

Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional

*La lógica de los
pragmatismos*

Luiz Alberto Moniz Bandeira

Desde los tiempos de la monarquía, Brasil nunca aspiró a tener injerencia en los países latinos de América del Norte, que siempre consideró área de influencia de Estados Unidos. Empero, Brasil siempre estuvo dispuesto a tener una relación especial con EEUU en la medida exacta en que éste deseara lo mismo con Brasil. Esa dirección es todavía válida en la política exterior brasileña. Visto de cerca, un buen entendimiento entre los dos países también conviene por igual a ambos presidentes. Se trata, ante todo, de un dato cartográfico: son dos masas territoriales con enormes dimensiones y grandes contingentes poblacionales que necesitan mantener lazos estrechos, a pesar de las divergencias.

Tal como la «secular rivalidad» con la Argentina, la «tradicional amistad» de Brasil con Estados Unidos constituye, en gran medida, un estereotipo ideológico manipulado las más de las veces con el objetivo de influir en la política exterior y pautar, de acuerdo con determinados intereses, la marcha de las relaciones internacionales dentro del hemisferio. En realidad, las relaciones

Luiz Alberto Moniz Bandeira: politólogo e historiador brasileño, ha sido catedrático de la Universidad de Brasilia y visitante en las universidades de Heidelberg y Colonia. Autor de más de 20 obras sobre relaciones económicas e internacionales, entre ellas: *Presença dos Estados Unidos no Brasil. Dois Séculos de História*; *Brasil-Estados Unidos: A Rivalidade Emergente*; *Conflito e Integração na América do Sul. Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)*.

Palabras clave: integración, ALCA, Mercosur, Estados Unidos, Brasil.

entre Brasil y EEUU no fueron siempre tan amistosas, ni las relaciones con la Argentina tan ásperas. En el siglo XIX, el gobierno brasileño suspendió tres veces (1827, 1847 y 1869) las relaciones diplomáticas con EEUU pese a que desde 1848 ya destinara a ese mercado la mayor parte de sus exportaciones, principalmente de café. Las relaciones entre ambos países mejoraron después de 1870, y el alineamiento con EEUU durante la primera mitad del siglo XX fue reflejo de una complementariedad económica en la que las ventas de Brasil dependían entre 60% y 70% de las exportaciones de café y, en igual proporción, del mercado norteamericano. Sin embargo, así como en el siglo XIX Brasil reaccionó frente al predominio de Gran Bretaña, con la que entró en conflicto desde 1844 al rechazar las presiones para reanudar el Tratado de Comercio de 1827, tampoco aceptó pasivamente la hegemonía de EEUU, sobre todo a partir de 1951 cuando Getúlio Vargas, al volver al poder, intentó completar su tarea previa consolidando el proceso de industrialización promovido desde 1930 como un proyecto de Estado.

Geografía y políticas de Estado

Acertadamente, el periodista argentino Mariano Grondona¹ observó que no puede hablarse de una política externa de Fernando Henrique Cardoso u otra de Luiz Inácio Lula da Silva, puesto que Brasil, cualquiera sea su gobierno, desarrolla sus relaciones exteriores como política de Estado, manteniendo una línea de continuidad aun dentro de los cambios que puedan producirse. Por cierto, el país pone énfasis en América del Sur, aunque no a causa de dar por «perdido» su proyecto hegemónico en América Latina del Norte (México), América Central y el Caribe –con excepción de Cuba, en manos de EEUU–, como sugiere Grondona añadiendo que, fuera de Colombia, «América del Sur es el área donde Brasil puede aspirar aún a un papel hegemónico, dividiéndose de este modo el hemisferio occidental en dos porciones: el Norte 'norteamericano', y el Sur 'brasileño'». Más bien, Brasil no da por «perdido» su proyecto hegemónico en América Latina del Norte, porque, desde el tiempo de la monarquía, en el siglo XIX, nunca aspiró a tener injerencia en esa región, siempre considerada área de influencia de EEUU. El concepto de América del Sur estuvo latente en todo momento en la política exterior brasileña, al contrario de la noción de América Latina, demasiado genérica y sin consistencia respecto de los reales intereses económicos y políticos brasileños, que siempre se restringieron, particularmente, a los países de la Cuenca del Plata, o sea Argentina,

1. M. Grondona: «Kirchner, entre Lula, Chávez, Powell y Lagos» en *La Nación*, 15/6/03, Buenos Aires.

Uruguay y Paraguay. Conforme ha señalado João Augusto de Araújo Castro, embajador en Washington (1971-1975), Brasil jamás consideró sus relaciones con EEUU como un capítulo de las relaciones entre EEUU y América Latina. «Brasil desea cooperar con todos los países del hemisferio, pero no quiere ser confundido con ninguno de ellos, ni siquiera admitiría ser confundido con la 'totalidad' del hemisferio»². Esto reflejaba no solo la resistencia brasileña a diluirse dentro de América Latina, sino también el rechazo a tal concepto, difundido por otra parte durante la ocupación de México (1862-1867) por las tropas de Napoleón III, cuando instalaron y sostuvieron a Maximiliano de Austria.

