253.

¹³ Hirst, Monica y Letícia Pinheiro. Ob. cit., p. 6.

¹⁴ Arbilla, José María. Ob. cit.

la concepción adoptada inicialmente por Collor de un mundo unipolar¹⁵, se pasa a un escenario internacional de “polaridades indefinidas”, en donde no estaba definido de antemano el lugar de cada país y de cada actor¹⁶. Ese cambio de perspectiva amplió los esfuerzos del país en la segunda mitad de la década, en el sentido de buscar asumir un lugar de mayor destaque en los principales foros decisorios mundiales, como se verá a continuación.

De acuerdo con lo señalado por Saraiva¹⁷, la principal inflexión de la política externa brasileña en la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) fue la aceptación de un nuevo concepto de “soberanía compartida”. Este nuevo concepto se diferencia del significado clásico del término que estaba relacionado con la idea de que, dada la consolidación y universalización de determinados valores, los estados estarían sujetos a las normas y reglas definidas por los regímenes internacionales. Así, para la corporación diplomática del país fue vital superar definitivamente el concepto de autonomía, que buscaba, según la crítica efectuada por el nuevo paradigma, el aislamiento y la autosuficiencia, lo que hizo que fuera necesaria la adopción de una estrategia de “autonomía por la integración”¹⁸. Se reafirmó la concepción de Brasil como comerciante global y se agilizó la perspectiva del país actuando como un jugador global.

Debido a que el objetivo del artículo es presentar una breve caracterización de la política

externa brasileña durante la década de los noventa, no avanzaremos más en esta importante discusión sobre las continuidades y rupturas del discurso y de la práctica de la política exterior de Brasil en el período señalado. Sin embargo, es necesario destacar que el lugar asumido por América Latina en la política externa brasileña debe ser analizado en el contexto de las nuevas orientaciones conceptuales. En resumen, es preciso hacer una doble caracterización de las estrategias seguidas por Brasil durante la década de los años noventa. Según lo señalado por Lima¹⁹ y Pinheiro²⁰, cada una de las características, sin embargo, parece privilegiar apenas una de las dos principales vertientes de la actuación internacional del país, como son: a) el énfasis en el regionalismo abierto o en la articulación de los niveles de interacción sub-regional, regional, hemisférico e interregional, y b) una participación más intensa del país en los regímenes internacionales y foros multilaterales.

Para Lima²¹, la apertura comercial promovida por Collor de Mello marcó una ruptura de la política externa brasileña, inaugurando así una fase de “integración competitiva”, caracterización que destaca la primera de las dos vertientes mencionadas. Los cambios internacionales, como la globalización y la presión norteamericana por la armonización internacional de las políticas nacionales, e internas, como la liberalización política y la apertura económica exterior brasileña, terminaron alterando la naturaleza propia de la

¹⁵ Batista, Paulo Nogueira. “A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?”. En: *Política Externa*, Vol. 1, N° 4, 1993, pp. 106-135.

¹⁶ Lafer, Celso y Gelson Fonseca Júnior. “Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões)”. En: Fonseca Júnior, Gelson y Castro, S.H.N. (editores). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra/IBRI, 1994, pp. 49-78.

¹⁷ Saraiva, Miriam Gomes. “Brasil e Argentina nos anos 90: uma década de política externa”. Trabajo presentado en el XXIV encuentro anual de ANPOCS. Petrópolis, 23-27 de octubre de 2000.

¹⁸ Aunque mostrándose resistente a los rótulos, Luiz Felipe Lampreia (1994-2001), ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno de Fernando Henrique, declara que es posible resumir el sentido principal de la política externa de Cardoso en la búsqueda de “autonomía por la integración”. Tal denominación es pertinente porque sugiere una línea de continuidad al señalar el supuesto mantenimiento de una cierta distancia del país con relación a los Estados Unidos y por abarcar tanto el cambio, en el sentido de una más plena adhesión a las normas y regímenes internacionales, como los esfuerzos de integración subregional y suramericana. Se observa que desde mediados de los años setenta la diplomacia brasileña se orientaba hacia nuevos y diversificados ejes de relacionamiento sur-norte, sur-este y sur-sur. En ese sentido hay que tener cuidado con la caracterización del supuesto “aislacionismo” de la orientación diplomática anterior a 1990.

¹⁹ Lima, Maria Regina Soares. “Instituições democráticas e política exterior”. En: *Contexto Internacional*, Vol. 22, N° 2, 2000, pp. 265-304.

²⁰ Pinheiro, Letícia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. En: *Contexto Internacional*, Vol. 22, N° 2, 2000, pp. 305-336.

²¹ Lima, Maria Regina Soares. Ob. cit., 2000.

política exterior brasileña. Esto debido a que Brasil, además de su tradicional papel de representación de intereses colectivos en la arena internacional, tuvo que “negociar intereses sectoriales, involucrándose directamente en el conflicto de distribución interna”²². La política nacional adquiere una nueva centralidad en el proceso de formación de la política exterior, lo cual tiene dos implicaciones que se refuerzan mutuamente. Primero, la politización de la política exterior, y segundo una reducción potencial de la tradicional autonomía disfrutada por el ministro de Relaciones Exteriores en la conducción de la política externa.

La segunda caracterización general de la política exterior brasileña de la década de los noventa es la propuesta por Pinheiro²³, que denomina como el nuevo paradigma de la política exterior del país el “institucionalismo pragmático”. Esa caracterización tiende a privilegiar la segunda de las dos grandes vertientes señaladas. La autora trabaja con la siguiente hipótesis:

(...) una vez más, la diplomacia fue a buscar en la tradición su lógica de actuación. A diferencia del pasado, un nuevo continuismo se establece, no por la fidelidad a los paradigmas históricos (globalismo y americanismo), ambos superados, ni en función de la lucha por la sobrevivencia del modelo del ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones), éste igualmente superado, sino en función de los principios realistas de la política exterior que irán, que están dentro del proyecto neoliberal, es decir, intentar preservar la lógica de la autonomía²⁴.

El “institucionalismo pragmático”, al buscar ampliar la presencia y el impacto de la participación brasileña en el sistema internacional a través de los organismos internacionales (ONU, OMC, entre otros), estaría intentando preservar así mismo parte de la tradición diplomática del país a través de la instrumentalización de la política externa en la búsqueda del desarrollo nacional y en la garantía de la autonomía brasileña.

Se esperaba que una vez superada la falta de credibilidad de Brasil por la concretización de un cierto liderazgo regional, por la consolida-

ción de su democracia y por la plena aceptación de los principales acuerdos internacionales (o dicho en otras palabras, por la vinculación del país a los regímenes en las áreas de seguridad, derechos humanos, medio ambiente y comercio), Brasil ganaría una “autonomía en la participación”, al estar presente en las principales mesas de negociación y al participar en los procesos decisivos que garantizarían la reconfiguración del orden mundial y permitiría una mejor defensa de los intereses del país.

Este breve panorama de la política externa brasileña de la última década se justifica en la necesidad de comprender el incentivo de los vínculos de Brasil con los países latinoamericanos en el contexto de las estrategias más amplias de las relaciones internacionales brasileñas, definidas no sólo por la tradición diplomática, sino también por la movilización de los intereses nacionales y por la naturaleza y magnitud de los disgustos y oportunidades del escenario internacional. A continuación pasamos a discutir esta aproximación de acuerdo con sus instrumentos o planes básicos.

En el siguiente aparte se analizará la estrategia sub-regional, donde se destacarán los objetivos y las dinámicas del proceso de conformación del Mercosur. Luego se trabajará la estrategia regional, analizando la propuesta brasileña de creación del Alca y algunos de los demás tratados suramericanos. En las consideraciones finales se efectuará un balance rápido del choque del(os) bolivarianismo(s) de los modernos con el neopanamericanismo corporificado por la propuesta de creación del Área de Libre Comercio de las Américas, (ALCA) rescatando la pantomima en tres actos presentada en el *intermezzo* anterior.

Antes de continuar con la argumentación, cabe resaltar la pertinencia de la siguiente pregunta: ¿Los procesos que serán priorizados a continuación darían cuenta de verdad, de la esencia de la relación de Brasil con los demás países latinoamericanos durante la década de los noventa?

La respuesta parece positiva cuando se tienen en consideración tres factores. Primero, la importancia marginal atribuida a la Organización de Estados Americanos (OEA), mejor caracterizada como institucionalización del panamericanismo, o, dicho de otra forma, donde se presenta la tendencia de prevalecer los intereses y directrices

²² Ídem.

²³ Pinheiro, Letícia. Ob. cit.

