

Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad

FLACSO-CHILE

Francisco Rojas Aravena
(editor)

FLACSO-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1999

© FLACSO - Chile

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-160-7

Depósito legal: lf 36919993022408

Presentación _____	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser desarrollado _____	13
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
Posicionamiento de los actores chilenos frente a la integración _____	31
<i>Paz V. Milet</i>	
Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos _____	45
<i>Rut Diamint</i>	
Argentina y sus alianzas estratégicas _____	75
<i>Carlos Escudé</i>	
La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR _____	89
<i>Alcides Costa Vaz</i>	
Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina _____	125
<i>Marcelo Fabián Sain</i>	
El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional _____	163
<i>Eliézer Rizzo de Oliveira</i>	
La Política de Defensa de Chile _____	181
<i>Gabriel Gaspar</i>	

Comunalidades del debate: proyecciones de las relaciones entre los países del ABC _____	197
<i>Crk. Carlos Castro</i>	

La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR

Alcides Costa Vaz (1)

La construcción de alianzas por Brasil han sido objeto de poco estudio en los últimos años, a pesar de la creciente importancia que éstas vienen asumiendo en el contexto de la política exterior brasileña, como forma de operar objetivos e intereses en el plano externo y de definir patrones de relacionamiento con países tanto tomados individualmente como también con los principales bloques económicos. El creciente abanico de opciones que Brasil viene buscando explorar, en el ámbito regional y en otras áreas, no está desvinculado de su proyección en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), acarreado, por consiguiente, oportunidades y también posibles dificultades relacionadas con los demás socios —en especial con Argentina— y con los vínculos del MERCOSUR en el plano exterior.

A fin de analizar las implicaciones para el MERCOSUR de las alianzas brasileñas, buscaremos antes contextualizarlas históricamente, recorriendo distintos períodos de la evolución de la política externa brasileña para identificar su naturaleza y su sentido de funcionalidad frente a los objetivos y prioridades establecidas en cada período. Eso se hace necesario no sólo para proveer informaciones con respecto a los antecedentes del esfuerzo de la construcción de alianzas ya emprendidas sino, principalmente, porque la política externa brasileña refleja, en su evolución, un fuerte impulso de permanencia en lo que se refiere a la proyección de intereses del Estado que, por lo tanto, deben ser analizadas en perspectiva histórica. El entendimiento del sentido de alianzas estratégicas a ser considerado en el presente análisis las asocia a la condición de relacionamiento privilegiado, a nivel bilateral, para la realización de intereses (no necesariamente comunes) tenidos como importantes para conseguir objetivos internos y/o externos de parte de los Estados que las constituyen. Se argumenta que la construcción de alianzas por Brasil

(1) Texto presentado en el seminario “Integración y Seguridad en MERCOSUR + Chile”, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 7 y 8 de septiembre de 1998. El autor agradece los comentarios de los profesores Amado Luis Cervo y Antonio Carlos Lessa.

estuvo siempre enfocada hacia el acceso a los recursos. Entradas y oportunidades a ser direccionadas para el proceso de desarrollo, y que, en ese sentido, también poseen funciones para el fortalecimiento del MERCOSUR, aunque no sea de forma automática y no excluya el riesgo de generar áreas de divergencia y no sintonizadas con sus socios.

En este trabajo, en la primera parte se discute el carácter universalista de la política externa asociada al realismo y al pragmatismo como condicionante de la construcción de alianzas; en la segunda, se procede a un breve análisis retrospectivo de cómo las alianzas estratégicas se vinculan, en distintos momentos, a las prioridades definidas en sucesivos períodos de la política externa brasileña a partir de los años cincuenta. La tercera parte enfoca el redireccionamiento de las alianzas estratégicas en razón de los cambios ocurridos en el plano externo e internamente en Brasil, con la introducción de un nuevo modelo económico a partir del inicio de los años noventa; en seguida, son analizadas las prioridades de la actual política externa brasileña y las implicaciones en términos de construcción de alianzas internacionales y el desdoblamiento de éstas para el MERCOSUR.

Universalidad de la política externa brasileña como ámbito de la construcción de alianzas estratégicas

Son recurrentes, en su discurso diplomático y en los análisis sobre la política externa brasileña, las alusiones a su universalidad. Tal carácter universalista es asociado a las características territoriales y a la diversidad étnica y cultural del país y expresa, según esa lógica, la pluralidad de intereses del Estado y de la sociedad brasileña, las afinidades históricas y la continua diversidad de vínculos externos de naturaleza política, económica y cultural, lo que conduce a la opción de no establecer alineamientos automáticos, más aún en el escenario internacional marcado por un elevado grado de incertidumbre en cuanto a su evolución futura. Siendo así, según Celso Amorim, ex Canciller brasileño, "Brasil, por sus dimensiones, por su complejidad, por su tejido social, por la composición étnica y cultural de su población, no cabe en ningún bloque, político y económico, o en ninguna área de influencia" (Amorim, Celso L. N. "Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia", en Fonseca Jr., Gelson/Nabuco De Castro, Sérgio H. Temas de Política Externa Brasileira II, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, p. 16). En el sentido económico, el universalismo se asocia

al grado de diversificación de los flujos comerciales brasileños, a su origen, procedencia y composición, caracterizando al país como lo que se convino en denominar *global trader* (2). En términos políticos, tiene también el sentido de una vocación orientada hacia una presencia activa en el escenario internacional ejercida en los diferentes foros multilaterales y en el ámbito regional por medio de una red de relaciones bilaterales que se extiende a distintas regiones (cf. Lessa, p. 30).

Sin embargo, esos aspectos resaltados en el discurso diplomático son insuficientes para una adecuada comprensión de universalismo como dimensión característica de la política externa brasileña y como condicionante de la construcción de alianzas internacionales del país. Eso es porque sugieren que el universalismo es un subproducto, una consecuencia casi natural o inevitable de las características del país, su territorio y población, de sus potencialidades y de la aspiración de ejercer el papel activo en la escena internacional. Al lado de esos factores, el universalismo debe también ser entendido como resultante del entrelazado de imposiciones domésticas y externas, las cuales a su vez condicionan los objetivos y estrategias de desarrollo y, en consecuencia, las prioridades de política externa, el abanico de opciones de relacionamiento y, finalmente, el establecimiento de alianzas internacionales

Por lo tanto, la universalidad no es una característica estática, ni en su contenido ni en su consecuencia histórica. En el caso brasileño, la afirmación del sentido universalista se dio de forma gradual, a partir de los años treinta, conjuntamente y en sintonía con la consagración del desarrollo como principal vector de la política externa (Cervo, 1994, p. 28). Esa afirmación requirió desde entonces respuesta a las circunstancias y transformaciones del escenario internacional y, al mismo tiempo, capacidad de adecuación a los distintos matices asumidos por el nacionalismo (cf. Cervo, op. cit., pp. 31-50) internamente hasta el final de los años ochenta, a las inflexiones de la propia política externa, notoriamente aquellas ocurridas a partir del final de la década de los cincuenta (cf. Sato, 1998, pp. 8-28) (3), y a la prevalencia del liberalismo económico

(2) Para una discusión conceptual del tema, ver Rubens Antônio Barbosa/Luis Fernando Panelli César, "O Brasil como Global Trader", en Fonseca Jr., Gelson/Nabuco De Castro, Sérgio Henrique, op. cit., vol. I, pp. 285-304.

(3) Sato apunta el abandono de Estados Unidos como eje principal de la política externa de Brasil, la ampliación de las opciones de las sociedades internacionales y la creciente importancia del multilateralismo como las principales inflexiones ocurridas en el período.

en la conducción de la política interna y externa a partir de los años noventa. Tales exigencias se sumaban, en sus respectivos tiempos, a necesidades a ser atendidas en el plano externo y que, en su momento, se tradujeron en un componente de selectividad en la política externa, con lo cual se definieron y estructuraron las diferentes alianzas estratégicas del país.

En ese sentido, la formación gradual de una red de alianzas estratégicas por Brasil viene atendiendo a visiones pragmáticas —compartidas por las élites gubernamentales (incluyendo naturalmente el cuerpo diplomático) y por los principales agentes económicos— sobre oportunidades de realización de sus intereses y de respuesta colocadas por el modelo de desarrollo, tomando en cuenta los limitados recursos que el país dispone para hacerlo de modo adecuado (Lessa, op. cit., p. 36). Por lo tanto, el constante ejercicio de pragmatismo no implicó, en ningún sentido, el sacrificio de los valores y de los principios que orientan la política externa brasileña. Al contrario, el pragmatismo, asociado al universalismo, es usualmente identificado como un elemento tradicional de la política externa y que, al lado de valores y principios por ella consagrados, le confieren —en cuanto a política de Estado— alto grado de previsibilidad y una sólida base de continuidad (cf. Cervo, op. cit., pp. 26-27). Al mismo tiempo, la política de construcción de alianzas se vincula históricamente, en el caso de Brasil, al ámbito multilateral, en el cual este ejercicio ha encontrado dificultades, y al ámbito bilateral, con oportunidades más concretas.

Así, la construcción de alianzas estratégicas por Brasil se asocia, según Lessa, al proceso de elección de socios preferenciales, en el contexto de lo que él denomina “universalismo selectivo” (Lessa, op. cit., p. 31). Según este autor, “la construcción de alianzas estratégicas es fruto de compatibilización de la vocación histórica de Brasil para la universalidad con la necesidad de aproximaciones selectivas, lo que abre la posibilidad para movimientos de adaptación a los nichos de oportunidades y a los problemas internacionales que se presentan coyunturalmente” (ibídem). Por esa razón, el universalismo, el pragmatismo y el establecimiento de alianzas estratégicas orientadas por un sentido de flexibilidad y no excluyente, vienen representando, a lo largo de los años, importantes elementos operativos que confieren funcionalidad y adaptabilidad a la política externa brasileña frente a las cambiantes condiciones del escenario internacional (4), en sus expresiones global, multilateral, regional y subregional. Su construcción supone, además, un complejo (no siempre satisfactoriamente alcanzado) ajuste de intereses, prioridades y compro-

misos definidos en distintos ejes y en circunstancias igualmente diferenciadas.