La percepción de dos Américas, distintas no por sus orígenes étnicos o diferencia de idiomas sino por la geografía, fue lo que siempre modeló la política exterior de Brasil, que desde el siglo XIX se abstenía de cualquier involucramiento en América del Norte, América Central y el Caribe mientras resguardaba a América del Sur como su área de influencia. En 1849, cuando Inglaterra anexó la Costa de Mosquitos, en Nicaragua, Brasil apoyó la protesta estadounidense, pero dejando en claro que no participaría en una guerra y reservando su «facultad de obrar conforme a sus intereses y a la dignidad de la Corona Imperial»³. También en 1861 no aceptó la invitación del secretario de Estado norteamericano, W.H. Seward, para intervenir junto con EEUU contra la ocupación de México por las fuerzas de Napoleón III, aunque el emperador Don Pedro II personalmente no aprobase la instalación de un régimen monárquico bajo la dominación de Francia⁴; se alegó que no había mayor interés en la cuestión. De manera que los intereses de Brasil se restringían primordialmente a la Cuenca del Plata y, en cierta medida, a los demás países de América del Sur.

La política exterior del barón de Rio Branco (1903-1912), continuando la tendencia de la diplomacia del Imperio (1822-1889), siguió orientaciones similares, al considerar las Américas como una especie de condominio en el que Brasil ejercería libremente su influencia sobre el Sur, mientras EEUU mantendría

*Pese a las
diferencias
o dificultades,
la idea de
integración
económica
entre Brasil
y Argentina
siempre se ha
reanudado*

2. «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 22/6/1974; «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 17/6/1975, en J.A. Araújo Castro: *Araújo Castro (Coletânea de Discursos)*, Editora da Universidade de Brasília, Brasília, 1982, pp. 283-284 y 315-316.

3. Despacho, Soares de Sousa a Teixeira de Macedo, AHI - MDB - 235/1/17.

4. Oficio, Lisboa a Taques, Washington, 20/10/1861, AHI-MDB - 23/3/11; Despacho, Taques a Lisboa, Río de Janeiro, 7/11/1861, AHI - MDB - 235/2/1.

bajo su tutela el Norte, el Centro y el Caribe. Cuando en 1903 Panamá se separó de Colombia con el apoyo estadounidense, Rio Branco, no obstante lamentar el acontecimiento, en lugar de protestar reconoció la nueva República, en acuerdo con la Argentina y Chile, para mantener la unidad con los cuales pretendió establecer un pacto de cordial inteligencia, conocido por las iniciales de éstos como ABC. En 1910, Brasil no atendió a un pedido de buenos oficios de Nicaragua para impedir que un barco de guerra norteamericano continuara apoyando una insurrección local⁵. Pero en 1908 reaccionó enérgicamente contra la actitud de EEUU, que estaba a punto de favorecer a Perú en el litigio sobre los territorios de Purus y Juruá. En esa oportunidad afirmó el «derecho nuestro (brasileño) a operar en política en esta área sin tener que pedir licencia o dar explicaciones» al gobierno norteamericano, que no debía involucrarse «para aumentar desacuerdos nuestros, en las cuestiones en que estamos empeñados»⁶. En 1909 Brasil estaba dispuesto a romper relaciones con EEUU si el presidente William Howard Taft ejecutaba el ultimátum dado a Chile para el pago de un millón de dólares, reclamado por la empresa norteamericana Alsop & Co.⁷

En 1935, al constatar que Brasil era excluido de una conferencia económica sobre la cuestión del Chaco, Oswaldo Aranha, entonces embajador en Washington, advirtió al secretario de Estado que «nada explica nuestro (brasileño) apoyo a EEUU en las cuestiones de América Central, sin una actitud recíproca de apoyo al Brasil en la América del Sur»⁸. Posteriormente, como canciller de Getúlio Vargas (1930-1945) firmó con Enrique Ruiz-Guiñazú, par de la Argentina, el Tratado del 21 de noviembre de 1941, con el objetivo de «establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre, que permita llegar a una unión aduanera ... abierta a la adhesión de los países limítrofes»; o sea, a la adhesión de los países de América del Sur. Ese Tratado no se concretó porque pocas semanas después, en diciembre de 1941, Japón atacó la base norteamericana en Pearl Harbor, dando al presidente Roosevelt el pretexto para vencer las tendencias aislacionistas e involucrar a EEUU en la guerra contra el Eje, «como una cruzada, con el lema de que América irá a liberar a Europa del yugo alemán»⁹.

5. Telegrama de Rio Branco a la embajada de Brasil en Washington, 16/6/1910, Telegramas expedidos - AHI - 235/4/1.

6. Telegrama de Rio Branco a Joaquim Nabuco, embajador de Brasil en Washington, 10/11/1908, *ibid.*
 7. Entrevista con el embajador José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão, que fue secretario particular del barón de Rio Branco, Río de Janeiro, 1971.

8. Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas, Washington, 9/4/1935, AGV - doc. 18, vol. 18.

9. Carta de Carlos Martins, embajador de Brasil en Washington, a Getúlio Vargas, Washington, 18/6/1940, doc. 97, vol. 33, AGV.



Intentos de integración

Pese a las diferencias o dificultades, la idea de integración económica entre Brasil y Argentina siempre se ha reanudado. En la primera mitad de los años 50, el presidente Perón intentó

negociar con el presidente Vargas el Pacto ABC, para la creación de una unión aduanera entre Argentina, Brasil y Chile, lo que fue obstaculizado por factores políticos. Y en 1967, por encargo del presidente Humberto Castelo Branco, el ministro de Planeamiento, Roberto Campos, propuso a Adalberto Krieger Vasena, ministro de Economía argentino bajo el gobierno del general Juan Carlos Onganía, que Brasil y Argentina formaran una unión aduanera¹⁰, que incluyera separadamente a los sectores siderúrgico, petroquímico y agrí-

10. Roberto Campos: *A Lanterna na Popa: Memórias*, Topbooks, Río de Janeiro, 1994, p. 749.

cola, a concretarse en un plazo de cinco años (con una reducción anual de 20% en los aranceles hasta llegar a cero) y abierta a la adhesión de otros países, con diferentes calendarios de integración¹¹.

Los factores políticos y económicos de nuevo impidieron que ese entendimiento avanzara. Pero en 1986 los presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990) decidieron integrar los dos países en un mercado común abierto a otras naciones de la región¹², renovando, sin conocerlo, la iniciativa de 1941. Ese objetivo fue cimentado, en noviembre de 1988, por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, por medio del cual ambos países se comprometieron a formar un espacio económico común, en el plazo de 10 años, que los presidentes Carlos Menem (1989-1990) y Fernando Collor de Melo (1990-1992) decidieron reducir a 5, hasta diciembre de 1994, adaptando los objetivos del Tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma arancelaria, de modo de acelerar en ambos países la liberalización comercial. El proceso de integración, hasta entonces más o menos adelantado por medio de protocolos sectoriales, asumió un carácter librecambista, de apertura general, sin protección sectorial y sin comercio administrado (salvo el automotriz), aunque con excepciones. Uruguay y Paraguay, en marzo de 1991, se unieron con la celebración del Tratado de Asunción, que determinó la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur), mediante la eliminación automática de los gravámenes y demás restricciones al comercio, y el establecimiento de un arancel común a más tardar el 31 de diciembre de 1994. El proyecto no era formar una simple área de libre comercio, sino constituir la raíz de un futuro mercado común, base de un Estado supranacional como la Unión Europea. De ahí que Brasil, bajo la conducción del canciller Celso Amorim, en 1993 iniciara negociaciones para armar una red de acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y crear en un plazo de 10 años el Área de Libre Comercio Sudamericana (Alcsa). Este proyecto desarrolló y amplió la Iniciativa Amazónica, que Brasil lanzara en 1992, tras la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Y probablemente el anuncio del presidente Itamar Franco (1992-1995), en octubre de 1993, haya incidido, entre otros factores, para que el presidente Bill Clinton (1993-2001) procurase revitalizar la Iniciativa para las Américas lanzada por George Bush (1989-1993) en 1990, proponiendo a fines de 1994 la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de hecho una ampliación del Tlcan que abarcaría todo el hemisferio para 2005.

11. Entrevista de Roberto Campos con el autor, Brasilia, 10/3/1990.

12. Comunicado conjunto de prensa, 30/7/1986, *ibíd.*, pp. 65-68.

La cuestión ALCA/Mercosur se tornó así el principal nervio de la rivalidad entre Brasil y EEUU, por involucrar profundas contradicciones y entrelazamientos de intereses económicos, políticos y estratégicos. El establecimiento del Alcsa, teniendo como núcleo el Mercosur, no convenía a EEUU, representaba un gran obstáculo a su proyecto de integración hemisférica subordinada y otorgaría más *bargain power* a Brasil y los demás Estados de la región del que tendrían individualmente en cualquier negociación que fuesen a encarar hacia el ALCA¹³, en el cual por otro lado Brasil no tenía interés, ya que no podía permitir, como lo hizo Argentina, que su parque industrial se desmantelara y quedara convertido en chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial. El embajador Samuel Pinheiro Guimarães, uno de los encargados de las negociaciones de los acuerdos de integración Brasil-Argentina, en 1986-1987, cuando aún era consejero-jefe de la División Económica de Itamaraty, denunció el ALCA como parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de EEUU, «que realizaría su designio histórico de incorporación subordinada de América Latina a su territorio económico y a su área de influencia político-militar»¹⁴, e insistió en que Brasil debía abandonar los entendimientos para su implementación: «El ALCA llevará a la desaparición del Mercosur», advirtió.