²⁴ Ídem.

norteamericanos²⁵; segundo, el eclipse del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado en 1975 para ser un “mecanismo de consulta y coordinación de las posiciones de América Latina, tanto en los organismos internacionales como ante terceros países y grupos de países”, con competencia en los ámbitos económico y social, y que daría sentido al regionalismo latinoamericano de sesgo desarrollista²⁶; y tercero, el agotamiento del Grupo de Río creado 1986, que sería el “foro más representativo de la región latinoamericana para cuestiones políticas”, ya que fue estructurado para garantizar a los países miembros una mayor movilidad e independencia frente a las presiones norteamericanas²⁷.

EL NIVEL SUB-REGIONAL: NACIMIENTO, VIDA Y AGONÍA DEL MERCOSUR

Ante todo, es necesario decir que el Mercado Común del Sur no es sólo la “principal iniciativa de la política externa brasileña en la última década ni el más exitoso esfuerzo de integración en América Latina”²⁸, siendo para muchos el más exitoso proceso de integración de los países en desarrollo. El Mercosur es también el epicentro de las estrategias de inserción internacional formuladas para el país en el período de la Posguerra Fría, tanto en su vertiente principal (comercial y económica) como en la política, ya que el liderazgo de Brasil sobre un bloque económico cuyo desempeño pasa a producir indicadores expresivos de éxito destacaría las pretensiones del país de actuar efectivamente como un jugador global. Es importante decir también que el Mercosur pasa a ser el instrumento, el ejemplo, el inductor y el mayor parámetro para la definición/instrumentalización del acercamiento de Brasil hacia América Latina.

Aquí no nos interesa tanto el notable desempeño comercial del Mercosur en los primeros años de la década de los noventa según algunos indicadores²⁹, ni la controversia sobre el hecho de que esos datos francamente positivos reflejaran la “creación” de comercio en el ámbito del bloque económico o tan sólo su “desvío”³⁰. La velocidad del crecimiento del comercio intrabloque es relevante en nuestro análisis sólo en la medida en que este proceso garantice una mayor visibilidad del Mercosur, al ampliar su capacidad de atracción y la importancia estratégica de la empresa para los países involucrados (y movilizándolo también, como parece inevitable, el interés y la cautela de parte de otros países y bloques, como se verá más adelante). Dicho de otra forma, y aunque se pueda destacar una supuesta exacerbación del sesgo económico/comercial de las estrategias internacionales del país durante la década de los noventa, vamos a hacer énfasis en esta sección en las variables políticas y estratégicas del proceso de integración del Cono Sur, destacando el hecho de que la integración no es un fin en sí mismo, sino también un instrumento para la materialización de otros objetivos, que trascienden la esfera sub-regional y aun la regional.

Esta perspectiva más amplia, y de acuerdo con la interpretación que se le da en la literatura, según la cual las negociaciones dentro de las que se configuró el Mercosur habrían sido la culminación del proceso de superación de la tradicional rivalidad entre Brasil y Argentina, al pensar en la integración como un elemento central para la consolidación de la democracia de los países miembros.

Como resalta Vizentini³¹, la aproximación entre los dos países, que constituyen los principales

²⁵ Santos, Norma Breda dos. “Cinqüenta anos de OEA: o que comemorar?”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 41, N° 2, 1998, pp. 159-164.

²⁶ Souto Maior, Luiz A.P. “América Latina: o regionalismo continental revisitado”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 39, N° 2, 1996, p. 117.

²⁷ Borges, Bruno de Moura. “O Brasil no Grupo do Rio: dilemas e perspectivas”. Trabajo presentado en el XXV encuentro anual da Anpocs. Caxambu, 16 a 20 de octubre de 2001.

²⁸ Vaz, Alcides da Costa. *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002, p. 18.

²⁹ Datos de la secretaria general de Aladi señalan que en la década de los noventa el comercio intramercosur creció 336%, pasando de US\$4,1 mil millones en 1990, o sea, en el año anterior a la creación del bloque, a US\$18,2 mil millones en 2000, después de haber alcanzado un pico de US\$20,5 mil millones en 1997. Vaz, Alcides da Costa. Ob. cit.

³⁰ Véanse Vaz, Alcides da Costa. “Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 44, No.1, 2001, pp.43-54; Sabbatini, Rodrigo. “Multilateralismo, regionalismo e o Mercosul”. En: *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, Vol. 29, N° 1, 2001, pp. 30-55.

³¹ Vizentini, Paulo. “Dez anos do Mercosul: a crise da integração e o desafio da ALCA”. En: *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre. Vol. 29, N° 1, 2001, pp. 9-29.

soportes del bloque, no puede ser pensada como resultado de la redemocratización de esos países, una vez que tal proceso tenga sus orígenes en negociaciones que llevaron a la firma de acuerdos bilaterales durante el gobierno Médici (1969-1974) y, más específicamente, con la resolución definitiva de la disputa política acerca del aprovechamiento de los recursos energéticos de cuenca del río Paraná, a través del acuerdo de 1979 sobre Itaipu y Corpus, que se concreta y al mismo tiempo acelera el proceso de construcción de la confianza entre los dos países. Tal proceso pavimenta el camino para que la creciente convergencia entre los intereses y estrategias de Brasil y Argentina, todavía bajo gobiernos militares, se puede transformar, durante los gobiernos Sarney y Alfonsín (1983-1989), en una alianza cuyos objetivos fueran, en cierta medida, desvirtuados durante la última década del siglo.

Es también importante recordar brevemente que el hecho de que la experiencia del Mercosur, a pesar de sus singularidades, responda a procesos de integración económica regional anteriores, los cuales se remontan a la década de los años cincuenta, con los primeros ensayos de los países centroamericanos en el sentido de la búsqueda de complementariedad y con la Cepal asumiendo el papel de *think-tank* regional, pasando por la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), en 1960, del Pacto Andino, en 1969, y por la transformación de la Alalc en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), en 1980, entre otros procesos de menor expresión³².

La profundización del proceso de acercamiento que desembocaría en la creación del Mercosur, manejado en el plano bilateral por Argentina y Brasil, tendría como marcos más inmediatos el Programa de integración y de cooperación económica, de 1986, el Tratado de Integración, de 1988, y el Acta de Buenos Aires, de 1990. Hay que resaltar el fuerte sesgo reactivo de ese proceso, debido a que los factores extra-regionales contribuyeron decisivamente a la definición de los propósitos, el ritmo y el alcance de la integración deseada. Muy sintéticamente se trata de registrar el impacto de la puesta en mar-

cha del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, en 1989, de la perspectiva de incorporación de otros países del hemisferio, como constante de la “iniciativa para las Américas” de George Bush, en 1990, de la expectativa en cuanto a la creación de una “fortaleza Europa” a partir de 1993, como fue anunciado en el Acto único europeo (1986), así como las dificultades en las negociaciones para la liberalización del acceso a mercados en la Ronda de Uruguay y para la regulación de algunos sectores en el ámbito del Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT)³³.

El Acta de Buenos Aires es importante no sólo por haber sacramentado el interés de conformación del mercado común bilateral y definido sus propias directrices, sino también por haber reducido a cuatro años los plazos previstos por el Tratado de 1988 para la creación del espacio económico común (10 años). Si el ritmo del proceso de integración fue significativamente acelerado, aunque muchos lo consideraron como irrealista, la naturaleza de la integración planeada también fue profundamente modificada. Si el proceso anterior era pautado por un concepto “dirigista” y “flexible”, la integración planteada por los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando Collor de Mello asume posturas claramente libre-cambistas, pasando a ser automático el desmantelamiento de las barreras existentes.

El Tratado de Asunción, que crea el Mercosur, donde se incorpora a Uruguay y Paraguay, reproduce las directrices básicas definidas por los acuerdos anteriores, y garantiza la reciprocidad política y la igualdad de derechos y obligaciones entre los cuatro países miembros, a pesar de sus visibles asimetrías³⁴. El multilateralismo implantado no ocasionó en ningún sentido, como demuestra Vaz, la “distribución de la capacidad de influencia y de decisión en el proceso negociador”, prevaleciendo las directrices acordadas por Brasil y Argentina. Chile, dada la incompatibilidad del perfil lineal de su tarifa única y exclusiva (11%) con los más elevados promedios tarifarios de Brasil y Argentina, optó por no ingresar en el bloque sub-regional, y decidió pasar a jugar sus

³² Véanse Vaz, Alcides da Costa. “Integração econômica regional na América Latina: experiências e perspectivas”. En: *Relações Internacionais e desenvolvimento regional*. Brasília: Universa, 2000, pp. 271-286; Barbosa, Rubens. “O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990)”. En: Albuquerque, J. A. Guillon (editor). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. Vol. 2. São Paulo: NUPRI-USP/Cultura Eds. Associados, 1996, pp. 135-168.

³³ Almeida, Paulo Roberto de. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. Mimeo, 2001.