En razón del desafío que —en términos de la instrumentación de la política externa— esa suerte de ajuste representa, es importante considerar que es natural que inconsistencias, incompatibilidades entre compromisos y objetivos asumidos en el marco de determinado eje de vinculación impongan barreras o creen obstáculos para otros avances. Como nos hace recordar la historiadora Barbra Tuchman (1987), no es exactamente una anomalía histórica el hecho de Estados que siguieron objetivos no enteramente compatibles entre sí, o incongruentes con sus propios intereses a mediano y largo plazo. Brasil, en razón del propio sentido universalista y pragmático de su política externa y de la diversidad de opciones de alianzas estratégicas que busca explorar dentro de un criterio de no exclusión, ha sido susceptible a ese tipo de dificultad a lo largo de los años, lo que permite asumir, como hipótesis, que el ejercicio de su opción universalista —realizada entre otros medios, por diferentes alianzas estratégicas— afecte, de distintos modos, la evolución del MERCOSUR, principal espacio y plataforma del protagonismo que el país busca ejercer en el plano externo. Entonces, se hace necesario caracterizar y contextualizar históricamente las iniciativas brasileñas referentes a la construcción de alianzas, para comprenderlas mejor en su naturaleza, en su funcionalidad y en sus implicaciones para el MERCOSUR. Con ese propósito, en las páginas siguientes relacionaremos tales alianzas con las prioridades de política externa y los modelos de desarrollo que las orientaron en diferentes momentos, para luego analizar su construcción y sus implicaciones para el MERCOSUR en el presente.

Prioridades de política exterior y construcción de alianzas estratégicas: una perspectiva histórica

Como se notó antes, la introducción del desarrollo como principal

(4) Lessa argumenta que la universalidad provee una válvula de escape en situaciones en las que hay estrechamiento de los márgenes de actuación y decisión en razón de la dinámica del propio sistema, como en caso de crisis, de la incapacidad de obtener insumos para el desarrollo por medio de las relaciones tradicionales o del deterioro de las relaciones políticas y económicas con la potencia hegemónica. En el mismo sentido, ve funcionalidad de sociedades estratégicas en situaciones de exacerbación de competencia por recursos e influencia (op. cit., p. 32).

vector de orientación de la política externa brasileña ocurrió en los años treinta, con la llegada de Getulio Vargas al poder, en un contexto internacional marcado por las secuelas de la depresión económica, traducidas en acentuado proteccionismo comercial, indisponibilidad de recursos externos para inversiones y, en el plano político, por el ascenso del totalitarismo. La contraposición entre el totalitarismo en sus expresiones nazista y fascista con las democracias occidentales, estableció una división de la cual el gobierno de Vargas buscó sacar provecho asumiendo posiciones ambiguas, con la que se esperaba poder obtener beneficios para la promoción del desarrollo económico bajo una visión nacionalista que tendería a ser reforzada en los años siguientes.

Sin embargo, por fuerza de la lógica del propio modelo de desarrollo buscado, como también de las consecuencias de la crisis internacional, culminando con la segunda guerra mundial, Brasil terminó estrechando lazos con Estados Unidos, iniciando un patrón definido por la alternancia de períodos de aproximación y con otros de relativo distanciamiento, estando estos últimos relacionados con esfuerzos realizados por Brasil de afirmación de autonomía externa. Ese patrón de relacionamiento se desarrolló, en general, bajo un marco cooperativo que caracterizaría las relaciones entre ambos países a partir de entonces sin llegar, con todo, a configurar un relacionamiento privilegiado, aunque las expectativas en ese sentido hayan sido alimentadas —a partir del gobierno Dutra— por diferentes gobiernos, en circunstancias específicas.

La realidad, sin embargo, vendría a demostrar que, por razones inherentes a ambos países no sería factible cualquier forma de relacionamiento especial con Estados Unidos. La propia cooperación en el campo militar, establecida por medio del acuerdo celebrado en 1953 (y que fuera objeto de polémica en Brasil), terminaría por desarrollarse sin sincronismo directo con la cooperación económica, fuertemente condicionada por el nacionalismo brasileño, por un lado y, por otro, por la prioridad dada por Estados Unidos al enfrentamiento ideológico al comunismo en el continente. Así, al no establecerse un alineamiento automático con Estados Unidos durante la segunda mitad de los años cincuenta y en los primeros años de la década de los sesenta, la política externa brasileña logró ser conducida basada en la flexibilidad y el pluralismo, permitiendo a Brasil ejercer autonomía relativa en el aprovechamiento de oportunidades en los planos político y económico, sin apartarse, con todo, de su compromiso ideológico con Occidente en el contexto de la guerra fría, coincidiendo con “uno de los raros períodos (en la política externa brasileña) en el cual el eje de la política latinoame-

ricana aparece en relativa sintonía con el de la relación norteamericana (...)” (Ricúpero, 1996, p. 45).

Ese cuadro vendría a alterarse en favor de un alineamiento más intenso de Brasil con Estados Unidos entre 1964 a 1967, habiendo sido, con todo, retomado en seguida, aunque en un contexto externo ya marcado por la multipolaridad en el plano económico y con la economía brasileña creciendo a tasas elevadas y con una base industrial ya consolidada, lo que trajo dos desdoblamientos importantes en términos de formación de alianzas externas: en primer lugar, se fortalecieron las condiciones para el ejercicio del pragmatismo en política externa, estando ésta referida a fines definidos en una perspectiva nacionalista (5); segundo, se consagró el universalismo selectivo con la consecución de una estrategia de diversificación de alianzas con las cuales Brasil desearía obtener beneficios para su proyecto de desarrollo y conjuntamente ejercer mayor influencia externa y elevar su capacidad de negociación en los foros multilaterales y en ejes bilaterales.

Autonomía, pragmatismo y diversificación de las alianzas: Alemania y Japón

Como parte de ese esfuerzo de diversificación de alianzas surgen en el gobierno Geisel (1974-1979) las primeras iniciativas apuntando al establecimiento de alianzas estratégicas con países industrializados, las cuales implicaron el incremento de divergencias con Estados Unidos y con Argentina (Cervo, op. cit., p. 47). Dos países, Alemania y Japón, representaban para Brasil opciones de relacionamiento que le permitieran, por un lado, profundizar sus relaciones con los países industrializados al mismo tiempo en que afirmaba sus esfuerzos de “autonomía periférica” (6) frente a Estados Unidos; por otro, le permitirían acceder a recursos indispensables para la construcción de la potencia, objetivo incansablemente perseguido por los gobiernos militares y, por fin, responder a

(5) En la formulación de Amado L. Cervo, “*o nacionalismo determinava os fins da política e o pragmatismo lhe confiava os meios multiplicados: esse era o esquema*”, Cervo, op. cit., p. 43.

(6) La expresión “hegemonia cêntrica e autonomia periférica” fue elaborada por Hélio Jaguaribe para describir el contexto externo y el interés de afirmación de autonomía que orientaban la política externa brasileña en la segunda mitad de los años setenta y primera mitad de los años ochenta. Cf. Jaguaribe, 1975.

necesidades financieras y a los obstáculos estructurales puestos en cuestión por la crisis del petróleo y por la recesión económica generalizada que le siguió.

Cabe destacar que esas alianzas fueron construidas sobre vínculos políticos, económicos y socioculturales previos (7) que conformaron bases para la profundización de las relaciones bilaterales por medio de osadas iniciativas de cooperación. Con Alemania, Brasil ya mantenía intenso vínculo económico desde los años cincuenta, el cual se profundizó aún más al final de la década de los sesenta, cuando aquel país se tornó el mayor exportador mundial líquido de capitales (cf. Thompson-Flores Netto, p. 105). La intensificación de las relaciones económicas a partir de las décadas de los setenta y ochenta llevó a Alemania a la condición de segundo principal inversionista extranjero en Brasil, respondiendo por cerca de 13% de las inversiones directas hechas en el país (8), con peso muy importante en el desarrollo industrial brasileño. En lo que se refiere al comercio, Alemania pasó a ser el tercer socio comercial de Brasil, y el primero en el ámbito de Europa occidental, pasando a ser Brasil, a su vez, el más importante socio alemán fuera del ámbito de la OCDE. La corriente de comercio entre ambos países llegó a US\$ 8 mil millones en 1997, con base en una pauta diversificada y fuertemente marcada por productos industrializados (cf. SECEX, 1997). En las áreas de cooperación financiera, técnica y científico-tecnológica hay un intenso relacionamiento que engloba áreas como protección ambiental, formación de recursos humanos, energía, biotecnología y el sector aeroespacial, entre otros.

Sin embargo, fue el Acuerdo sobre Cooperación en el Campo de Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, firmado en 1975, y considerado entonces fundamental para el pretendido dominio —por Brasil— del ciclo del combustible nuclear, el que marcó la disposición de ambos países a

(7) Las relaciones con Alemania tuvieron como marco el Tratado de Comercio y Navegación de 1827 y fueron intensificadas a partir de la unificación alemana en 1871 y con la inmigración de colonos alemanes en Brasil, lo que favoreció posteriormente un intenso intercambio también en el campo cultural. Para un análisis histórico de las relaciones teuto-brasileñas ver Menezes/Kothe, 1997.