***El esfuerzo
de integración
con Argentina
apunta a
la ampliación
de su espacio
económico***

Dada la preocupación de gran parte del empresariado brasileño frente a los riesgos de la propuesta norteamericana y las crecientes dificultades del Mercosur, desencadenadas por la devaluación del real en 1999, el presidente Cardoso comenzó a hacer énfasis en la idea de América del Sur y en el proyecto del Alcsa, promoviendo una reunión de los jefes de Estado, a realizarse en Brasilia en septiembre de 2000. Antes del encuentro, lo definió como una «reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como región», donde la democracia y la paz permitirían una integración cada vez más intensa entre países que conviven en vecindad. Y realzó: «La vocación de la América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones»¹⁵.

13. Declaración del embajador Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores de Itamar Franco, publicadas por *Business Week* año II N° 18, en Fundação Alexandre de Gusmão: *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty (agosto 93 a dezembro 94)*, Brasilia, 1995, p. 297.

14. Entrevista del embajador Samuel Pinheiro Guimarães a *Valor Econômico*, 2/2/2001.

15. Fernando Henrique Cardoso: «O Brasil e uma nova América do Sul» en *Valor Econômico*, 30/8/2000.

El fundamento para esa integración económica sería el Mercosur, y dentro de éste el Brasil, que lo impulsaba no solamente por motivos económicos y comerciales sino también por razones políticas y geopolíticas. «Mercosur es más que un mercado; es, para Brasil, un destino», dijo Cardoso en 2001¹⁶. Y esta frase, expresando la continuidad esencial de la política exterior brasileña, repercutió en EEUU¹⁷, lo que llevó a Henry Kissinger a constatar que el Mercosur tendía a presentar los mismos rasgos de la UE, que buscaba definir una identidad política distinta de EEUU, si no una manifiesta oposición. «Especialmente en Brasil hay líderes atraídos por la perspectiva de una América Latina políticamente unificada que choca con EEUU y con el Tlcan», observó Kissinger. Según percibió, mientras se concebía el ALCA como un área de libre comercio, el Mercosur representaba una unión aduanera, que por su naturaleza tendría un arancel externo común más alto que el vigente entre los Estados asociados, buscando evolucionar hacia un mercado común; señalaba que ello no sería conveniente, porque probablemente afirmaría la identidad latinoamericana como separada y, de ser necesario, opuesta a EEUU y al Tlcan. «... Todo esto ha creado un potencial de disputas entre Brasil y EEUU sobre el futuro del Cono Sur del hemisferio occidental», reconoció Kissinger¹⁸.

Brasil posee uno de los 10 mayores parques industriales del mundo, relativamente eficiente y diversificado en sus exportaciones, compuestas en más de 50% por manufacturas y productos de tecnología avanzada, que suplantaron al azúcar, el café, el cacao y otros *commodities* de escasa elaboración. El esfuerzo de integración con Argentina, teniendo como base el Mercosur, apunta a la ampliación de su espacio económico, favorecido por la contigüidad geográfica, a lo largo de la plataforma continental, cuyo eje Río de Janeiro-San Pablo-Córdoba-Rosario-Buenos Aires, constituye la región de mayor desarrollo del subcontinente. La perspectiva brasileña es que la unión aduanera evolucione hacia un mercado común, unificando las políticas macroeconómicas y articulando las bases de un Estado supranacional, como la UE. Esto permitiría a Brasil concretar su destino de potencia mundial, no aisladamente sino integrado con los demás países de América del Sur. Es un proyecto distinto del ALCA, dentro del cual circularían solamente mercancías y capitales, no la fuerza de trabajo, y por consiguiente se contraponen a los propósitos tanto económicos como políticos de EEUU.

16. Discurso del presidente Cardoso en la Reunión de la Cumbre del Mercosur, en ocasión de la Reunión del Consejo del Mercado Común, Asunción, 22 de junio de 2001.

17. Larry Rohter: «South American Trade Bloc Called Mercosur Under Siege» en *The New York Times*, Nueva York, 24/3/01.

18. Henry Kissinger: *Does America need a Foreign Policy? (Toward a Diplomacy for the 21st Century)*, Simon & Shuster, Nueva York, 2001, pp. 152-163.