³⁴ Ídem., Almeida, Paulo Roberto de. *Mercosul: Fundamentos e perspectivas*. São Paulo: 1998.

fichas en una negociación comercial bilateral con los Estados Unidos, lo cual, a lo largo de la década de los noventa, ejerció un juego de seducción y prórroga pautada, entre otros factores, por el interés de bloquear la expansión y el fortalecimiento del Mercosur.

En este trabajo no nos interesa tanto el proceso de negociación que conllevó a la implementación del Mercosur, ni la institucionalización de esas negociaciones dentro de las cuatro partes. Cabe recordar, sin embargo, que el proceso de negociación bilateral entre Brasil y Argentina y la posterior incorporación de los otros dos socios al Mercosur señala un cambio claro en relación con los principales procesos de integración ensayados anteriormente en América Latina, como en el caso de la Alalc y de la Aladi, en la medida en que la integración deja de ser una cuestión puramente económica, y va adquiriendo una nítida connotación política³⁵. En este sentido, pasa a ser crucial la ruptura libre-cambista promovida en el inicio de los gobiernos Menem y Collor, justificado formalmente por el objetivo de ampliar la competitividad externa de la sub-región, a través de la creación y maximización de ventajas competitivas de las economías de los países miembros. Vizontini califica esa ruptura de manera incisiva: “Una integración de perfil desarrollista fue transformada en un instrumento de política económica neoliberal”³⁶.

Adicionalmente a la instrumentalización dentro del proceso de consolidación de la democracia, en los gobiernos Alfonsín y Sarney se destacaron, junto con la planeación de la cooperación bilateral, los siguientes objetivos. Primero, buscar minimizar la creciente marginalización de América Latina en el sistema internacional a través de la formulación de respuestas diplomáticas comunes a los desafíos externos; segundo, la búsqueda de una complementariedad comercial; tercero, ensayar flujos de desviación comercial, y por último, lograr la cooperación en el ámbito tecnológico y en proyectos específicos.

Con esto lo que buscaba era la creación de mecanismos conjuntos de desarrollo industrial y tecnológico, siendo pensada la apertura comercial de forma gradual y equilibrada³⁷.

Sin embargo, a pesar del sesgo libre-cambista dado posteriormente a la integración y de su perspectiva inicial de soporte del proyecto neoliberal de “modernización”, con el juicio de Collor y la investidura del presidente Itamar Franco, el Mercosur pasó a encarnar con mayor nitidez un carácter estratégico más abarcador, al ser la integración de una forma gradual de “imponer reglas a la globalización”, dejando de ser “apenas un instrumento útil para acelerar el proceso de liberalización de la economía brasileña”³⁸. Para Mello, Brasil fue el:

único país de América Latina que, de alguna forma resistió a todas las iniciativas de Estados Unidos para la región, al mantener los mismos objetivos establecidos en 1990, es decir, al asegurar la actuación conjunta con el Mercosur para fortalecer su poder de negociación con Washington; evitar la desertión de Argentina; intentar alterar la naturaleza unilateral de la propuesta norteamericana, e impedir que el bloque sub-regional pudiera venir a ser diluido en el caso de que el área de libre comercio hemisférico fuera efectivamente puesta en marcha³⁹.

Paulo Roberto de Almeida analiza los diez años de existencia de Mercosur, y sugiere la posibilidad de pensar la trayectoria del bloque a lo largo de la década de los noventa en tres etapas, las cuales son: a) una fase de transición, prevista en el propio Tratado de Asunción, que se cerraría en 1994; b) la conformación de la unión aduanera, en 1995, que correspondería, en realidad, a una “segunda transición”, una vez que hayan sido definidos espacios de “tiempo adicional para que fueran completados los requisitos de una zona de libre-comercio completo y de una unión aduanera terminada”⁴⁰, y c) una fase de crisis política y económica iniciada con la devaluación de la moneda brasileña, en enero de 1999, y con amenaza subsiguiente de dolarización de Argentina (etapa de crisis aguda por la dramática deteriorización de la situación en Argentina a partir de 2002 y por la drástica reducción de los flujos comerciales intrabloque que se continuó).

³⁵ Vaz, Alcides da Costa. Ob. cit., 2000.

³⁶ Vizontini, Paulo. Ob. cit., p. 13.

³⁷ Ídem., p. 16.

³⁸ Hirst, Monica y Letícia Pinheiro. Ob. cit., p. 14.

³⁹ Mello, Flavia de Campos. Ob. cit., pp. 2-3.

⁴⁰ Almeida, Paulo Roberto de. Ob. cit., 2001.

La primera fase estuvo marcada, desde la perspectiva brasileña, no sólo por la gran relevancia comercial asumida por la sub-región y por el mayor compromiso con las negociaciones para que el Mercosur pudiera transformarse en una unión aduanera, sino también por la ampliación del diálogo y de la cooperación con los demás países de América Latina. En esta segunda vertiente, como se verá en la próxima sección, se destacan las iniciativas tomadas por Brasil en el sentido de una articulación más profunda entre los países suramericanos, a través de la Iniciativa Amazónica y de la propuesta de la creación de la Alca. Durante el gobierno de Itamar Franco tuvo lugar la adopción de medidas que pondrían fin al histórico distanciamiento entre Brasil y Venezuela, a través de los Acuerdos de cooperación bilateral de 1993 y 1994, el acuerdo con Bolivia que reguló la compra de gas natural por Brasil y trató el tema de la construcción del gaseoducto entre los dos países; la creación de la Comisión de Vecindad Brasil-Colombia (1994), y la “tentativa de involucrar a Chile al proyecto de integración latinoamericana”⁴¹. Respecto a la cuestión de Cuba, Franco buscó intensificar las relaciones entre los dos países y defendió una “política de mano extendida y no aislamiento político y económico”.

Pero, afirmar que el Mercosur a partir de la caída de Collor pasa a ser instrumentalizado dentro de las estrategias de inserción internacional más amplias, no quiere decir que fueran integralmente rescatables los objetivos definidos en el momento en que se estrecharon los lazos entre Brasil y Argentina durante los gobiernos de Sarney y Alfonsín. La transformación del bloque en una unión aduanera (imperfecta), en 1995, ilustra bien el punto. Si la diplomacia brasileña buscaba en la unión aduanera un mecanismo capaz de fortalecer el poder de intercambio del país en las negociaciones hemisféricas, siendo también un elemento clave de la estrategia/ambición brasileña para lograr más autonomía y una mayor proyección global, al colocar el país “en el mapa de los bloques internacionales” interpretaciones distintas han sido suscitadas. Una segunda perspectiva, que no excluye necesariamente la anterior, involucra la concepción de que, en un contexto de priorización de apertura económica, la creación de una unión aduanera

sería parte de una estrategia de bloquear, en la medida en que la vinculación de reformas liberalizantes a acuerdos internacionales tendría como objetivo, entre otros, bloquear la posibilidad de retroceder en la implementación del modelo de desarrollo “extrovertido”⁴².

Al proceso de profundización del bloque siguieron, a partir de 1995, renovadas iniciativas para la ampliación del Mercosur, las cuales tuvieron como objetivo aumentar el poder de intercambio de Brasil en el proceso de conformación del ALCA. En 1996, Chile y Bolivia firmaron acuerdos de asociación a Mercosur (Venezuela y Ecuador también manifestarían su interés). En 1988, el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN) firman un acuerdo marco previniendo la creación de una zona de libre comercio entre los bloques a partir de 2000. En cuanto a la perspectiva de integración hemisférica, la estrategia brasileña involucró, como ya vimos, la búsqueda de la prórroga del inicio efectivo de las negociaciones y el avance de los tratados con la Unión Europea.

Pero si la devaluación del real en enero de 1999 marca el inicio de una etapa de crisis política y económica del bloque, las dificultades ya se anunciaban antes, dada la atracción ejercida por el Nafta, especialmente sobre Argentina y Chile, siempre cortejado por el Mercosur y el espectro de la constitución del ALCA. Otros factores también perturbaban el horizonte, obstaculizando la evolución del proceso negociador de la región: la crisis financiera en México (1994), Asia (1997) y Rusia (1998), los problemas nacionales como el desempleo, la diferencia entre los regímenes cambiables de Argentina y Brasil y la propia complejidad de la agenda integracionista.

Aquí cabe recordar, aunque de manera sucinta, que a lo largo de la década de los noventa Brasil y Argentina, aún sustentando conjuntamente el proyecto del Mercosur, mantuvieron posiciones y estrategias internacionales claramente divergentes. Esas divergencias pueden ser sintetizadas a *grosso modo* de la siguiente manera. La postura de visible alineamiento de Argentina hacia Estados Unidos, la cual está justificada por la concepción del “realismo periférico” que daría el soporte para la política externa del gobierno Menem, y que puede ser sintetizada por la celebre mención del canciller argentino Guido di Tella a las “relaciones carnales” que el país cul-

⁴¹ Hirst, Monica y Letícia Pinheiro. Ob. cit., p. 16.