(8) Banco Central de Brasil. Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil, ano-base 1995. En los últimos dos años se registró un declive del flujo de capitales alemanes a Brasil, a pesar del proceso de privatización en curso, lo que se explica fundamentalmente tanto por la intensa demanda por inversiones en la ex Alemania oriental a partir de la reunificación como por el propio proceso de privatización alemana.

construir una sólida alianza, más allá de los planos comercial y financiero. Así, a pesar de los innumerables trastornos en la instrumentación del acuerdo y de los resultados muy por debajo de lo esperado, el mismo tuvo entonces un importante significado político a nivel bilateral, ya que fue Alemania el único país entonces dispuesto a la cooperación nuclear con Brasil, en los términos por éste deseado (Thompson-Flores Netto, op. cit., p. 110). Las dificultades económicas de Brasil, con el empeoramiento de la crisis financiera en la segunda mitad de los años setenta, acentuaron las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones; más tarde, la superación de la bipolaridad y la reunificación alemana, así como los compromisos asumidos en el ámbito de la integración europea, sustrayeron los incentivos originales, prácticamente hicieron inviable la continuidad de la alianza en los términos concebidos, y gradualmente minaron las condiciones que la habían sustentado.

Las relaciones con Japón, a su vez, también ganaron intensidad a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, con un primer ciclo de inversiones japonesas orientadas al abastecimiento regular de materias primas y a la expansión de las exportaciones de manufacturas japonesas. A este ciclo le siguió otro, en el cual fueron expandidas y diversificadas las exportaciones japonesas a Brasil. En este sentido, la dimensión estratégica de la asociación con Brasil se combinaba, por el lado japonés, con el interés en asegurar el suministro de materias primas y de alimentos, reduciendo, al mismo tiempo, su dependencia en esos campos en la relación con Estados Unidos; por el lado brasileño se asociaba al acceso a recursos y tecnologías para el desarrollo de grandes proyectos industriales (notablemente siderurgia) y la diversificación de mercados de exportación. Así, desde el punto de vista de los inversores, Japón pasó a ser el cuarto principal inversionista extranjero en Brasil, respondiendo por cerca de 6% de las inversiones directas (9). Por consiguiente, respecto de la industrialización brasileña, se consolidó un patrón internacional de comercio entre ambos países, con Brasil importando bienes industrializados y exportando productos primarios (SECEX, 1997).

La alianza con Japón, por lo tanto, fue construida sobre una base de complementariedad, con Brasil suministrando materias primas a cambio de inversiones y productos industrializados. A pesar de este perfil que supuestamente induciría a pensar que las relaciones económicas serían de mayor interés relativo para Brasil, la relación nipón-brasileña fue mucho

(9) Banco Central de Brasil. Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil: ano-base 1995.

más marcada por los intereses e iniciativas japonesas (10), como lo atestigua su presencia en el sector siderúrgico y el desarrollo de proyectos de cultivo de soya brasileña, que retiraron a Japón de la dependencia de Estados Unidos en relación al suministro de este producto en el mercado internacional. Así como lo ocurrido con Alemania, la alianza con Japón enfrentó dificultades crecientes con la profundización de la crisis económica brasileña y con la emergencia de los países del sudeste asiático como opciones más funcionales a los intereses japoneses.

Algunos aspectos presentes en ambas alianzas deben ser resaltados para la mejor comprensión de su naturaleza y características. Ellas adquirieron funcionalidad para Brasil en primer lugar, al permitir la consecución de la defensa de los intereses de comercio exterior y la garantía del suministro adecuado de insumos, recursos, productos y tecnologías esenciales para el desarrollo económico, cuya promoción representó el objetivo fundamental de la política externa tal como está definida por el “pragmatismo responsable” que la orientó hasta mediados de los años ochenta (Souto Maior, op. cit., pp. 337-338); en segundo lugar, permitieron al país un mayor margen de autonomía frente a Estados Unidos, al diversificar las opciones de acceso a mercados y a fuentes de inversiones y tecnologías en un contexto en el cual se acentuaban sus vulnerabilidades frente a la crisis económica que se instauraba internacionalmente a partir del primer embargo de petróleo; en tercer lugar, atendieron al propósito de diversificar las relaciones económicas con los países industrializados y por fin contribuyeron a proyectar internacionalmente el país a partir de un perfil calcado en intereses nacionalmente definidos.

También cabe destacar que la funcionalidad de las alianzas se establece no solamente en razón de los objetivos y de las prioridades de la política externa, sino que también se asocia a aspectos coyunturales que realzan su valor y favorecen su instrumentación (Lessa, op. cit., p. 31). Así, las sociedades de Brasil, Alemania y Japón pudieron beneficiarse de un conjunto de factores contextuales que les aseguraba operatividad: fueron establecidos durante un largo período de expansión de sus respectivas economías y de afirmación de la creciente multipolaridad económica que, al lado de otros factores les permitía, respectivamente, afirmar intereses de mayor autonomía relativa frente a Estados Unidos

(10) Henrique Altemani de Oliveira, *O Brasil e o Japão nos anos 90*, en Fonseca Jr. Gelson y Nabuco De Castro, Sérgio H., op. cit., p. 175.

conjuntamente con la búsqueda de un reposicionamiento en el juego del poder internacional. En otras palabras, las alianzas de Brasil con Alemania y Japón, además del sentido de complementariedad que las orientaba, fueron también condicionadas por las relaciones de cada uno de estos países considerados con Estados Unidos y no estaban desvinculadas, pues, de las transformaciones que afectaban el sistema internacional mismo y también las bases de hegemonía norteamericana. Por lo tanto, al agotarse las condiciones que favorecieron e impulsaron la construcción de esas alianzas, ellas pierden gradualmente su operatividad hasta ser reformuladas o temporariamente suplantadas.

Se trataba, además, de alianzas asimétricas en cuanto a las dimensiones económicas de los países involucrados, en cuanto a su peso específico en el escenario internacional y en cuanto a los distintos significados y el alcance político de la sociedad en la perspectiva de cada parte: para Brasil, poseían un carácter instrumental de palanca para el desarrollo, de reducción de vulnerabilidad y de elevación de su *status* de poder y de cuestionamiento de la legitimidad del propio orden económico internacional; para Alemania y Japón, la relación con Brasil contribuía parcialmente a consolidar su poder económico explorando oportunidades en ese ámbito, sin representar del todo cualquier forma de cuestionamiento al ordenamiento económico internacional vigente. De ahí que la fricción que de ellas emanaba haya sido mayor para Brasil que para sus contrapartes, notoriamente en relación con Estados Unidos.

Sin embargo, en el caso brasileño, además de Estados Unidos, ese potencial de fricción también se extendió a las relaciones con Argentina, exacerbando momentáneamente desconfianzas en lo que se interpretaba como pretensión hegemónica de parte de Brasil y fomentando percepciones confusas sobre el protagonismo que el país buscaba ejercer en el plano regional. Ese protagonismo retrataba, de forma coherente, la prioridad dada a América Latina, a partir del gobierno Geisel, en lo que se refiere al espacio geográfico a partir del cual se debía desarrollar el esfuerzo de autoafirmación brasileña y donde el país buscaría ejercer el papel de “catalizador” del diálogo (11).

(11) Esa expresión fue frecuentemente empleada, durante los gobiernos Geisel y Figueiredo para caracterizar el papel al que Brasil se disponía a jugar, en contraposición con cualquier sentido de liderazgo o hegemonía que pudiese fomentar o acentuar desconfianzas ya presentes en sus vecinos y acentuar el propósito cooperativo que orientaba la política externa para la región.

Sin embargo, la prioridad entonces asignada a América Latina y, secundariamente a otras regiones en desarrollo, entre las cuales se contaba África, no estuvo apoyada —en su ejecución— en ningún eje bilateral en particular que denotase un sentido de construcción de alianza estratégica a ese nivel. Y eso porque, para Brasil, las relaciones con la región, y más particularmente con los países del Cono Sur, reflejaban una preocupación por el mantenimiento del equilibrio y de la estabilidad (Cf. Souto Maior, op. cit., p. 346); además, la importancia relativa de América Latina para Brasil se fijaba inicialmente mucho más en el sentido político que económico: los flujos comerciales estaban dirigidos, en su mayor parte hacia los países industrializados en tanto principales suministradores de capitales e insumos para el desarrollo económico del país; y, frente a las vulnerabilidades externas que se acentuaron a lo largo de los años setenta y ochenta y la propia naturaleza de los regímenes políticos entonces vigentes, se tornó muy difícil para Brasil y para los demás países de la región establecer entre sí, en el contexto de aquel momento, cualquier forma de vínculo asociativo privilegiado, aun cuando sólo fuese para hacer frente a la crisis económica que los asolaba de forma común (12).

Por lo tanto, bajo este punto de vista se puede afirmar que las prioridades de la política externa definidas en términos de espacios geográficos no correspondían plenamente, en lo que se refiere a la construcción de alianzas estratégicas, a las prioridades temáticas, éstas de fondo esencialmente económico, con excepción tal vez de lo que respecta al abastecimiento de petróleo que llevó a una mayor aproximación de Brasil con Venezuela y, en menor medida, con Ecuador.

Fue precisamente en torno de las cuestiones de acentuado contenido económico —aunque destinadas a finalidades también políticas— donde el país buscó estructurar sus principales alianzas internacionales en aquel contexto, lo que tornaba natural que las opciones de Brasil para tal fin hubieran recaído precisamente en dos países industrializados. Sin embargo, no se debe inferir que optar por el establecimiento de alianzas con países industrializados llevó a Brasil a distanciarse de sus vecinos; al contrario, a los conflictos y desconfianzas que provocó frente a Argentina y, de forma menos intensa, en otros países de la región, se siguieron

(12) De ahí el estancamiento del proceso de integración regional en el ámbito de ALALC y, posteriormente, de ALADI en los años ochenta, así como el de iniciativas de carácter regional como el Tratado de Cooperación Amazônica de 1978.

esfuerzos de aproximación iniciados aún durante el gobierno Geisel, intensificados en el gobierno Figueiredo y que condujeron a la celebración del Acuerdo de Itaipú-Corpus con Argentina abriendo camino para la superación definitiva del patrón conflictivo que marcara históricamente la relación entre ambos países e inaugurando una nueva fase de integración. Ello también condujo al Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, aproximando Brasil a los países andinos y marcando la disposición brasileña a disipar, junto a sus vecinos, las percepciones desfavorables de desconfianza.