La crisis que se abatió sobre Brasil, Argentina y otros países de la región a fines de los años 90, afectó la consolidación del Mercosur. Fue una crisis preexistente a la ejecución del programa neoliberal del Consenso de Washington. Pero las condiciones económicas, sociales y políticas que en los años 60 y 70 habían derivado en los movimientos de insurgencia, se agravaron al final de una década de políticas neoliberales, ejecutadas por gobiernos democráticamente electos. La deuda externa continuó siendo un problema para toda América Latina. Al finalizar 2001, según un informe del SELA, la deuda alcanzó la «alarmante» cifra de 784.000 millones de dólares, cerca de 30.000 millones más que en 2000, con tendencia al crecimiento, acercándose a los 800.000 millones, dependiendo del aumento que tuviera la deuda argentina¹⁹. A lo largo de los años 90, casi todos los países de Sudamérica (Argentina desde 1992, Brasil a partir de 1994) convivieron con el déficit de la balanza comercial como consecuencia, sobre todo, de la desregulación económica y la apertura unilateral de los mercados, intensificada mediante los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, sin que las barreras para-arancelarias (cuotas, técnicas, sanitarias, etc.) fuesen instituidas dificultando las importaciones, como hacía EEUU y otros integrantes de la OCDE. Sin contar a Venezuela y Ecuador²⁰, únicos con superávit debido a las exportaciones petroleras hacia EEUU, el saldo negativo acumulado de todos los demás países de América del Sur, entre 1995 y 2002 (cuatro meses²¹), alcanzó el total de 68.100 millones de dólares. Solamente el déficit acumulado de los cuatro socios del Mercosur, en su comercio con los países del Tlcán fue de 44.540 millones, en el mismo periodo. Por otro lado, las remesas de intereses, regalías y transferencias clandestinas aumentaron como consecuencia de la desnacionalización de las empresas, sobre todo estatales, cuyo control fue a manos de capitales extranjeros. Dado que pasaron a tener déficit comercial y las inversiones directas prácticamente cesaron después de las privatizaciones, se hizo cada vez más difícil para los países del Cono Sur, en tales circunstancias, cumplir con el servicio de la deuda externa hasta entonces alcanzado, cubierto en parte con el saldo positivo de la balanza comercial, con inversiones directas y créditos externos.

Brasil y el ALCA

Si se implantara el ALCA esta situación se agravaría aún más, pues el principio subyacente de la política comercial de Washington siempre fue «apoyar la pros-

19. Secretaría Permanente del SELA (Sistema Económico Latinoamericano): «Informe de coyuntura América Latina y el Caribe: cómo cierra la economía en 2001», Caracas, 2001.

20. Venezuela tuvo un superávit acumulado de cerca de 46.810 millones de dólares, y Ecuador, de 2.450 millones; <www.aladi.org/inicio.htm>.

21. Los datos de Bolivia, cuyo déficit acumulado en el periodo fue de 1.370 millones de dólares, no incluyen los primeros cuatro meses de 2002.

peridad y los puestos de trabajo de EEUU y la riqueza de las empresas estadounidenses», conforme las propias palabras de la embajadora Charlene Barshefsky, representante comercial en el segundo gobierno de Bill Clinton²². En su opinión, con el fin de la Guerra Fría las alianzas comerciales tendrían en el siglo XXI un papel crecientemente importante en la definición de las relaciones entre los Estados; y del mismo modo que los pactos militares en el siglo XX, modelarán el sentido esencial de las relaciones globales²³. Al pedir a la Cámara de Representantes, en 1997, una rápida aprobación del *fast track*, dijo que gobiernos de países con mercados en rápido crecimiento de Asia y América Latina acordaban entendimientos y establecían nuevas y exclusivas alianzas comerciales en «potencial detrimento de la prosperidad y del liderazgo de EEUU»²⁴. La entonces secretaria de Estado, Madeleine Albright, dejó también en claro que el objetivo expreso del ALCA y de la APEC (Asociación de Cooperación Económica de Asia y del Pacífico), como de la red de más de 200 acuerdos comerciales, entre ellos la Ronda Uruguay, era modelar el sistema económico global de manera que funcione en beneficio de EEUU. Tales acuerdos permitieron un aumento de 34% en la exportaciones norteamericanas y la creación de 1,6 millón de puestos trabajo, desde 1993 (ibíd.). Según Albright reafirmó en el Senado, la primera obligación («*primary obligation*») del gobierno norteamericano era para con sus propios ciudadanos²⁵. De donde se concluye que el proyecto del ALCA no apunta a beneficiar a otros países del Hemisferio, sino sobre todo a EEUU.

Brasil siempre tuvo conciencia de las pérdidas que podría sufrir con la implantación del ALCA, de ahí su resistencia a seguir con las negociaciones. El Mercosur representa 10% del comercio de la región y, dentro del Mercosur, Brasil responde con cerca de las dos terceras partes²⁶. A pesar de la gran asimetría, en el sur del hemisferio occidental Brasil es el único país en condiciones de rivalizar con EEUU, debido a su extensión territorial, masa demográfica, parque industrial diversificado (el más grande del así llamado Tercer Mundo), volumen del PIB, posición estratégica en la subregión, fronterizo con todos los países excepto

22. «...To support U.S. prosperity, U.S. jobs and the health of the U.S. companies», Barshefsky statement before House Trade Panel, 3/18, *U.S. Information and Texts* N° 011, USIS, 20/3/1997, p. 42.