⁴² Véanse Mello, Flavia de Campos. Ob. cit.; Batista, Paulo Nogueira. “O Mercosul e os interesses do Brasil”. En: *Estudos Avançados*, Vol. 8, N° 21, 1994, pp. 79-95.

tivaba con la potencia del Norte. En el caso de Brasil se destaca la pretensión, siempre vocalizada por la diplomacia especialmente en los gobiernos Franco y Cardoso, de fortalecimiento de la postura del país como un comerciante global y como *un* jugador global (ideales éstos que, para los críticos más ásperos estarían restringidos al ámbito de la retórica)⁴³.

Estas divergencias, sumadas a la resistencia de las autoridades brasileñas a la mayor institucionalización del Mercosur, por ejemplo con la creación de instituciones supranacionales, funcionaron a lo largo de los noventa como elementos que debilitaron una instrumentalización más eficaz del bloque sub-regional a favor de los intereses de la diplomacia brasileña de utilizar el Mercosur como plataforma para garantizar y ampliar el impacto del universalismo de las estrategias de inserción internacional del país. Veiga llega aun a afirmar que la omisión intencional y la falta de iniciativa de Brasil para la dinamización de la profundización de la asociación sub-regional se constituyó en el principal factor explicativo para los resultados limitados del Mercosur⁴⁴. Para Mello tal postura era derivada entre otros motivos por el recorte de la autonomía del Ministerio de Relaciones Exteriores, ocasionado por la priorización dada a la estabilidad macroeconómica.

Las divergencias entre las estrategias de Brasil y Argentina y la propia postura brasileña no dejaban de minar la credibilidad del proyecto integracionista del Cono Sur. En este escenario, la máxima intensidad de la crisis económica de Argentina a finales de la década y el hecho de que las autoridades argentinas responsabilizaran a la devaluación del real por la crisis dañarían las relaciones entre los dos países. Como respuesta, se ensayaron varias propuestas para “relanzar” el Mercosur, es decir para la reconstrucción de su sentido estratégico común. Sin embargo, si la credibilidad del proyecto sub-regional muchas veces estuvo a prueba, asentado como estaba en bases que se mostraban frágiles cuando eran considerados otros criterios diferentes a los relacionados con los flujos comerciales, el colapso de Argenti-

na en 2002 suscitara reacciones igualmente divergentes. Por un lado, hay una mayor sintonía entre determinados actores en cuanto a la importancia del Mercosur, en un contexto inicial de rechazo de los organismos financieros internacionales y de los Estados Unidos para “prestarle ayuda” a Argentina, sintonía que ha sido también pauta por la percepción de que el fin de la conversión del peso argentino implicaba la eliminación de una importante barrera para la convergencia no sólo de las estrategias internacionales de los dos países, sino también de sus políticas macroeconómicas. Por otro lado, no fueron pocos aquellos que declaraban que el bloque estaba “muerto” (en enero de 2002 el economista chileno Sebastian Edwards afirmaba que el Mercosur debería estar limitado a una competición de fútbol” (Relnet, Resumen Económico 07/2002). Declarando el apoyo y la solidaridad de Brasil a Argentina, en junio de 2002 Fernando Henrique Cardoso convocaba una reunión de ministros para la creación de un programa de acción capaz de “mantener viva la llama” del bloque.

En el próximo aparte se discutirá de manera más sistemática la estrategia latinoamericanista adoptada por Brasil en la década de los años noventa. La estrategia de fomentar una mayor integración entre los países de la región, que de igual forma tiene un carácter marcadamente reactivo, fue pauta por la concepción de que los factores y eventos extrarregionales que daban forma a la iniciativa brasileña influirían también en las percepciones y estrategias de los vecinos, generando así incentivos para la cooperación. Sin embargo, el protagonismo asumido por Brasil no dejó de despertar en algunos países, especialmente en Argentina, un cierto recelo. Según Bernal-Meza, en Argentina, por ejemplo, el proyecto brasileño de creación del Alcsa era visto como “una pretensión de convertir Suramérica en su propio ALCA”⁴⁵.

EL PLAN REGIONAL: UN CORTO VERANO DE SURAMÉRICA PARA BRASIL

A mediados de la década de los noventa, y a juzgar por los discursos del presidente de la Re-

⁴³ Según Aldo Ferrer, cuatro “pecados originales” comprometerían las relaciones entre Argentina y Brasil, “impidiendo el impulso centrípeta de la geografía y restringiendo la frontera de integración bilateral del Mercosur y de Suramérica”: la vulnerabilidad externa, el “mal estar social”, las asimetrías en las estrategias nacionales de desarrollo y la crisis ideológica frente a la globalización (2000, p. 8).

⁴⁴ Mello, Flavia de Campos. Ob. cit.

⁴⁵ Bernal-Meza. “As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e Mercosul”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 41, N° 1, 1998, p. 96.

pública y del ministro de Relaciones Exteriores, así como por algunos artículos de diplomáticos brasileños, el éxito del Mercosur, la estabilización monetaria interna y la presencia diplomática en múltiples foros multilaterales, regionales y bilaterales estaban convirtiendo a Brasil en un actor internacional “respetado, vigoroso, activo y grandioso”. El éxito de la estrategia de búsqueda de “autonomía por la integración” sería evidente para esos autores, considerándose, por ejemplo, el trato privilegiado concedido a Brasil en la crisis financiera de 1998-1999, la buena acogida de los gobernantes de Suramérica a la invitación para la reunión cumbre de Brasilia en 2000 y las declaraciones de apoyo a la candidatura de Brasil para miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

Dejando a un lado las exageraciones retóricas y la autocomplacencia con la que los miembros del equipo presidencial exaltaban el buen desempeño de la política externa brasileña durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso⁴⁶, el intento brasileño de reducir su inserción internacional a partir del ejercicio de un liderazgo regional consistente en Suramérica produjo resultados limitados al final del período considerado (1985-2000). Sostener plenamente esta afirmación obviamente demandaría muchas más evidencias y argumentos de lo que es posible suministrar en esta sección, pero como mínimo sirve para iniciar un debate sobre los resultados de las iniciativas regionales de integración económica y sobre el desempeño de los gobiernos brasileños en los años noventa en el ámbito de la seguridad regional.

Antes, sin embargo, es necesario recordar un poco la racionalidad que llevó al abandono del concepto de “América Latina” a favor del énfasis en la pertenencia suramericana del país. Como otros varios aspectos de la Constitución brasileña de 1998, el párrafo único del artículo 4° de los principios fundamentales⁴⁷ luego se volvió un incómodo síntoma de tercermundismo al ser eliminado según el nuevo énfasis liberal del discurso diplomático de los años noventa. En la búsqueda

de un concepto más “operativo” para la actuación en la región, desde el gobierno Collor se pasó a denunciar la invención del concepto de América Latina por Napoleón III, con ocasión de su aventura imperial en México, presentando la concepción de Suramérica como nuestra “verdadera” circunstancia⁴⁸.

Esa transición conceptual fue concluida en el gobierno del presidente Itamar Franco, siendo sintetizada en la breve trayectoria que va de la llamada Iniciativa Amazónica, anunciada durante la VI Reunión Cumbre del Grupo de Río realizada en Buenos Aires en diciembre de 1992, hasta la propuesta de la creación de un Alcsa, la cual fue igualmente anunciada durante una reunión del Grupo de Río realizada en octubre de 1993 en Santiago de Chile.

La Iniciativa Amazónica buscaba básicamente una mayor aproximación entre los países firmantes del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, específicamente Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam y Venezuela. En términos económicos, la iniciativa brasileña correspondía a un primer esfuerzo sistemático por complementar la estrategia de integración sub-regional representada por el Mercosur. Era urgente reforzar el vector norte de integración con países septentrionales de Suramérica en un momento en que el Grupo Andino (PIB de US\$171 mil millones en 1991) y el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) buscaban avanzar en el libre comercio en sus propios espacios sub-regionales frente a los vientos liberalizantes del comercio mundial. Además del mercado potencial para las exportaciones de los bienes industrializados brasileños, en el comienzo de la década de los noventa ya se observaba que un nuevo ciclo de crecimiento de la economía brasileña demandaría importaciones y socios para un mejor aprovechamiento del potencial energético de los países andinos y de la frontera norte desde el gas peruano y boliviano hasta el petróleo venezolano y ecuatoriano, pasando por el carbón colombiano⁴⁹.