Lo que se puede notar es que, durante la prevalencia del “pragmatismo responsable” como expresión de su política externa, las alianzas construidas por Brasil si, por un lado, no implicaron apartarse de su entorno regional, por otro, no representaron tampoco el factor de estímulo directo o indirecto para una mayor aproximación brasileña a sus vecinos. Esa aproximación se debió más a la afirmación del propio interés brasileño en ejercer el papel protagónico y a la creciente convergencia que pasaría a marcar el propio relacionamiento con los países de la región que a cualquier vínculo indeclinable entre la realización de sus intereses por medio de alianzas con países industrializados y la atención de las condiciones necesarias para la mayor cooperación en el plano regional. Al mismo tiempo, la aproximación iniciada en el plano regional, no estuvo amparada en la búsqueda de ningún relacionamiento especial, a nivel bilateral, que ejerciese un rol catalizador para la consecución de los intereses de la política externa en la región. Así, hasta mediados los años ochenta, el establecimiento de alianzas estratégicas fue un elemento mucho más operacional de prioridades definidas en relación al mundo industrializado que de aquellas definidas en relación con América Latina y otras regiones del mundo en desarrollo.

Ese cuadro, sin embargo, vendría a ser profundamente alterado a partir del gobierno Sarney (1985-1990) cuando convergieron importantes cambios en el escenario internacional y regional que inscribieron, de forma definitiva, a América Latina y particularmente al Cono Sur, como espacio esencial de proyección de intereses brasileños y en el cual el país construiría su más importante y amplia alianza estratégica.

El ocaso del desarrollismo nacional y la redefinición de alianzas: la aproximación con Argentina

El compromiso con la plena restauración y consolidación de la

democracia condicionó la política externa del gobierno Sarney (1985-1990) y se reflejó, sobre todo, en la forma en que sus prioridades pasaron a ser operacionalizadas (Seixas Corrêa, "A política externa do Governo Sarney", en Guilhon De Albuquerque, op. cit., p. 370). El gobierno Sarney enfrentó el desafío de adaptar la política externa del país a las nuevas condiciones del escenario internacional y del propio país, buscando superar desconfianzas generadas regional y globalmente por la orientación gubernamental basada en una lectura hobbesiana con la cual los gobiernos militares condujeron la política externa. Buscó también reestablecer la interlocución con los países industrializados en diversos planos, incluso en los foros multilaterales, que había sido igualmente afectada por el sentido otorgado a la conducción externa del país en períodos anteriores.

Así se mantuvo el sentido universalista de la política exterior, pero dentro de él, fue fortalecida y ampliada la prioridad dada a las relaciones con América Latina, las cuales, a pesar y en razón misma de la crisis económica que asolaba la región, encontraban finalmente un sentido de funcionalidad en el plano económico (13). También se tornó imperioso reorientar varios proyectos de desarrollo concebidos en el régimen militar, bien por la absoluta carencia de recursos, dramatizada por los efectos de la crisis económica, bien por la falta de legitimidad que, en un marco de redemocratización los hacía, además de económica, políticamente inviables y obsoletos. Se tornó evidente el agotamiento del modelo de desarrollo que el país había perseguido durante décadas, y al cual la política exterior y las alianzas hasta entonces establecidas habían servido, sin que el gobierno lograra imprimir nueva estrategia para orientar el desarrollo económico y la inserción externa del país.

Sin embargo, la rectificación de muchas de las líneas de política externa entonces conducidas no implicó el abandono de las prioridades ya consolidadas, principalmente de aquellas definidas en términos de espacios geográficos. Fue, sobre todo, la forma de concretar y dar contenido a tales prioridades modificadas sensiblemente lo que fue evidenciado de forma particular en el ámbito de las relaciones con América Latina (14). Hasta entonces, como se ha dicho, éstas estaban definidas mucho más por su importancia política que por su densidad económica, a diferencia de lo que ocurría con las alianzas buscadas en el Primer Mundo. A partir de entonces, esa importancia política pasaría a encontrar correspondencia también en el campo económico, tanto por medio de iniciativas bilaterales como por la retomada cooperación multilateral.

En el inicio de los años ochenta los países latinoamericanos buscaron con poco éxito reforzar los esfuerzos de integración económica regional, como estrategia de respuesta parcial a la crisis económica que se acentuaba; dadas las dificultades con el regionalismo económico, en su vertiente multilateral, restaba la valorización de ejes bilaterales como única opción viable para dar operabilidad política y económica a la prioridad dada a América Latina en el ámbito de la política externa brasileña. Como es sabido, la llegada de los gobiernos civiles en Brasil y en Argentina vino a generar una base de convergencia política que buscaría, con la profundidad de la interdependencia económica y en una inédita cooperación en el campo nuclear, retirar definitivamente de los militares los argumentos confrontacionistas del pasado y buscar el afianzamiento recíproco de la democracia en su delicada fase de restauración, reduciendo así las posibilidades de retroceso político.

De esta manera, la sociedad con Argentina, diseñada gradualmente a partir de 1985, estaba orientada por un claro sentido político, relacionada con la consolidación democrática y, al mismo tiempo, teniendo como elemento instrumental el alargue de la independencia económica que se buscaría construir mediante acciones de cooperación en un amplio espectro de sectores. Son muy bien conocidas las motivaciones y la forma en las que transcurrieron las relaciones entre Brasil y Argentina a partir de entonces, no siendo nuestro propósito aquí recapitularlas. Sin embargo, algunos aspectos deben ser explicitados en lo que se refiere a la sociedad con Argentina en relación a las otras establecidas por Brasil y que las diferencia sustantivamente.

En primer lugar cabe resaltar que, al contrario de aquellas establecidas con Alemania y Japón, y por primera vez, Brasil construye una alianza más simétrica y calcada en una convergencia de intereses y de propósitos políticos definidos en un marco de restauración de la democracia. La mayor simetría y el amplio contenido propuesto para esa alianza, reflejados en los protocolos bilaterales firmados en 1986, y posteriormente en el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, al mismo tiempo que demandaban mecanismos más complejos de articu-

(13) Cabe recordar que el comercio intra-regional creció en la segunda mitad de los años setenta a tasas superiores que el comercio internacional.

(14) Son importantes, en ese sentido, la reanudación de las relaciones con Cuba, el papel que Brasil pasó a desempeñar en el Grupo de Apoyo al proceso de Contadora y, subsecuentemente, en el Grupo de Río, y la intensa diplomacia presidencial conducida en la región. A propósito, ver Luis Felipe S. Corrêa, op. cit., pp. 370-373.

lación de intereses —y consecuentemente de legitimación, inicialmente asociadas a la naturaleza de ambos regímenes políticos— reflejaban también el objetivo pretendido: a largo plazo, la promoción de desarrollo conjunto en el cuadro de una integración a ser construida a partir del enlace de sectores productivos y de iniciativas en campos fundamentales como energía, transporte, telecomunicaciones, entre otros. Al mismo tiempo, y de forma inmediata, se deseaba actuar cooperativamente, en el sentido de un afianzamiento y refuerzo mutuos frente a problemas comunes tanto en el campo político como en el económico, donde la alta inflación y el endeudamiento externo representaban la faceta común del desafío que ambos países buscaban enfrentar.

Aunque, como ya vimos, las condiciones para la construcción de la sociedad con Argentina estuviesen siendo gradualmente dadas desde los dos últimos gobiernos militares brasileños, y a pesar del decisivo ejercicio de una intensa diplomacia presidencial que dio fuerte voluntad y determinación política a la superación de antagonismos, y a pesar también de la aún escasa participación de otras instancias en el debate y en la conducción de las relaciones con Argentina en aquel momento, éstas representarían un campo privilegiado de ejercicio de diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo y otros segmentos sociales, notoriamente el empresariado y los trabajadores, lo que se haría efectivo a partir de la creación del MERCOSUR en 1991.

Otro aspecto que merece destacarse es el hecho de que también, por primera vez, se construyó una alianza que involucraba temas sensibles como cooperación en el campo nuclear e igualmente en el campo de seguridad, sin suscitar conflictos con Estados Unidos. Eso se debió, básicamente, a los siguientes factores: en primer lugar, la aproximación entre Brasil y Argentina ocurría teniendo como telón de fondo (pero no como causa) un sentimiento de relativa frustración de parte de cada país en cuanto a sus intentos, efectuados en diferentes momentos, de establecer una relación privilegiada con Estados Unidos (15); de ese modo, la aproximación Brasil-Argentina no se destinaba a representar oposición o confrontación de parte de ambos países frente a Estados Unidos. En segundo lugar, por resultar en una sensible mejoría de los niveles de estabilidad política en el Cono Sur y por reforzar el sentido de la

(15) Por el lado de Brasil, fueron característicos los esfuerzos frustrados de los gobiernos Dutra, y, ya en el período autoritario, de Castelo Branco, y en menor medida, de Garrastazu Médici en el inicio de los años setenta.

consolidación de la democracia en la región, esa aproximación permitiría a Estados Unidos concentrar la atención en otras áreas y temas en los que percibían mayor compromiso de sus intereses llevando a que el problema de la deuda externa pasase a ocupar una posición central en la agenda con Estados Unidos y habiendo sido ese un tema en el que, por fuerza de los propios términos de la negociación definidos por los países acreedores, no podía ser objeto de tratamiento conjunto entre Brasil y Argentina, permaneciendo pues, fuera del ámbito de las iniciativas bilaterales entonces emprendidas. Finalmente, no eran percibidas hasta entonces posibilidades de que la cooperación que se construyera pudiese implicar mayores complicaciones a los intereses económicos de Estados Unidos puesto que, a pesar de la ya preanunciada emergencia de bloques comerciales, el esfuerzo de liberalización comercial estaba siendo canalizado hacia las negociaciones a ser emprendidas en el ámbito de Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), por lo que no se prestaba mucha credibilidad a los esfuerzos de integración regional en América Latina.