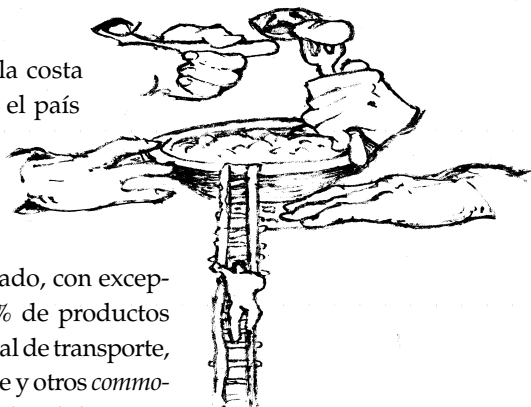
23. Barshefsky testimony to Senate Finance Committee, *U.S. Information and Texts* N° 5, 5/2/1997, p. 8.

24. Barshefsky statement before House Trade Panel, 3/18, *U.S. Information and Texts* N° 011, 20/3/1997, p. 38. La parte del debate con los senadores, en la cual se refirió al Mercosur como ejemplo de «little units or system of rules and obligations» no fue divulgada por la USIS en el sitio de la USTR en internet.

25. «... We must continue shaping a global economic system that works for America», Secretary of State - Designate Madeleine K. Albright. Prepared statement before the Senate Foreign Relations Committee, as released by the Office of the Spokesman, Department of State, Washington, D.C., 8/1/1997; <www.secretary.state.gov/statements/970108a.html>.

26. José Serra: «ALCA, Mercosul e Abertura Externa» en *Política Externa* vol. 7 N° 1, 6-7/1998, p. 18.

Chile y Ecuador, y su confrontación con la costa occidental de África²⁷. Brasil es, también, el país con estructura económica menos complementaria con la de EEUU, Canadá y México. Los productos manufacturados constituyen cerca de 80% de lo exportado a los países sudamericanos²⁸. Por otro lado, con excepción de Argentina, de donde importa 50% de productos industrializados²⁹, como autopartes y material de transporte, Brasil compra, principalmente, granos, carne y otros *commodities* de Uruguay y Paraguay, minerales de Chile, Perú, Bolivia y Colombia, petróleo de Venezuela y Ecuador, al mismo tiempo que vende a ellos equipos de transporte, maquinaria y varios tipos de manufacturas³⁰. Es decir, este cuadro comercial dentro de la subregión es similar al intercambio entre potencias industriales y países en vía de desarrollo, cuyas economías se asientan predominantemente en la producción primaria. En tales circunstancias, los intereses de Brasil *vis-à-vis* EEUU, en las negociaciones del ALCA, se diferencian de los de otros Estados sudamericanos, aunque sean también coincidentes como en la oposición a los subsidios agrícolas y trabas no arancelarias.



Un estudio de mayo de 2002, elaborado por la Secretaría Federal de Impuestos y Aduanas (Secretaria da Receita Federal), señala que EEUU, México y Canadá serían los países más beneficiados con la formación del ALCA, cuyo comercio estaría concentrado en empresas multinacionales, que modifican los precios las más de las veces para transferir ganancias o pérdidas de un país para otro. La Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp), a su vez, demostró que Brasil perdería 1.000 millones de dólares por año en su comercio exterior, desde el 1º de enero de 2006, fecha prevista para la implantación del ALCA³¹. También la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) ha concluido que el ALCA trae más amenazas que oportunidades para Brasil, con una pérdida de mercado dentro del hemisferio para 176 productos exportados por sus empresas, principalmente en los sectores manufactureros (máquinas y equipos, au-

27. Samuel Pinheiro Guimarães: *Quinhentos Anos de Periferia*, Editora da Universidade do Rio Grande do Sul / Editora Contraponto, Porto Alegre-Río de Janeiro, 1999, p. 101.

28. *Ibid.*, pp. 101-121; J. Serra: *ob. cit.*, p. 18.

29. Rubens Antônio Barbosa: *América Latina em Perspectiva: A Integração Regional da Retórica à Realidade*, Aduaneiras, San Pablo, 1991, p. 102.

30. Samuel Pinheiro Guimarães: «Market Access in a ALCA», *paper* presentado en el Fifth Colloquium of the Project IDB / Eclac (BID / Cepal), «Support to the Process of Hemispheric Trade Liberalization», 28-29 de septiembre de 1992.

31. *Folha de São Paulo*, 26/7/02.

***A Brasil
 no le interesa
 participar
 de áreas de
 libre comercio
 con potencias
 mucho más
 desarrolladas
 y poderosas***

tos, papel y celulosa, y productos químicos) en virtud de la concurrencia de EEUU y Canadá³². Y un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Campinas, a pedido del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior durante la gestión de Cardoso, llegó a la misma conclusión: tras analizar 18 cadenas productivas –los sectores que dan cuenta de 53,1% de la producción industrial, 57% de las exportaciones y 68,4% de las importaciones totales del país, la implantación del ALCA incrementaría las importaciones brasileñas e inhibiría las exportaciones hacia América Latina, además de alejar las inversiones extranjeras, de promover la «desindustrialización y desnacionalización» económica, y de aumentar el desempleo y la demanda de dólares³³.