⁴⁶ Véase por ejemplo el siguiente texto del entonces canciller Celso Lafer: “El presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), valiéndose de lo que los griegos calificaban de ‘anquinoia’, la agilidad y la rapidez de la inteligencia le confirió una nueva y más consistente racionalidad al proceso de reorganización de la agenda”. (Lafer, 2001, p. 115).

⁴⁷ El artículo dice: “La República Federal de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, buscando la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

⁴⁸ Reis, Fernando Guimarães. “O Brasil e a América Latina”. En: Fonseca Jr., Gelson. Ob. cit.

⁴⁹ Vizontini, Paulo. “Venezuela e Brasil na Política Internacional: Cooperação Bilateral e Inserção Mundial”. En: *Contexto Internacional*, Vol. 18, N° 1, 1996, pp. 121-141.

La segunda motivación básica de la Iniciativa Amazónica de 1992 fue más directamente política en la medida en que la coordinación de las posiciones sobre la Cuenca Amazónica (7,2 millones de km²) en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ECO-92) se imponía como necesidad, ya que Brasil abarca el 60% de los ecosistemas amazónicos, siendo distribuido el restante entre ocho países de la región. Esta iniciativa fue sustituida al año siguiente por la propuesta de la constitución del Alcsa. La Iniciativa Amazónica tuvo por lo menos dos consecuencias positivas a lo largo de la década de los noventa. En primer lugar, se crearon condiciones para la formulación de varios proyectos de integración física con los países vecinos, los cuales aún hoy estructuran la política territorial brasileña en la región norte. En segundo lugar, se rescató el Tratado de Cooperación Amazónica del limbo, finalizado en 1998 en su transformación en organización con personalidad jurídica internacional y una secretaría permanente con sede en Brasilia⁵⁰.

En el caso del Alcsa, la propuesta brasileña preveía la convergencia paulatina de los países involucrados en acuerdos sub-regionales del Mercosur, Iniciativa Amazónica, Pacto Andino y negociaciones bilaterales (especialmente Chile) en la dirección de una zona de libre comercio plena en un plazo de diez años. Según Flavia Mello⁵¹, cuando el canciller Celso Amorim formalizó la propuesta de la creación del Alcsa en la reunión del Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana del Desarrollo e Integración (Aladi), en febrero de 1994, quedó definido que las negociaciones serían conducidas en el ámbito de la Aladi y que la reducción de tarifas serían lineal, automática y progresiva, debiendo abarcar cerca del 80% del comercio intrarregional, aunque pudiese dar un ritmo diferenciado dependiendo de los niveles de desarrollo y de las particularidades de los intercambios de los países involucrados.

Desde el punto de vista del gobierno brasileño, la propuesta de la creación del Alcsa era una respuesta directa a la percepción de que la Ini-

ciativa de las Américas del presidente norteamericano George Bush y el Nafta ejercían una fuerte atracción sobre los países importantes de la región, principalmente Argentina e igualmente Chile y Colombia y otros mercados potenciales cuyo aprovechamiento dependía de una política activa desde Brasilia. Dando a México como perdido, al menos temporalmente en función de su adhesión al Nafta, la operacionalización de un nuevo concepto de pertenencia suramericana a través del Alcsa permitiría a Brasil profundizar los lazos con Argentina, en el vector sur, y con Venezuela en el vector norte, en una maniobra de consolidación regional concebida por la diplomacia brasileña para garantizar una “reserva de autonomía” al país.

Entre tanto, diversos tipos de problemas comprometerían casi de salida la viabilidad de la propuesta. El propio anuncio del Alcsa, en la reunión del Grupo de Río, hecho sin previa consulta a los miembros del Mercosur, en un momento en que el bloque ya negociaba su transformación en una unión aduanera a partir de enero de 1995, irritó a los países miembros sub-regionales y llevó a Uruguay a forzar la suspensión de las negociaciones sobre la Tarifa Externa Común (TEC). Sin embargo, las incertidumbres en cuanto a la forma de inserción de los demás países de la Aladi fueron eventualmente superadas y los países miembros del Mercosur estuvieron de acuerdo con la propuesta brasileña de establecer las preferencias de tarificación en bloque. Pero el “unilateralismo de la iniciativa brasileña ya demostraba que la nueva prioridad conferida al objetivo de la expansión de sus relaciones con Suramérica colocaría en segundo plano el objetivo de garantizar la cohesión del agrupamiento sub-regional ya formado”⁵².

En vez de profundizar y robustecer sus sociedades en la región, Brasilia intentó superar la inseguridad de los países vecinos en relación con su unilateralismo a través de un discurso diplomático sobre la “iniciativa sin pretensiones de liderazgo por parte de Brasil”, cuestión que sobrepasa los dos mandatos del presidente Fer-

⁵⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informação N° 453: Assinado Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)*. Brasilia: MRE, 1998.; Montenegro, Manuel. “Política externa e cooperação amazônica: a negociação do Tratado de Cooperação Amazônica”. En: Albuquerque, J. A. Guillon. Ob. cit.

⁵¹ Mello, Flavia de Campos. *Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, USP, São Paulo, 2000, pp. 135-143.

⁵² Ídem.

nando Henrique Cardoso. Sin embargo, el país no pudo disipar los viejos fantasmas del “sub-imperialismo” brasileño, al no lograr ejercer de hecho un liderazgo percibido como necesario por buena parte de los gobiernos y pueblos de la región. Obviamente, esto no es suficiente para explicar el fracaso y el rápido abandono por parte del Brasil en la propuesta de la constitución del Alcsa; se trata de un problema real en las relaciones con los países vecinos, vicios siempre transformados en virtud por la diplomacia brasileña a través de su valorización del “mantenimiento de los grados de libertad” derivados de la baja institucionalización de los arreglos cooperativos y de la no adhesión en situaciones conflictivas⁵³.

Tal vez la percepción de este tipo de problemas hubiera sido menos difícil en 1994-1995, cuando la elección del presidente Fernando Henrique Cardoso por una amplia coalición de centroderecha y el éxito inicial del programa de estabilización monetaria basado en el ancla de cambios garantizaban un crecimiento económico para Brasil y volvían atractivo el Mercosur a pesar de las dificultades en el relacionamiento político con la Argentina de Menem. De hecho, para los objetivos finales de constitución plena del Alcsa hasta el año 2005 parecerían indicadores promisorios tanto en la disposición manifestada por Bolivia y por Chile de asociarse al Mercosur, cuanto a los primeros ensayos de aproximación entre Mercosur y la Unión Europea.

Así, la explicación más elemental para el abandono de cualquier referencia al área de libre comercio suramericano en el discurso diplomático brasileño después de 1995-1996 involucra de un lado la selección tácita del gobierno brasileño por negociaciones que serían bilaterales y, de otro lado, los despliegues del anuncio hecho por el gobierno de Clinton en la Reunión de la Cumbre Hemisférica, realizada en Miami en diciembre de 1994, de que los Estados Unidos pretendían profundizar las negociaciones para la creación del ALCA hasta 2005. Con una diplomacia agresiva, la fuerza atrayente de una economía que con unas tasas bastante

altas para un país desarrollado y déficit comerciales de centenas de billones de dólares al año, Washington poco a poco logró neutralizar la iniciativa suramericana de Brasil. Como semejante atracción era ejercida por la Unión Europea, estrategias “individualizadas” de negociación en múltiples arreglos liberalizantes, tales como las practicadas por México y Chile, empezaron a parecer más exitosas que el alineamiento de Argentina, el bolivarismo pragmático de Brasil o, más al final del período, el bolivarismo ideológico de Venezuela. Las dificultades en la negociación en bloque entre el Mercosur y la Comunidad Andina entre 1995 y 1999 configuran un dramático contraste con la rapidez –menos de dos meses– con que Brasil negoció su propio acuerdo con la Comunidad Andina en 1999, reforzando ejemplos anteriores como el de la propia Argentina, que en 1997 decidió renegociar individualmente sus preferencias tarifales con México⁵⁴.

En este sentido no fue sólo el Mercosur el que se vio crecientemente debilitado como mecanismo de coordinación sub-regional de políticas de integración económica y liberalización comercial en los últimos años de la década de los noventa, sino todos los acuerdos de ese tipo en el continente (Mercosur, Comunidad Andina, Grupo de los Tres, Mercado Común Centro Americano, Caricom y específicamente, el propio Nafta)⁵⁵.

Es obvio que además de la tardía opción brasileña por la acción individual y de la creciente asertividad de Estados Unidos en su intento de “disciplinar” el hemisferio, un tercer elemento importante en la desconstitución –al menos temporaria– de Suramérica como actor internacional importante bajo el liderazgo de Brasil, fue la profunda crisis económica y social que se propagó a partir de las crisis financieras de 1997-1999, colocando en jaque los modelos de estabilización monetaria sin crecimiento sostenido de la renta per cápita y del PIB en la región. La crisis inicialmente fue más grave en la región andina y en Centroamérica, pero más adelante todos los países latinoamericanos al final de la década fueron afectados fuertemente, e incluso

⁵³ Pinheiro, Letícia. Ob. cit.