También es importante resaltar que la construcción de la alianza estratégica con Argentina se inició en un contexto en el que las variables tanto de índole interna como externa que habían contribuido a forjar y dar objetividad a las alianzas con los países industrializados, se habían modificado profundamente, tornando esas alianzas en gran medida inoperantes con respecto a sus mayores objetivos. Para eso contribuyeron mucho las condiciones internas de la economía brasileña de entonces, así como las posiciones asumidas frente a la deuda externa, particularmente la moratoria decretada en 1987 que indispuso fuertemente el país frente a sus principales acreedores, dentro de los cuales estaban sus mismas contrapartes en sus principales alianzas.

Así, en el gobierno Sarney se dieron las condiciones para que Brasil estableciese su principal y más amplia alianza estratégica, la cual serviría como plataforma para redefinir sus relaciones en el plano regional y luego instrumentar su inserción externa ya en un contexto internacional profundamente modificado por la superación de la confrontación Este-Oeste, por la emergencia de bloques económicos, por la gradual afirmación del liberalismo económico y de la democracia como valores fundamentales del orden internacional emergente. Al mismo tiempo, ese esfuerzo estuvo condicionado por las restricciones de orden económico que interna y externamente enfrentaban ambos países, pero que simultáneamente representaban el estímulo para una aproximación política mayor con la cual buscarían responder aquellas mismas vicisitudes. Sin

embargo, aunque aprovechando plenamente las posibilidades que emanaban del nuevo cuadro político interno en favor de la integración con Argentina, el gobierno Sarney, así como el de Alfonsín, no lograron definir un nuevo paradigma de desarrollo capaz de orientar el sentido de sus políticas externas. Así, se acabó el antiguo paradigma que sirvió a la política externa y como consecuencia perdieron funcionalidad las alianzas estratégicas entonces forjadas sin que se introdujese, en aquel momento, otro paradigma, lo que vendría solamente a ocurrir a partir de 1990, con la llegada de Collor de Mello al poder.

Así, y de modo general, es posible distinguir tres modelos de alianzas estratégicas buscadas por Brasil en el período considerado: en primer lugar, aquellas relacionadas a las relaciones con el Primer Mundo (Estados Unidos, Alemania y Japón), basadas en la búsqueda de condiciones favorables y de insumos al desarrollo económico, técnico y científico; el segundo estuvo orientado hacia el Sur y fue conducido en los años setenta y ochenta, teniendo como objetivo fundamental la generación de bases para una inserción internacional madura, sobre todo a través de la exportación de servicios; en este sentido, destacándose las relaciones con Irán, Iraq, Arabia Saudita Angola y Mozambique. El tercer modelo se refiere a alianzas mixtas, agregando aspectos y objetivos de los modelos anteriores, cuyos ejemplos más significativos son China y Argentina. Merece particular relieve la alianza con Argentina, por haber constituido el eje fundamental de la respuesta de Brasil a los cambios de la economía política internacional ocurridos a partir de mediados de los años ochenta y que produjeron importantes cambios en la lógica de las propias alianzas estratégicas del país, como se analiza a continuación.

La política externa en tiempos de apertura económica y globalización: la lógica de las nuevas alianzas

El corto pasaje por el poder de Fernando Collor de Mello, primer presidente electo directamente en casi tres décadas, impactó de forma significativa la política externa brasileña. En el comienzo de la pos guerra fría ya se trataba de instrumentar reformas económicas, de corte liberal, que tenían como medidas apertura, desregulación y privatización para retomar el desarrollo y para tornar la economía brasileña competitiva a nivel internacional. Al mismo tiempo, se buscaba restaurar la credibilidad externa del país, que seguía avalada por un legado de proyectos heredados del régimen militar y no suplantados totalmente por el gobierno Sarney,

por medidas como la moratoria de la deuda externa, por los fracasos en el control de la inflación y en el combate a la corrupción interna.

De forma inmediata la política externa pasaría a servir a un doble propósito: instrumentar, en el ámbito externo, el proceso de reforma y apertura económica, y restaurar la credibilidad externa del país junto a sus interlocutores, principalmente en el ámbito de los países desarrollados. Se buscaba romper la identificación del país con el contexto del subdesarrollo e imprimir un perfil renovado y convergente con las tesis y los postulados de modernidad de los países desarrollados. Para eso, según Hirst (cf. Hirst/Pinheiro, n° 1/38, p. 6), tres metas fueron establecidas para atender esos objetivos: actualizar la agenda internacional del país, construir una agenda positiva con Estados Unidos, y modificar el perfil de Brasil como país del Tercer Mundo. Así, la política externa estaría dirigida a un aumento de la competencia internacional del país mediante la apertura económica y la búsqueda de condiciones favorables de acceso a mercados, créditos y tecnologías. Frente a esos objetivos, se reafirmaba la funcionalidad y el sentido predominantemente económico a ser impreso a las alianzas internacionales (cf. Laffer, 1992, p. 117).

Cabe destacar un elemento importante: la preocupación en alterar el perfil de la relación con los países industrializados y, en particular, con Estados Unidos pero sin descalificar el sentido universalista de la política exterior y, más particularmente, sin comprometer los avances obtenidos en las relaciones con los países del Cono Sur. Tales esfuerzos, matizados por posturas a veces voluntariosas, y por un conjunto de medidas unilaterales con las cuales se buscaba ganar la confianza de los principales interlocutores externos, no resultaron en el establecimiento de alianzas en los moldes hasta entonces emprendidos. En rigor, se seguía rechazando la posibilidad de alinear o de relacionarse de forma privilegiada con Estados Unidos, país que se afirmó como única superpotencia global.

La lectura que orientaría la formulación de la política externa, desde entonces, asumía que el sistema internacional pasaba a caracterizarse, desde el punto de vista de la distribución del poder, por "polaridades indefinidas", por persistencia y ampliación de asimetrías, y por la coexistencia de fuerzas de integración y de dispersión (16). En este

(16) Celso Laffer, ministro de Relaciones Exteriores durante los meses finales del gobierno Collor, se refería a las fuerzas centrífugas y centrípetas actuando en el sistema internacional.

contexto, se asumía que la estrategia que buscaba proyectar los intereses brasileños y redefinir el perfil externo del país, se debería pautar en la acción simultánea y con sentido de refuerzo mutuo tanto en el plano de las vinculaciones bilaterales como en el ámbito regional y en los foros multilaterales, con el objetivo de aprovechar las posibilidades que revirtieran en favor de la modernización de la economía y de la restauración de la credibilidad externa del país. Esa misma lógica pasaría a orientar el proceso de integración con Argentina, lo que implicó el abandono de la estrategia integracionista perseguida anteriormente, basada en la aproximación sectorial con base en una mayor interdependencia, en favor de la liberalización progresiva, automática y lineal de comercio, con la cual, además del avance en términos de integración económica, se procuraba mostrar a los países industrializados y a los inversores internacionales la disposición de la apertura económica del país en sentido general.

La integración, y, consecuentemente, la sociedad con Argentina, ganó entonces un nuevo sentido de funcionalidad inmediata: pasó a representar espacio y oportunidad de aprendizaje y adaptación de los sectores privados para la apertura económica y para la exposición a la competencia (17), siguiendo la lógica del mercado, representando también una respuesta que se adapta a la formación de bloques económicos. El MERCOSUR constituye, según esta lógica, el espacio en el cual las agendas económicas domésticas vincularían las tendencias de la economía mundial, y a partir de lo cual los países miembros negociarían su inserción internacional.

Desde entonces, y de forma creciente, las relaciones externas de Brasil, en el campo económico, pasaron a tener como referencia los desarrollos en el ámbito del MERCOSUR, lo que se torna más nítido particularmente a partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto, que culminó el período de transición en el cual se procediera a la liberalización del comercio entre los países miembros y que definió el arreglo institucional del MERCOSUR, dotándolo de personalidad jurídica en el plano internacional. Significa esto decir que, a través del MERCOSUR y de las vinculaciones externas que éste pasó a construir, y que se vienen desdoblado en otras vertientes, se vienen definiendo, parcialmente, las propias vinculaciones económicas externas de Brasil y consideradas las opciones en términos de alianzas internacionales.

(17) Cabe recordar que la desgravación tarifaria en el ámbito del MERCOSUR se dio a un ritmo más intenso que la apertura comercial con las demás regiones.

El apartamiento de Collor de Mello, y la elevación del Vicepresidente Itamar Franco, no significó una ruptura en la política externa. Se reafirmaron las líneas generales introducidas por Collor, y se hicieron las modificaciones que buscaron corregir los excesos de posturas voluntaristas con las que Collor buscó cambiar el perfil de Brasil como país de Tercer Mundo reencuadrando, en el discurso diplomático, su condición de país en desarrollo identificado con las causas y necesidades del Sur, pero igualmente buscando restablecer y renovar sus vínculos con el mundo industrializado (18). Si en líneas generales la política externa reflejaba continuidad, hubo, con todo, un cambio importante del protagonismo brasileño en el ámbito regional: el gobierno de Itamar Franco, a pesar de una breve fase de indecisión inicial, reafirmó y acentuó la prioridad de consolidación del MERCOSUR y, al mismo tiempo, buscó articular nuevas iniciativas que ampliaran para toda América del Sur el alcance de la integración iniciada en el Cono Sur (19). A pesar de no haber prosperado, estas propuestas tuvieron el mérito de inscribir la perspectiva de integración regional en el cálculo estratégico de los países del MERCOSUR frente a las propuestas de integración de alcance continental, como la formulada por Estados Unidos en diciembre de 1994.