Los objetivos de Estados Unidos con el ALCA no se reducen solamente a la remoción de aranceles y trabas no arancelarias al comercio dentro de las Américas, sino que abarca entre otros temas los servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Las propuestas buscan defender los sectores poco competitivos de la economía norteamericana, razón por la cual no quieren colocar en la agenda sus instrumentos proteccionistas, como la ley antidumping y los subsidios agrícolas. Lo puso en evidencia el Congreso al aprobar, en agosto de 2002, la Trade Promotion Authority (Ley de Promoción Comercial), concediendo al presidente Bush un mandato restringido para negociar acuerdos comerciales, limitando las negociaciones sobre el ALCA fundamentalmente a los temas de interés estadounidense. El Congreso norteamericano mantuvo los subsidios a la agricultura y la legislación antidumping, que tanto afecta las ventas de productos manufacturados, entre ellos los siderúrgicos brasileños, que a su vez fueron obstaculizados por los aumentos arancelarios aprobados por Bush. No sin razón el presidente Cardoso declaró que «si las condicionantes fueran implementadas al pie de la letra, ello significaría la inexistencia del ALCA».

En realidad, a Brasil no le interesa participar de áreas de libre comercio con potencias mucho más desarrolladas y poderosas que presentan ventajas estructurales, como EEUU, cuyas empresas multinacionales y megaempresas son las más fuertes del mundo y a favor de las cuales funcionaría el proceso de concentración de la riqueza. La coincidencia produciría efectos destructivos en la in-

32. *O Estado de São Paulo*, 13/8/02.

33. «Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impacto das Zonas de Livre Comércio» en *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 11/12/02.

industria brasileña, especialmente en los sectores más sofisticados, como bienes de capital, componentes electrónicos, química, electrónica de consumo, *software* y computadoras, y tendería a desarticular su economía y retrotraerla a una condición agrícola o agroindustrial, productora de bienes industriales livianos o tradicionales. El presidente Cardoso declaró en la 3ª Cumbre de las Américas, en Québec (abril de 2001), que el ALCA sería «bienvenido» si su creación fuese un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos; si efectivamente fuese el camino para normas compartidas sobre antidumping; si redujera las trabas no arancelarias; si evitara la distorsión proteccionista de las buenas normas sanitarias; si, al proteger la propiedad intelectual, promoviese, al mismo tiempo, la capacidad tecnológica de los pueblos; y si fuese más allá de la Ronda Uruguay corrigiendo las asimetrías entonces cristalizadas, sobre todo en el área agrícola. «Si no fuera así, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable»³⁴. Algunos meses después, durante un evento sobre «Desafíos, oportunidades y riesgos de la globalización para el país», promovido en Río de Janeiro por el Colegio de Abogados brasileño, Cardoso reconoció que era más fácil, «ideológica y políticamente», negociar acuerdos comerciales con la UE que con EEUU, pues el poder norteamericano representaba un riesgo mayor a la soberanía de los otros países³⁵. En la última campaña presidencial de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, entonces candidato del Partido de los Trabajadores (PT), no solo criticó la política externa de estadounidense diciendo que de cada diez palabras de Bush, nueve se refieren a la guerra; dijo también que la propuesta del ALCA, como está formulada por EEUU, «no es una propuesta de integración sino una política de anexión, y nuestro país no será anexado»³⁶.

Sin embargo, más por conveniencias políticas que por intereses comerciales, Brasil siguió con las negociaciones sobre la implantación del ALCA. De acuerdo con ello el presidente Lula, si bien tuvo duras críticas a la propuesta estadounidense durante la campaña electoral, todo indica que, como ha declarado, defenderá con mayor firmeza los intereses brasileños. El énfasis ha sido puesto en la consolidación y profundización del Mercosur, mientras ha tratado de desplegar esfuerzos agresivos para la construcción de alianzas con países vecinos, mediante la concesión de líneas de crédito para exportación a la Argentina, Venezuela y otros. La prioridad es formar una unión política asentada en el Mercosur, que hacia fines de 2003 debe firmar un acuerdo bilateral con la CAN, para la formación de una zona de libre comercio. Esa unidad empieza por la

34. Discurso del presidente Cardoso en la apertura de la 3ª Reunión Cumbre de las Américas, Québec, 20 de abril de 2001.

35. *Gazeta Mercantil*, San Pablo, 25/10/01.

36. *Folha de São Paulo*, 24/9/02.

convergencia, con una perspectiva de integración, de esos dos grandes agrupamientos comerciales de la subregión –el Mercosur ampliado y la CAN–, con un acercamiento creciente a la Guyana y Surinam, y se hace necesaria para reforzar el poder negociador no solo de Brasil, sino sobre todo de los demás países de la región, que tienen aún menor peso económico y político *vis-à-vis* EEUU, Canadá y México.