⁵⁴ Mello, Flavia de Campos. Ob. cit., 2000.

⁵⁵ Un balance de las dificultades del multilateralismo en América Latina de los años noventa se encuentra en Rojas (2000). Para una visión de conjunto de la política externa de los países de la región, véanse Muñoz & Tulchin, 1996, Mace & Therien, 1996 y comentando los dos libros, Hey, 1998.

en muchos casos la crisis vino acompañada de una seria inestabilidad institucional y política⁵⁶.

En ese contexto de dificultades crecientes, ¿cómo explicar el optimismo del gobierno brasileño ante la Reunión Cumbre de Suramérica, convocada por el presidente Fernando Henrique Cardoso para Brasilia en septiembre de 2000?

Además de ocurrir en un año de relativa mejora de la situación económica brasileña, después del choque de la devaluación del cambio de 1998-1999, la Cumbre reflejó también el momento propicio del “relanzamiento” del Mercosur con base en la llamada Declaración de Buenos Aires de abril de 2000, a través de la cual Brasil y Argentina retiraron sus disputas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), reforzaron el acuerdo de marzo, fijaron plazos para la reducción de la Tarifa Externa Común (TEC) de bienes de capital e insumos e iniciaron medidas de coordinación macroeconómica. En ese sentido, la primera cumbre presidencial de la historia de Suramérica podría formar parte de una estrategia de ampliación y profundización de la integración económica en el plan regional, pero, como el enfoque de la reunión fue predominantemente político, centrado en el tema de la democracia y del diálogo regional, su saldo más concreto y duradero fue la discusión de los proyectos de integración física entre los países de la región, que necesitarían de “inversiones” de 12 mil millones de dólares según un estudio de 1995 efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵⁷. Síntoma de los tiempos y de las selecciones realizadas en la década de los noventa, la Cumbre de Suramérica fue marcada por la reiteración de que Brasil no pretendía ejercer el

liderazgo en el subcontinente, lo que tal vez explique el porqué su contribución fuera tan reducida para fortalecer la posición de Brasil en la III Reunión Cumbre de las Américas realizada en Quebec en abril de 2001, cuando se evidenciaron aún más los conflictos de interés entre Brasil y Estados Unidos con relación al ritmo y a los resultados sustantivos de las negociaciones para la formación del ALCA, quedando también más explícitas las debilidades de la posición brasileña⁵⁸.

En los últimos dos años del gobierno Fernando Henrique Cardoso (2001-2002) se evidenció cada vez más que la diplomacia brasileña para Suramérica estaba plena de gestos e intenciones (muchas veces excesivamente sutiles para que fueran comprendidos aun por sus aliados más próximos), pero impotente desde el punto de vista de la capacidad económica y militar del gobierno federal para sostener compromisos pragmáticos con los países vecinos. La agenda de seguridad, por ejemplo, cada vez más marcada por la regionalización *de hecho* del conflicto colombiano y por la presión de Estados Unidos para la aseguración integrada del combate al narcotráfico, terrorismo, insurgencias y crimen organizado, enfrentó una ausencia de políticas brasileñas para la defensa nacional mínimamente integrada y consistente con el mantenimiento de la capacidad de combate de sus fuerzas armadas, reduciendo la importancia de Brasil en las situaciones en que no podría ser apenas el facilitador de un proceso de paz ya puesto en marcha, como en el caso del conflicto entre Perú y Ecuador en 1995-1998⁵⁹.

⁵⁶ Carrillo, Fernando Floréz (editor). *Democracia en Déficit: Gobernalidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington-D.C: BID, 2001.

⁵⁷ Según Messias (1999, pp. 7-8), de esta agenda hacían parte otros proyectos, la “estandarización de las nueve conexiones ferroviarias ya existentes (Argentina-Chile, Argentina-Bolivia, Argentina-Paraguay, Argentina-Brasil, Argentina-Uruguay, Uruguay-Brasil, Brasil-Bolivia, Bolivia-Chile y Bolivia-Perú), la conclusión de la carretera del Mercosur entre São Paulo y Buenos Aires, la construcción de un túnel ferroviario de mediana altitud entre Mendoza y Santiago, la conexión carretera-ferrovía entre Santos y Antofagasta, la hidrovía Paraguay-Paraná, la conexión por carretera entre Rio Branco en Acre y el puerto de Ilo en Perú, el eje fluvial entre Manaus y Quito involucrando los ríos Solimoes y Putumayo, y el mantenimiento de la carretera (ya concluida) entre Manaus y Caracas”.

⁵⁸ Sobre las relaciones entre Estados Unidos y Brasil véanse Ricupero, 1995, y Lima & Hirst, 1997.

⁵⁹ Sobre el papel de Brasil en la mediación del acuerdo de paz que clausuró la guerra de Cenepa, véase Herz & Nogueira, 2001. Una crítica sobre la pasividad de la posición brasileña ante el conflicto en Colombia está planteada en Cepik, 2002. Para una evaluación crítica sistemática de la política de defensa de Brasil, véase Proença Jr. & Diniz, 1998. Para una discusión más amplia de la nueva agenda de seguridad en América Latina post Guerra Fría, particularmente para una evaluación sobre la fragilidad analítica y moral de la ilusión institucionalista liberal sobre la posibilidad de solución de problemas exclusivamente a través de la adhesión a los regímenes internacionales tales como el Tratado de No Proliferación (TNP) y el Régimen de Control de Tecnología de Mísiles (MTCR), véanse Hurrell, 1998, y Desch, 1998.

Así, si la capacidad efectiva de Brasil para ejercer un mayor protagonismo regional acabó mostrándose más limitada de lo idealizado, las estrategias de integración sub-regional y suramericana capitaneadas por el país, punto central de su política externa y simultáneamente elemento catalizador y producto esperado del liderazgo regional articulado, tampoco parecen haber alcanzado el éxito esperado.

DEL GOBIERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO AL GOBIERNO DE LULA

Si el bolivarismo de los antiguos, como vimos en la introducción de este ensayo, a pesar de manifestar la “protección” externa de una gran potencia, guarda un cierto paralelo con la “libertad de los antiguos”, como fue definida por Benjamin Constant en el sentido de una participación más significativa de los individuos (o Estados, para ajustar la metáfora a nuestro análisis) en la gestión cotidiana de los asuntos comunes, las discusiones precedentes parecen señalar que la resurgencia o profundización de los proyectos integracionistas en América Latina en la década de los noventa ocurrió bajo la égida del pragmatismo. El bolivarismo pregonado por el presidente venezolano Hugo Chávez, de sesgo fuertemente ideológico y anti-estadounidense, permaneció aislado. Sin embargo, es importante recordar aquí que la Iniciativa para las Américas de George Bush, que inicialmente encontró fuerte resistencia aun dentro de Estados Unidos, en función del impacto interno fragmentador del proceso de ratificación del Nafta, fue acogida con entusiasmo por los países latinoamericanos, con excepción apenas de Cuba, México, ya incluido por el Nafta, y Brasil⁶⁰.

Si al inicio del siglo XXI el destino del bolivarismo “pragmático” de los modernos tal vez parezca similar al bolivarismo utópico de los antiguos, sea cual fuera la fragmentación y la prevalencia de los intereses particulares, desde otro ángulo –rescatando la necesidad de analizar las relaciones entre Brasil y América Latina siempre en contrapunto con las estrategias/intereses norteamericanos, o sea, como relaciones triangulares–, parece correcto observar que en los años

noventa el neo-panamericanismo corporificado por el Nafta y por el ALCA suscitó respuestas más positivas y constantes entre los latinoamericanos que las iniciativas originadas en el sur, inequívocamente capitaneadas por Brasil. En este sentido la baja repercusión regional del “chavismo” apenas ilustra el punto.

Se observa, sin embargo, que por cautela y prevención en cuanto a la imagen/estigma de Brasil como *outsider*, o como “medio-hermano”, o para no evocar los temores del “subimperialismo” que el país suscitaba en los vecinos en décadas anteriores, las autoridades brasileñas siempre fueron discretas y evitaron apropiarse del poder de agregación simbólica de héroes ajenos, eludiendo acentuar el sesgo bolivarista de sus estrategias. El gobierno ecuatoriano, sin embargo, demostró no necesitar de tanta cautela al convocar para el día 26 de julio de 2002 a una cumbre, la segunda, de los presidentes suramericanos.