Otro aspecto a ser destacado en la política externa de Itamar Franco por su relación directa con el tema ahora considerado, fue la revalorización de la dimensión africana (cf. Hirst/Pinheiro, op. cit., p. 19), esta vez incorporando las relaciones con África del Sur a partir de las transformaciones políticas, como la creación de la Zona de Cooperación del Atlántico Sur. Después de las transformaciones políticas que condujeron al fin del régimen de *apartheid*, y con el reconocimiento del gobierno y de los empresarios brasileños de la importancia de África del Sur en términos políticos y económicos y de su influencia y potencialidad en términos regionales, se dieron las condiciones para construir una rela-

(18) Según las palabras del entonces canciller Celso Amorim, “la agenda diplomática debe mezclar de forma cuidadosa elementos de continuidad y de innovación y evitar los cambios abruptos dictados por decisiones precipitadas o sentimientos sin lugar de rechazo, que a veces llegan al auto-rechazo. Sin asumir lo que de hecho somos –país en desarrollo, pluri-racial y con enormes desafíos a vencer, en los planos social, económico y tecnológico– no lograremos alcanzar las condiciones y los instrumentos necesarios para la superación de nuestros problemas y en una inserción internacional adecuada”. Discurso en el Instituto Rio Branco el 16 de marzo de 1994.

(19) Son ejemplos de tales iniciativas, las propuestas de creación del Area de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) y la Iniciativa Amazónica.

ción que reviste importancia estratégica para el país, con implicaciones potenciales y posibilidades positivas para el MERCOSUR, como se explicará más adelante.

En fin, el gobierno de Itamar Franco emprendió esfuerzos en el sentido de ampliar los vínculos del país en el propio continente sudamericano y en África. Lo hizo, a partir de iniciativas de carácter multilateral: ejemplos fueron el Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), la Iniciativa Amazónica y la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa. De ese modo, en términos de construcción de alianzas con los países en desarrollo, los avances se restringieron primeramente a Argentina, con la consolidación del área de libre comercio y del aspecto institucional del MERCOSUR y, en segundo lugar, al surgimiento de África del Sur como socio potencial. En el plano de las alianzas con los países industrializados, no hubo casi ningún progreso, lo que se explica por la concentración de esfuerzos en foros multilaterales (20) por un lado, y por el grado relativamente elevado de inseguridad de parte de los propios países industrializados, y de sus respectivos sectores empresariales en lo que se refiere a las perspectivas económicas de Brasil, incluso ante el éxito de las medidas de estabilización puestas en marcha a partir de junio de 1994, ya prácticamente al final de la gestión de Itamar Franco. Además, coyunturalmente, la atención estaba vuelta hacia los resultados de la Ronda Uruguay y sus consecuencias en el plano económico, no siendo, por lo tanto, un período oportuno para iniciativas bilaterales.

La política exterior: conjugación de democracia con estabilidad económica. Viejas y nuevas alianzas y desdoblamientos para el MERCOSUR

Con la implantación de las medidas de estabilización económica en 1994 se inicia, para Brasil, una fase en la que están presentes dos condiciones cruciales para el desarrollo del país y que impactarán su política externa y, en consecuencia, el ejercicio de construcción de alianzas: estabilidad política en un marco democrático y crecimiento con

(20) Ese período coincidió con la etapa final de la Ronda Uruguay y con la transición para la Organización Mundial de Comercio, con el retorno de Brasil al Consejo de Seguridad, además de otras iniciativas en el ámbito multilateral como la Conferencia de Teherán sobre Derechos Humanos.

apertura económica. Ese nuevo cuadro interno, aliado a las inseguridades que continuaron marcando el escenario internacional, pasó a exigir mayor apertura en lo que se refiere a la participación social y creatividad en el campo de la política externa, lo que se ha realizado, pero siempre con la preocupación de no desatender los elementos de continuidad. Con base en eso Brasil viene buscando adoptar una postura en la cual pretende ajustar los imperativos del nuevo modelo de desarrollo, calcado del liberalismo económico, con la opción de ejercer autonomía relativa en la conducción de su política exterior, aunque para ello sea sustantivamente redefinido el sentido de esa autonomía y la forma de actuar para resguardarla. Se trata claramente de una respuesta a los términos de política exterior y sirve para reflexionar sobre las paradojas del sistema internacional contemporáneo.

El esfuerzo de equilibrar necesidades nacionales y las posibilidades de restricciones impuestas por un contexto de globalización pasa a requerir formulaciones que racionalicen y permitan expresar, de forma coherente, la orientación de la política externa y, al mismo tiempo, que contribuyan a legitimarla internamente. En palabras del Canciller: “es esencial tener presente que el margen actual para elecciones propias no se confunde más, como ocurrió en el pasado, con la noción de autosuficiencia. Por el contrario: en nuestros días, la autonomía pasa necesariamente por la integración con otros países, y no sólo en el ámbito regional, sino también por alianzas internacionales cuidadosamente construidas y profundizadas. También sucede que diferentemente de lo que se puede intuir, por un mundo gobernado no por menos y sí por más reglas internacionales, principalmente por decisiones y acuerdos que atiendan nuestras necesidades e intereses” (21).

Como se ve, la construcción de alianzas internacionales mantiene el mismo sentido de funcionalidad que en períodos anteriores, dado que la política externa continúa fundamentalmente abocada a la realización de intereses de desarrollo: “de modo general, entre tanto, parece correcto decir que, en el caso de Brasil (...) el objetivo principal es conseguir del intercambio elementos externos útiles para la realización de la meta prioritaria del desarrollo, así en sus dimensiones económica y social, en el área de los derechos humanos como en política pública y de medio ambiente. En síntesis, elementos que sirvan al desarrollo en la acepción más amplia del concepto. Las alianzas externas son un complemento

(21) Luis Felipe Lampreia, discurso en el Fórum Nacional en mayo de 1998.

indispensable para los esfuerzos de desarrollo, aunque no haya dejado de ser verdad que el factor determinante continúa siendo las buenas políticas internas” (ibídem). Lo que se redefine, en verdad, es el modelo de desarrollo para el cual la política externa estará al servicio. Sin embargo, en el caso de Brasil, el cambio radical en lo que se refiere al estilo de desarrollo no se reflejó de forma simétrica en la política externa que, como se mencionó, comportará muchos más ajustes con miras a la orientación liberal, sin relegar elementos que la definieron en períodos anteriores.

Al mismo tiempo, la consolidación de un cuadro de estabilidad económica, la firme disposición del gobierno brasileño de proporcionar condiciones favorables a las inversiones externas, el avance del proceso de privatización y las crisis que enfrentaron las economías mexicanas y de los países del sureste asiático representaron factores favorables a la ampliación de espacio para el arreglo de intereses económicos externos, tanto a nivel gubernamental como privado. En ese contexto, la diplomacia fue responsable de “presentar Brasil como país que estaba superando sus pasivos y hoy se afirma en la estabilidad y robustez de su economía, por su democracia madura, y por un comportamiento de *‘mainstream’*, esto es, sintonizado con la convergencia internacional de posiciones en materia de seguridad, preservación ambiental, derechos humanos, y de combate al crimen organizado” (22). De esa forma, tanto en razón de las circunstancias internas como de la perspectiva externa, el refuerzo de las alianzas internacionales es revisado y retomado dentro de las prioridades de la política externa brasileña, ahora no restringiéndose a países individualmente, como en el pasado, sino teniendo como referencia los principales bloques económicos que pasaron a componer el panorama de la economía mundial.

Así, la prioridad al refuerzo de alianzas está dirigida, según el discurso oficial, hacia Estados Unidos, Argentina, la Unión Europea y Japón. Sin embargo, es preciso calificar cada caso con el propósito de evaluar en qué medida se está tratando realmente de reforzar o de construir alianzas, una vez que –consideradas en su evolución hasta el presente– es inadecuado atribuir a las relaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea la connotación de sociedad o de alianza estratégica. Al mismo tiempo, independientemente de la connotación, se reconoce que ellas comportan implicaciones importantes para el MERCOSUR y que deben ser tam-

(22) Luis Felipe Lampreia, discurso en el Fórum Nacional, en mayo de 1998.

bién calificadas de modo específico, lo que procuraremos hacer en los párrafos siguientes.

Con relación a Estados Unidos se constata que, históricamente, las relaciones oscilaron entre fases de mayor aproximación y otras de relativo alejamiento. A pesar de su importancia (obviamente mayor para Brasil), y a pesar de esas oscilaciones, no se puede decir que llegaron a configurarse en alianzas estratégicas en el sentido aquí defendido. Principalmente por haber estado marcadas por divergencias en torno de temas considerados—en su tiempo, y por cada país—fundamentales para la consecución de sus respectivos intereses. Es verdad que en el presente se observa una sensible mejoría de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, a pesar de las divergencias naturales que brotan de la amplitud y complejidad de los temas que componen la agenda bilateral y de los intereses que la animan. Sin embargo, persisten áreas de divergencias que, definidas en torno a cómo operacionalizar algunos intereses convergentes, son todavía suficientemente marcadas como para permitir caracterizar las relaciones como convergentes a punto de generar o integrar una alianza estratégica. Las divergencias siguen, por ejemplo, en torno al interés brasileño en el dominio de tecnologías en el campo nuclear y aeroespacial, en la vinculación de temas como derechos sociales y comercio internacional, y fueron igualmente explicitadas en las posiciones referidas a la estrategia de construcción de ALCA. Además, son marcadamente ambiguas las posiciones norteamericanas en relación con el MERCOSUR, precisamente una de las prioridades de la política externa brasileña, fuera de los sucesivos conflictos en el campo comercial.