El mencionado embajador Araújo Castro, dijo en su momento que Brasil estaba dispuesto a ir hacia una «relación especial» con EEUU en la medida exacta en que EEUU deseara una «relación especial» con Brasil³⁷. Esa dirección es todavía válida en la política exterior brasileña. Una buena relación entre ambos países conviene no solo a Lula sino también a Bush. Así como Richard Nixon (1969-1974) percibió que su país estaba con las manos atadas, excluyendo sus opciones diplomáticas, frente a un país de la magnitud de China, parece que la administración Bush entendió que no puede prescindir de Brasil, pese a todas las divergencias, en sus relaciones con América del Sur. La cooperación entre los dos países no es sólo una necesidad económica, política o diplomática; antes que todo, como subrayara Araújo Castro, es un dato cartográfico. El mapa del hemisferio muestra la enorme dimensión de esas dos masas territoriales, con grandes contingentes poblacionales y que necesitan mantener lazos estrechos, a pesar de las divergencias. En 1962, Kennedy mostró el mapa de América del Sur a los periodistas, al advertirles del error de hostilizar a Brasil cuando el gobernador de Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, nacionalizó la ITT³⁸. Es necesario mantener el sentido de las proporciones, dijo. Lo que le importaba era toda la nación brasileña, que era una llave vital y con la cual EEUU debía tener las más íntimas relaciones. Su asesor Arthur Schlesinger Jr., señaló que «así como el futuro de la democracia en Asia depende considerablemente del ejemplo de India, el futuro de la democracia en la América Latina depende considerablemente del ejemplo de Brasil»³⁹. En 1971, Nixon declaró que el resto de América Latina iría adonde fuese Brasil⁴⁰; y en 1976, Kissinger, entonces secre-

37. «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 22/6/1974; «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 17/6/1975, en J.A. Araújo Castro: *Araújo Castro (Coletânea de Discursos)*, Editora da Universidade de Brasília, Brasília, 1982, p. 285.

38. «... Look at the map and realize the vitality of Brazil. I think that we ought to keep the sense of proportion» en *Public Papers of the President of the United States - John F. Kennedy, 1962 (Jan. 1 to Dec. 31, 1962)*, U.S. Government Printing Office, p. 203.

39. «... Just as the future of democracy in Asia depends considerably on the example of India, so the future of democracy in Latin America depends on the example of Brazil» en *Memorandum for the President - Subject: Brazil. Briefing Book, A Schlesinger Jr., Washington, Mar. 31, 1962, Confidential*. John F. Kennedy Library.

40. «We know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent» en Jan K. Black: *United States Penetration of Brazil*, University of Pennsylvania Press, 1977, p. 55.

tario de Estado, interrogado en el Congreso sobre si no estaba dando a Brasil estatus de potencia por haber firmado un memorando consultivo con el canciller brasileño, contestó: «Brasil tiene una población de 100 millones de habitantes, vastas fuentes de recursos económicos, un rápido índice de crecimiento económico. Brasil se está volviendo una potencia mundial y no necesita aprobación de nadie, y es nuestra obligación en la conducción de la política exterior trabajar con las realidades que existen»⁴¹. Los americanos son muy pragmáticos. Si no consiguen evitar que América del Sur se unifique bajo el liderazgo de Brasil y adquiera su propia identidad, tienden a aceptar la realidad. El mismo Kissinger escribió que no hay razón para que EEUU se oponga al Mercosur, en la medida en que funcione parejo al ALCA.

El ALCA sin el Mercosur, y especialmente sin Brasil, es irrelevante para EEUU. Brasil es el décimotercer destino de las exportaciones de EEUU, y éste el segundo comprador de Brasil, después de la UE. Tras el fracaso de los programas neoliberales aplicados durante los años 90, las políticas en la región tienden hacia la izquierda, a favor de un Estado más fuerte e intervencionista. En tales circunstancias, EEUU necesita tener un mejor entendimiento con Brasil, apoyando al gobierno de Lula en su intento de aliviar la pobreza, con el objetivo de evitar una crisis profunda que dañaría las perspectivas de recuperación de toda la región y afectaría, incluso, a la superpotencia. El encuentro de tres horas entre los presidentes Bush y Lula, el 20 de junio de 2003, no fue meramente protocolar y usual, como lo demostró el hecho de que estuvieran acompañados por 10 ministros, para examinar y discutir los problemas que afectan las relaciones entre los dos países y hacer un balance maduro de sus divergencias y convergencias, en la búsqueda de soluciones consensuadas. Pero existen profundas diferencias entre los dos países en el trato comercial, difíciles de resolver porque no dependen de la voluntad de Bush. Las concesiones hechas hasta ahora por EEUU respecto del acceso al mercado en igualdad de condiciones no son consideradas suficientes por el gobierno brasileño. De cualquier modo, ese encuentro demostró que para ser prestigiado por EEUU, un país no necesita mantener «relaciones carnales» ni renunciar a su política externa, uno de los atributos de la soberanía, como lo hizo la Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem.

41. «Brazil has a population of 100 million, vast economic resources, a very rapid rate of economic development. Brazil is become a world power, and it does not need our approval to become one, and it is our obligation in the conduct of foreign policy to deal with the realities that exist» en Henry Kissinger: *Does America need a Foreign Policy? (Toward a Diplomacy for the 21st Century)*, Simon & Shuster, Nueva York, 2001, pp. 159-161.