La llamada Cumbre de Guayaquil, convocada para que la CAN y el Mercosur intentaran superar los *impasses* de su proceso de acercamiento, se realizaría en el mismo día y en la misma ciudad en que, 180 años antes, se encontraran por única vez los libertadores Simón Bolívar y José de San Martín. CAN y Mercosur deberían, según el ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, “competir juntos, según los ideales de unión y libertad que propugnaron Bolívar y San Martín”. Tal iniciativa, al accionar mecanismos simbólicos mucho más amplios y significativos que aquellos instrumentalizados por Venezuela, guarda una ironía tal vez reveladora, que resalta el sesgo retórico de la propuesta, una vez que parte de un país adoptó la dolarización en su economía. Si el bolivarismo ideológico de Chávez y el retórico del Ecuador se muestran tan débiles, réstanos cuestionar el supuesto pragmatismo de las iniciativas brasileñas, que a lo largo de la década de los noventa se mostraron incapaces de evidenciar e instrumentalizar la solidaridad regional y de servir de contrapunto efectivo al neo-panamericanismo⁶¹.

Al inicio del siglo XXI, la política brasileña para América Latina parecía demandar aún de

⁶⁰ Albuquerque, José Augusto G. “A Alca na política externa brasileira”. En: *Política Externa*, Vol.10, Nº 2, 2001, pp. 7-20.

⁶¹ Al respecto de la categorización utilizada en este ensayo de los regionalismos probados en el continente, vale recordar que algunos autores utilizan terminologías similares al tratar de las mismas cuestiones: Vázquez (2000) utiliza los términos “neo-bolivarismo” y “neo-panamericanismo”, y Souto Maior (1996) se refiere a dos vertientes del regionalismo continental: la vertiente latinoamericanista y la panamericanista.

una profunda revisión, no sólo en función de la limitación de sus realizaciones y de sus debilidades intrínsecas, sino también y decisivamente porque el contexto internacional cambió profundamente después de los atentados terroristas en Estados Unidos, en septiembre de 2001, de la campaña global antiterrorista que se originó y de los efectos de la recesión y de la exacerbación del proteccionismo en los países más desarrollados.

Animados por su nueva “misión global”, los Estados Unidos de Bush hijo parecen haber perdido el pudor de demostrar el unilateralismo de sus iniciativas, no adhiriendo al Protocolo de Kyoto, rompiendo el Tratado de Misiles Anti-Balísticos y acentuando el proteccionismo de su economía, por ejemplo a través de la creación de salvaguardas que restringen la importación de acero, por la adopción de una nueva legislación que amplía de manera significativa los subsidios a la agricultura y por la restrictísima autorización TPA dada por su Congreso para que el presidente norteamericano pueda firmar acuerdos comerciales internacionales. Si la exacerbación del proteccionismo de Estados Unidos presenta gran reverberación en el comercio mundial, cuando poco por el ejemplo y por la disparidad con su tradicional discurso libre-cambista, la nueva coyuntura parece traer renovados (y ambiguos) alientos a la estrategia bolivarista brasileña.

En mayo de 2002, Fernando Henrique Cardoso declaraba en la apertura de un encuentro de la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IRSA), foro que reunía empresarios y representantes de los gobiernos de 12 países suramericanos para discutir la integración de la infraestructura regional: “Existe una cierta revivencia de tendencias proteccionistas y debemos responder a ellas con una intensificación de la interrelación de nuestra propia región”. El tono, sin embargo, era bien menos ambicioso que en pronunciamientos anteriores: “Tal vez hoy sea más fácil aciertos (sic) que se relacionen con la integración física que los tratados comerciales, que son tan complejos”.

Esta postura más cautelosa (o desilusionada), que contrastaba tan fuertemente con la afirmación del canciller brasileño en 1994, de que “estamos condenados a la grandeza”, tal vez

no denotara un objetivo de adoptar una postura de menos protagonismo regional, pero parecería señalar la incorporación de una actitud más realista, puesto que lo que era pragmatismo según la óptica brasileña demostró no haber encontrado en la región el respaldo esperado. Esa nueva postura pareció ser confirmada por aquello que Albuquerque consideró el “mayor cambio ocurrido en nuestra política externa en los últimos veinte años”⁶², cual sea, la disolución de la posición voluntariosa y presuntuosa acerca de la integración hemisférica, según la cual, en la ya célebre frase de Celso Lafer, el Mercosur sería un destino, al paso que el ALCA sería apenas una opción. Ese cambio, oficializado por la intervención del presidente Cardoso en la III Cumbre de las Américas, realizada en Quebec en abril de 2001, sería de abandono de una postura de descalificación y veto en relación con el ALCA, con la adopción de una “posición de participación conflictiva”, la cual sería el resultado de un cambio en las percepciones de los propios actores nacionales. El cambio sería derivado, también, de la idea de que el ALCA:

...de patito feo y candidato a “último colocado” de los ejercicios de negociaciones en que Brasil se vio involucrado en los últimos veinte años –GATT/OMC, Mercosur, Mercosur/EU, Mercosur/socios de la Aladi– se reveló lo único que restaba sobre la mesa. Entre 2000 y 2001 la ronda del milenio abortó, el Mercosur pasó a marcar paso sin retroceder, las negociaciones con la Comunidad Andina se congelaron por falta de consenso entre los miembros del Mercosur y, con la EU, hasta recientemente por falta de flexibilidad en la cuestión de la Política Agrícola Común⁶³.

En el cambio de siglo, estaban debilitadas las vertientes latinoamericanistas del regionalismo continental, y la pieza clave de la estrategia brasileña, el Mercosur, dado el “deterioro de sus instrumentos y de su imagen”, afrontaba la perspectiva de caer lentamente en la irrelevancia, en un proceso de “aladificación” del bloque como fue denominado por Félix Peña, o de disolverse ante la eventual conformación de la integración hemisférica. Aunque desde una perspectiva más amplia que las es-

⁶² Albuquerque, José Augusto G. Ob. cit.

⁶³ Ídem., p. 18.

trategias globales de Estados Unidos pos 11 de septiembre, sea factible cuestionar la prioridad conferida por el país al ALCA y las limitaciones de los instrumentos dados al presidente Bush hijo para efectivamente concretarla, el balance de la década de los años noventa parece mostrar que por los motivos ya debatidos el neopanamericanismo rompe el nuevo siglo como estrategia regionalista continental preponderante (destáquese aún, que ha sido frecuente en la región la denuncia de una política deliberada de los Estados Unidos de aislamiento de Brasil y de una búsqueda de “balcanización” de América Latina).

Si en la década de los setenta Brasil era el principal país de la política norteamericana para Suramérica, puesto que supuestamente estaba encargado de preservar el orden y la estabilidad de la *Pax Americana* en la región⁶⁴, la estrategia dual adoptada por Argentina durante la era Menem, de alineamiento a los Estados Unidos y fomento al Mercosur, también puede ser interpretada como de corte a la posición de país principal. Sin embargo, si otros países suramericanos, aunque no discutían su papel de liderazgo sub-regional, se dejaron magnetizar por la vertiente neopanamericanista, México, sin hacer gala de su posición, pero adoptando una estrategia también dual, de integración al Nafta y de gran articulador de acuerdos bilaterales no sólo con países y bloques de la región, parece iniciar el nuevo siglo si no como país principal declarado o como mediador oficial de las relaciones de Estados Unidos con América Latina, por lo menos como modelo para ser imitado por los demás países de la región⁶⁵.

En este contexto, la amplia victoria de Luis Ignacio Lula da Silva para la presidencia de Brasil en octubre de 2002, aunque haya sido impulsada principalmente por una amplia alianza social y

política en torno de reformas internas cuya urgencia fue reforzada por el débil desempeño económico del gobierno de Cardoso, también significa una tentativa de reversión de ese modelo de relacionamiento externo de Brasil con los países de la región.

El nuevo gobierno de Brasil, liderado por el partido de los trabajadores, ha destacado en varios pronunciamientos y documentos públicos dos prioridades para su política externa: integración regional e inserción económica global⁶⁶.

El reforzamiento del Mercosur y de la integración regional en América Latina es visto como la forma más eficaz y justa de garantizar que las diversas negociaciones de tratados comerciales en trámite (ALCA, Ronda de Doha de la OMC, Mercosur-Unión Europea, acuerdos bilaterales) pueden ser concluidas sobre bases más favorables no sólo para Brasil sino también para los países vecinos. De ahí la propuesta de profundizar el Mercosur a partir de la formación de un parlamento regional y ampliarlo a partir de una unión más decidida con los países andinos y amazónicos⁶⁷.