No está presente en este análisis el propósito de agudizar las divergencias entre Brasil y Estados Unidos, sólo apenas señalar que las mismas están establecidas en torno de temas de gran importancia para el desarrollo brasileño, lo que a su vez no reduce la importancia y la prioridad asignada a las relaciones bilaterales; por otro lado, las líneas de convergencia de intereses están definidas en torno de grandes temas de la agenda internacional, cuyo tratamiento se da, principalmente, en otras instancias multilaterales en las cuales el sentido de alianza estratégica entre ambos países se diluye en un conjunto mayor de alineamientos que la hacen virtualmente inoperante en ese plano. Esos factores no parecen ser significativos o suficientes para descalificar el sentido de alianza estratégica, tal como se consideró en este trabajo.

Sin embargo, independientemente de la caracterización que se pueda dar a las relaciones de Brasil con Estados Unidos y su incidencia sobre el MERCOSUR, ésta tiende a ser definida, en última instancia, por el

mayor o menor margen de convergencia entre ambos países en los temas comerciales a nivel bilateral, regional y multilateral, y por los términos para definir la competencia por mercados en el ámbito regional. A ese respecto se debe tomar en cuenta que los intereses económicos brasileños están hoy muy dirigidos a América del Sur por ser éste no sólo un mercado creciente (cerca de 25% de las exportaciones), sino también por ser aquel en el cual las exportaciones de bienes manufacturados continúan expandiéndose, al contrario de lo que ocurre en otras regiones.

En ese sentido, la perspectiva del ALCA, en cuanto a proyecto político y estratégico de Estados Unidos, no debe ser desconsiderada en sus desdoblamientos potenciales para el modelo de desarrollo, de forma general y para las políticas industrial y de comercio exterior de Brasil y de los países del MERCOSUR, además, obviamente, del potencial de conflicto ya claramente evidenciado durante la fase preparatoria que culminó con la II Cumbre de las Américas en el pasado abril. Ese potencial, sin embargo, parece haber sido momentáneamente mitigado con la prevalencia de los términos defendidos por los países del MERCOSUR, liderados por Brasil, y por la decisión de ser las negociaciones co-presididas en su fase final por Brasil y Estados Unidos, cada cual con poder de veto. Aun así, no hay incentivos, para Brasil, que justifiquen, en las actuales circunstancias, ejercer cualquier tipo de unilateralismo dentro de ese contexto, ni tampoco buscar cualquier forma de relacionamiento con los Estados Unidos que implique el debilitamiento del MERCOSUR. Brasil está obligado a actuar dentro de un margen muy estrecho y de un delicado equilibrio de intereses económicos que envuelve sus propias lecturas y objetivos nacionalmente definidos, aquellos definidos y arreglados regionalmente y aquellos dirigidos al aprovechamiento, en conjunto con los demás socios del MERCOSUR, de las posibilidades que una mejor relación con Estados Unidos puede suscitar, no sólo de tipo económico.

Las relaciones con la Unión Europea, a su vez, han estado marcadas por una creciente diversificación de intereses en el plano económico. Antes muy centradas en los principales países (Alemania, Francia e Inglaterra), actualmente contemplan, de modo más intenso, otros países, no suscribiéndose sólo al campo comercial. Hay importantes iniciativas en el plano de las inversiones que han llevado a la creciente diversificación en cuanto al origen de flujos de capital para Brasil. Lo destacable en ese punto recae en los países de la Península Ibérica que, hasta 1995, tenían una participación muy modesta en los flujos de inversiones hacia Brasil, habiéndola ampliado significativamente: basta

tomar en cuenta que el *stock* de inversiones de Portugal y España en Brasil, hasta 1995, alcanzaba US\$ 360 millones, y las inversiones directas realizadas por ellos en los últimos dos años alcanzó alrededor de US\$ 2 billones, o sea, cerca de cinco veces más aquel valor, sin considerar todavía las recientes participaciones en la privatización de empresas de telecomunicaciones (Banco Central de Brasil, op. cit., pp. 19-20).

Una tendencia semejante se observa en relación con los Países Bajos. Al mismo tiempo, de los tres países principales ya mencionados sólo Francia aumentó de forma significativa sus inversiones en Brasil, llamando la atención el declive de la participación relativa de Alemania en este contexto, a pesar de mantenerse todavía como tercer principal origen de inversiones directas para Brasil, dadas las grandes inversiones realizadas en décadas anteriores.

Esa tendencia a la diversificación en cuanto al origen y los destinos de los flujos de capital comienza a proyectarse, aunque en ritmo obviamente menos intenso, también en el plano comercial. La Unión Europea absorbe 30% de las exportaciones brasileñas, siendo aún Alemania el principal destino, seguido de los Países Bajos, Italia, Francia y Reino Unido (23). No obstante, se observa el aumento de la participación relativa de esos últimos y, aunque en espacios menores, el de los países ibéricos como destino de las exportaciones de Brasil (24). En lo que se refiere a las importaciones, se observa un panorama semejante: 27% de las importaciones brasileñas proceden de la Unión Europea. Dentro de los diez principales países de origen de las importaciones brasileñas en todo el mundo, cinco pertenecen a UE: Alemania, Italia, Francia, Reino Unido y España.

En conjunto, esos hechos significan que se alteran las condiciones que, en el pasado, permitieron a Brasil la opción de buscar relaciones privilegiadas con un país, Alemania, a pesar de éste presentarse todavía como principal socio individual para Brasil en la Unión Europea. Brasil

(23) Se debe observar que gran parte de las exportaciones brasileñas destinadas a la Unión Europea entran por el Puerto de Rotterdam, lo que hace que los valores de las exportaciones para Holanda sean muy elevados, una vez que el registro de las estadísticas brasileñas toma en cuenta el puerto de desembarque y no el destino final de las mercancías.

(24) Alemania absorbe 5,8%, los Países Bajos (inclusive Holanda) 11%, Italia 4,3%, Francia 2,2% y el Reino Unido 2,5% del total de las exportaciones brasileñas en general.

está hoy llevado a considerar la mayor diversidad de vínculos económicos con los países de aquella región, hecho que se fortalecerá a medida que avance el proceso de integración europea, por un lado, y el fortalecimiento del MERCOSUR por el otro. En lo que se refiere a las repercusiones para el MERCOSUR, hay que notar, en primer lugar, que tal tendencia refuerza, de modo general, el sentido de valorización del relacionamiento inter-bloques, no solamente para ratificar la importancia recíproca de ambos bloques en los planos comercial y financiero, sino también porque fortalece un capital político importante para el MERCOSUR y que debe ser tomado en cuenta tanto en las relaciones con la propia Unión Europea como también en relación con otros contextos de negociación. En segundo lugar, hay que observar que la mayor presencia de los países ibéricos en las relaciones de Brasil con la Unión Europea también representa un factor positivo y refuerza la tendencia —ya observada desde la admisión de éstos a la entonces Comunidad Económica Europea— de actuar en el sentido de promover mayor aproximación con América Latina, factor éste que seguramente será de particular relevancia cuando efectivamente tengan inicio las negociaciones buscando la creación del área de libre comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea, a partir de 1999, como se espera.

Por otro lado, cabe indagar si el incremento de las relaciones económicas de Brasil con la Unión Europea implica un riesgo de desvío de comercio y de inversiones desfavorables a sus socios en el MERCOSUR. En ese sentido, hay que observar que el fortalecimiento de esas relaciones viene siendo orientado fundamentalmente por fuerza de las oportunidades comerciales y financieras y por la lógica de acción empresarial, y no por instrumentos preferenciales que pudiesen ocasionar tales desvíos. El impulso político que imprime el gobierno brasileño se da en el sentido de generar condiciones que faciliten los negocios, y de buscar mejores condiciones de acceso al mercado europeo, lo que no representa, de por sí, riesgo de alienar los intereses de los demás socios del MERCOSUR. Además, el relacionamiento económico a nivel bilateral tiende a ser cada vez más condicionado y a reflejarse en el diálogo político que viene siendo estructurado a nivel inter-regional, y que tendrá como marco la Cumbre MERCOSUR-Unión Europea de 1999.

Por lo tanto, la naturaleza estratégica de las relaciones con la Unión Europea, además de la intrínseca importancia económica se encuentra hoy estrechamente vinculada al sentido asociativo que puedan permitir entre el MERCOSUR y aquel bloque y al capital político que ellas puedan aportar para negociaciones inter-regionales y en otros foros

regionales o multilaterales. Mucho de ese sentido estratégico viene siendo también delineado en los cada vez más frecuentes diálogos conducidos a nivel político por medio del Grupo de Río con la Unión Europea, y que conforman una agenda muy amplia integrada por temas tradicionales como diálogo político, comercio, inversión, pero que incorpora también nuevos temas en el diálogo inter-regional como seguridad, educación y otros (25). La ampliación de ese diálogo en torno de tales temas revela la preocupación de la Unión Europea de ejercer también un papel más protagónico en la región con el sentido de preservar sus intereses frente a un intento de parte de Estados Unidos de establecer mecanismos de acceso privilegiado al mercado latinoamericano, lo que abre posibilidades para Brasil y el MERCOSUR de ejercitar conjuntamente una política que busque mejores niveles de equilibrio entre sus intereses y los de sus respectivos socios en el mundo industrializado, notoriamente Estados Unidos. Se trata, en fin, de una asociación que tiende a incorporar la dimensión inter-regional apartándose del patrón vigente en décadas anteriores, y en ese sentido más favorable en términos de oportunidades e implicaciones para el MERCOSUR.