Por otro lado, está prevista una acción coordinada de las diversas agencias del gobierno federal, gobiernos de los estados, empresas y otros actores sociales para incrementar las exportaciones brasileñas y la inserción internacional del país en el sector de alta tecnología. La búsqueda de una mayor cooperación horizontal con los grandes países en desarrollo con fuerte peso regional (Sudáfrica, Rusia, India y China) no deberá darse a expensas de relacionamientos y mercados más consolidados, como los Estados Unidos (25% del comercio exterior brasileño) o la Unión Europea (22%), y considerada mucho más importante por el nuevo gobierno por la importancia económica y diplomática que representa. El tema del incremento de las exportaciones está directamente ligado a otro

⁶⁴ Ricupero, Rubens. “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”. En: Ricupero, Rubens. *Visões do Brasil. Ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995. pp. 325-357.

⁶⁵ A mediados de 2002, el canciller mexicano Jorge Castañeda definió la política externa de su país como “bilateralismo multilateral”. Es de observar, sin embargo, que si el gobierno de Vicente Fox, ex presidente de Coca-Cola en México, que después de 70 años alejó del poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pasa a reconocer oficialmente a los Estados Unidos como potencia hegemónica, parece clara la línea de continuidad en la política externa mexicana por lo menos desde el inicio de la década de los noventa *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 2002, p. A4).

⁶⁶ Cf. Partido de los Trabajadores, Programa de Gobierno de Coalición Lula Presidente: política externa para la integración regional y la negociación global. São Paulo, 2002.

⁶⁷ En los dos viajes internacionales como futuro presidente del Estado de Brasil, realizados en diciembre de 2002, Lula visitó Argentina, Chile, Estados Unidos y México. Sobre el papel de Argentina y de Mercosur, véase Luiz Inácio Lula da Silva, “La opción por Argentina”. *Folha de São Paulo*, 26 de septiembre de 2002.

gran tema de la campaña electoral de ese año, el de la excesiva vulnerabilidad externa de la economía brasileña producida por la política del cambio y por las crisis financieras internacionales de los últimos años.

Existe de hecho una clara vinculación entre la política externa y los compromisos asumidos por el presidente Lula con relación a un proyecto nacional de desarrollo económico que sea sostenible del punto de vista social y ecológico. Un tipo de desarrollo capaz no sólo de retomar el crecimiento del PIB, de la renta per cápita y de la tasa de productividad, sino también de reducir las enormes desigualdades regionales y sociales del país.

Comprendidas como parte de los compromisos políticos que le permitirían vencer las elecciones, las dos directrices de la política exterior del gobierno Lula demandarán una gran capacidad para superar importantes obstáculos económicos y políticos, tanto internos como externos.

En el plan interno, ante todo, el nuevo gobierno necesitará consolidar una base de sustentación amplia en el Congreso Nacional y en los Estados, la mayoría de los cuales serán gobernados por partidos de oposición, sin perder el apoyo de sus bases sociales más tradicionales, enraizadas en la sociedad civil organizada del campo y de las grandes ciudades y medianas del país; la consolidación de la base de apoyo en el Congreso Nacional es importante también para la política externa, pues durante el próximo mandato serán tomadas las decisiones más difíciles en términos de acuerdos comerciales (ALCA y OMC), y el presidente Lula ha declarado que pretende involucrar mucho más al Parlamento, Itamaraty (como es conocido el Ministerio de Relaciones Exteriores) y la sociedad brasileña en esas decisiones, contrariando la tendencia del gobierno anterior de privilegiar la llamada “diplomacia presidencial”⁶⁸.

En el plano externo, los retos del presidente Lula serán sobre todo económicos, al menos en el primer año de gobierno. La evasión de capitales y la fuerte devaluación de la moneda brasileña (Real) en el segundo semestre de 2002, apenas en parte fueron causadas por incertidumbres asociadas al proceso electoral y por el temor a los compromisos reales de Lula con la disciplina fiscal y la política de cambio fluctuante. Como observaron varios analistas, después de la elección de Lula la moneda brasileña se valorizó casi el 10%, el riesgo Brasil se redujo a una cifra de 1.700 puntos, el precio de las acciones subió 6% y los títulos brasileños (*Brazilian C-Bonds*) generaron un retorno total de 23%, alejando los temores de que el país pudiera entrar en la lista de los morosos.

Sin embargo, las nuevas expectativas positivas sobre el desempeño macroeconómico de Brasil en 2003 todavía son apenas expectativas. Con una deuda pública superior a los 260 mil millones de dólares (55% del PIB) siendo alimentada por tasas de intereses de casi 20% al año, la gran vulnerabilidad externa de la economía brasileña exigirá una política fiscal muy agresiva del gobierno Lula durante el primer año, con vistas a desarmar el círculo vicioso de inflación alta, intereses altos, más deuda y más déficit en la balanza de pagos. Fue por eso que los principales economistas y líderes políticos del nuevo gobierno anunciaron que tal coherencia fiscal puede exigir cortes selectivos de gastos para obtener un superávit primario aún mayor de lo que fue acordado con el FMI, en caso de que la política monetaria tenga que ser más apretada en función de nuevos choques externos o por un desempeño por debajo de lo esperado en la balanza comercial y en la cuenta de capital⁶⁹.

Dados los retos políticos internos para consolidar un verdadero pacto social, pero también de

⁶⁸ Entrevista: Luis Inácio Lula da Silva y José Serra y la Futura Política Externa Brasileña. In: Política Externa, vol. 11, N° 2, noviembre de 2002, pp. 5-11.

⁶⁹ El PIB brasileño en 2001 era de US\$503,9 mil millones. Las proyecciones medias de 62 bancos internacionales sobre 31 variables macroeconómicas brasileñas para 2003 señalan un crecimiento del PIB de 1,94% (algunos analistas llegan a proyectar 3,5%), un resultado fiscal primario de 3,82% del PIB, intereses medios de 19,41% al año, un saldo positivo del balance comercial de US\$11,78 mil millones, con reducción del déficit en las transacciones corrientes de US\$11,29 mil millones (2002) para apenas US\$7,71 mil millones (2003), un tercio del valor observado en 2001. Inversiones directas externas calculadas en US\$12,74 mil millones, un valor US\$5 mil millones superior al déficit de las transacciones corrientes, lo que implica amortiguación de lo principal de la deuda externa o un aumento en las reservas cambiales, calculadas para US\$36,52 mil millones en diciembre de 2003. La tasa media de cambio para el dólar fue prevista en R\$3,49 al año. Considerando que parte de la deuda pública brasileña está corregida en dólares, las altas tasas de interés y el real devaluado aún dificultarán un retroceso en el riesgo de Brasil para una cifra considerada “realista” de 800 a 900 puntos arriba de los US Treasuries. Véase www.febraban.com.br/des_projecoes.asp

restricciones económicas en el área externa, la agenda internacional del gobierno Lula deberá orientarse por la necesidad de amplios ajustes y por una lógica de construcción de posibilidades. En el caso de las relaciones con América Latina, la llamada “opción por Argentina”, la complejidad del conflicto colombiano, su centralidad para la seguridad en la región andina y amazónica, así como los retos colocados por las diversas negociaciones en torno del ALCA y de la integración entre Mercosur y CAN, es indudable que el gobierno buscará un mayor protagonismo en la región intentando equilibrar relativamente la agenda de los Estados Unidos sin los arrebatos retóricos del presidente Cardoso⁷⁰.

CONSIDERACIONES FINALES

No parece pertinente especular aquí sobre los despliegues futuros de este intrincado y volátil proceso de entrecchoque entre las vertientes latinoamericanistas y neo-panamericanistas del regionalismo continental. Tal vez podamos ape-

nas, para finalizar, expresar el temor de que tales despliegues puedan volver adecuado el rescate de una expresión dicha por Simón Bolívar para denominar la fugaz “primera república” venezolana: Patria Boba. Si hasta la primera tentativa de liberación del yugo colonial podría ser denominada de *boba* por Bolívar, que forjó ideales más ambiciosos, también Benjamin Constant, un reconocido apologista del liberalismo (y que una vez llamó a Bolívar “usurpador mantenido en el poder a hierro y fuego”), alertaba a sus lectores/oyentes, en el célebre ensayo ya mencionado, en cuanto a un peligro similar: “El peligro de la libertad moderna está en que, absorbidos por el gozo de la independencia privada y en la búsqueda de intereses particulares, renunciemos demasiado fácilmente a nuestro derecho de participar del poder político”⁷¹.

FECHA DE RECEPCIÓN: 05/05/2003
FECHA DE APROBACIÓN: 16/06/2003

⁷⁰ Entrevista en la Secretaría de Relaciones Internacionales del PT, São Paulo, 8 de octubre de 2002.

⁷¹ Constant, Benjamín. “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”. *Filosofia Política*, N° 2, 1985, pp. 9-25.