Con Japón, Brasil viene buscando reforzar la sociedad construida a lo largo de las últimas cuatro décadas. Eso porque, tanto en el plano comercial como en el financiero, se constata que las relaciones no alcanzan toda su potencialidad. La corriente de comercio entre ambos países registra crecimiento, aunque no sea Japón uno de los más destacados socios comerciales para Brasil en términos individuales. Sin embargo, es en el campo de las inversiones donde se observa más nítidamente la retracción de la presencia japonesa: a pesar de tener un *stock* de inversión que lo coloca como el cuarto principal inversionista en Brasil, el flujo de inversiones japonesas hacia Brasil viene reduciéndose. Esa tendencia refleja el agotamiento de las oportunidades en sectores industriales en los que se concentraron las inversiones en décadas anteriores, como la siderurgia, y en el sector agroindustrial; refleja también la mayor dispersión de las inversiones japonesas en relación con otros países en desarrollo, con énfasis en aquellos situados en el propio contexto asiático; refleja, por fin, la dificultad de ambos gobiernos en redefinir el contenido económico de sus relaciones en la etapa de las

(25) VIII Reunión Interministerial UE-Grupo de Río. Documento de Base, febrero de 1998.

oportunidades suscitadas con la creación del MERCOSUR, la apertura y estabilización de la economía brasileña y el proceso de privatización en curso. A esa dificultad se sumaron, en los últimos años, otras que afectaron proyectos bilaterales importantes, como por ejemplo el Programa de Desarrollo Agrícola de los Cerrados, la persistencia de obstáculos de acceso al mercado japonés, sobre todo de productos agrícolas y, más recientemente, la propia crisis de la economía japonesa que, seguramente, incidirá en los flujos comerciales y financieros con Brasil.

Pese a los factores que dificultan la reconstrucción de la alianza con Japón hay, sin embargo, oportunidades que, al ser perseguidas bilateralmente, pueden extenderse al MERCOSUR. La primera de ellas viene precisamente del hecho de estar redefiniéndose y revigorizando los términos de esa sociedad cuando se consolida la unión aduanera del MERCOSUR, tornándolo una variable fundamental e indeclinable en ese contexto; en segundo lugar, porque al avalarse la posibilidad de intensificar las relaciones bilaterales, algunos sectores —como la agroindustria en varios de sus segmentos, la biotecnología, la electrónica y la informática— tienden a ser valorados con posibilidades de buscar conjuntamente mejores condiciones de acceso al mercado japonés y de establecer alianzas comerciales, financieras, y tecnológicas más amplias.

En el plano de los países en desarrollo, son enunciadas como prioritarias las relaciones con China, India y África del Sur. La pretendida sociedad con China se advierte, efectivamente, de carácter estratégico por lo que representa aquel país en términos económicos y políticos en un plano regional y global, en su proyección presente y futura, así como también por el sentido de complemento de intereses en áreas importantes para el desarrollo brasileño. Se trata, sin embargo, de una relación cuyas bases económicas están en el lado de su potencial, aunque se vengán expandiendo, en el plano comercial, particularmente en los últimos años. Sumado a eso, hay una igualmente estrecha cooperación técnico-científica que envuelve sectores tradicionales, aunque abarca también sectores de punta, como las actividades aeroespaciales, destacándose en ese ámbito la construcción y lanzamiento de satélites de comunicación y de monitoreo ambiental, continuidad que abre a los dos países amplias oportunidades económicas, aun siendo al mismo tiempo objeto de cerrada competencia internacional. Las relaciones China-Brasil, sin embargo, siguen condicionadas principalmente a las repercusiones de las reformas económicas chinas y de las oportunidades que éstas puedan suscitar para la diversificación y el estrechamiento de los lazos económicos con Brasil, aunque también incluyen gran potencial de

proyección y realización de intereses brasileños en Asia. Pero, de forma diferente a lo que ocurre con relación a los países antes mencionados, no son claras sus implicaciones para el MERCOSUR, una vez que su encaminamiento se haya dado teniendo por referencia los intereses bilaterales, no estando al mismo tiempo China todavía incorporada efectivamente a la agenda externa del MERCOSUR. No obstante, no hay razones para admitir que la construcción de una sociedad con China no tenga el mismo sentido de convergencia con los intereses del MERCOSUR, como ejemplo de los casos anteriores, siendo precisamente éste un campo en el que los países del MERCOSUR deben concertar intereses para lograr proyectarlos dentro de una estrategia común.

De forma diferente las relaciones de Africa del Sur ya están claramente encuadradas en esa perspectiva, y se revisten de sentido estratégico por lo que implican en términos de aproximación del MERCOSUR con Africa Austral, incluyendo los países de SADECC, así como también un componente de construcción y mantenimiento de estabilidad política y estratégica en el Atlántico Sur. La visita del presidente Nelson Mandela a Brasil y a Argentina y su participación en la Cumbre de los Presidentes del MERCOSUR realizada en Ushuaia, Argentina, son señales de la disposición política en el sentido de la construcción de esa sociedad. Sus bases económicas, todavía son, sin embargo, modestas. En lo que se refiere a Brasil, la corriente de comercio de Brasil con Africa del Sur es todavía pequeña, así como con el resto de toda Africa (los niveles de comercio que alcanzaron tasas elevadas en los años setenta corresponden a las existentes en los años cincuenta y sesenta en el presente). En lo que se refiere a las inversiones, se trata de un campo por explorar. Por lo tanto por afinidades culturales, sociales y políticas, Brasil debe desempeñar un papel clave en la construcción del relacionamiento entre el MERCOSUR y los países de Africa Austral y, en particular, con Africa del Sur. Esto será importante para el MERCOSUR en la medida en que tanto los gobiernos como los respectivos sectores privados en el ámbito del MERCOSUR logren definir un sentido de actuación conjunta, a partir de las oportunidades que se presenten individualmente en sus relaciones con Africa del Sur.

En relación con India, hay un conjunto de elementos de convergencia que, hasta el momento, no se han traducido en resultados económicos efectivos. Así, a pesar del tamaño de ambas economías y de su diversificación, de las dimensiones del mercado y de haber iniciado el proceso de apertura económica en el mismo período, el mercado bilateral alcanzó,

en 1997, la cifra de sólo US\$ 394 millones. Aun a pesar de la disposición política de los respectivos gobiernos a estrechar las relaciones tanto en el campo económico así como en el de la cooperación científica y tecnológica, hay una fuerte susceptibilidad en relación con consideraciones derivadas del orden político, sobre todo de la inestabilidad que marca la relación de India con Pakistán y, consecuentemente, de las posiciones asumidas por India en lo que se refiere a la proliferación nuclear. Así como ocurre con relación a China, la agenda con India ha sido construida fundamentalmente a partir de los intereses definidos en términos bilaterales, aunque exista el interés y la percepción de parte del gobierno indio de la importancia y el potencial del MERCOSUR. Sin embargo, son todavía frágiles las bases de intereses privados que puedan dar fuerza en el campo económico al relacionamiento con el MERCOSUR. Pero eso brinda a éste la oportunidad de desarrollar un trabajo conjunto de promoción de oportunidades comerciales, de inversiones, y de cooperación científica y tecnológica, y al mismo tiempo racionalizar sus esfuerzos de presencia en aquel mercado.

Finalmente, en el ámbito latinoamericano, es importante hacer referencia a Venezuela, país con el cual Brasil viene aumentando relaciones en los últimos años con base en un conjunto de proyectos de gran relevancia estratégica para el país, sobre todo en las áreas de infraestructura, energía y medio ambiente, que toma un significado particular en el contexto de la aproximación de Brasil con sus vecinos al norte y con el Gran Caribe y el Pacto Andino. A pesar de la inestabilidad que acomete a la economía venezolana, acentuada por los niveles bajos del precio del petróleo en el mercado internacional y también las vicisitudes de orden político interno, los dos países vienen emprendiendo, en los últimos años, un intenso esfuerzo por dinamizar sus vínculos bilaterales con base en intereses concretos. Estos se refieren, del lado brasileño, al desarrollo de una política activa en el contexto amazónico dedicado al desarrollo regional y al ejercicio de control efectivo sobre su territorio y sobre los flujos de contrabando y narcotráfico, atendiendo, al mismo tiempo, necesidades de suplir oferta energética, infraestructura ferroviaria, de comunicación y la generación de bases para el desarrollo sustentable de la región; en la perspectiva venezolana, la posibilidad de ampliar y diversificar exportaciones y de acceder al mercado brasileño y de los demás países del MERCOSUR de forma eficiente, de explorar el potencial económico de actividades que den oportunidad al desarrollo sustentable de su territorio amazónico, como el ecoturismo, y de generar condiciones de estabilidad en las áreas fronterizas, evitando la evasión y

la degradación de recursos naturales, en particular de los recursos hídricos de la cabecera del río Orinoco.

En razón de esos esfuerzos, las relaciones económicas pasaron a exhibir indicadores positivos: la corriente de comercio viene creciendo sostenidamente desde 1992, habiendo alcanzado, en 1997, US\$ 2,1 billones, con un déficit comercial para Brasil determinado, en gran medida, por las compras de petróleo: cabe destacar que en el presente es Venezuela el mayor proveedor de Brasil, habiendo relevado a Argentina en esa condición. El gran desafío que se coloca en torno de la alianza estratégica se asocia a la diversificación de los flujos comerciales y a la retirada de inversiones, por un lado, y de hacer operativa la efectiva aproximación, en el campo económico entre el MERCOSUR y el Pacto Andino. Sin que éste último aspecto sea adecuadamente atendido, se pierde mucho del sentido estratégico que se identifica en las relaciones con Venezuela, aunque exista un componente asociado a la problemática amazónica que inevitablemente lo seguirá definiendo.

Conclusiones

La construcción de alianzas estratégicas para Brasil, como ya vimos, ha asumido en diferentes contextos un carácter operativo en la promoción del desarrollo del país, conformándose a partir de intereses y oportunidades definidos en cada caso, sin carácter excluyente y, por lo tanto, dentro de la perspectiva universalista que marca la política externa brasileña. La funcionalidad y el contenido de esas alianzas no están definidos de forma estática, por el contrario, responden más a los cambios de contexto interno y externo y al modelo de desarrollo que los sirven y menos a consideraciones de orden ideológico y cultural.

Por lo tanto, se trata de una estrategia versátil y orientada por un sentido de oportunidad, de carácter realista y pragmático. Por esta razón es posible identificar, a lo largo de la evolución histórica de la política externa brasileña, diferentes formas de asociaciones definidas según la naturaleza de los intereses en juego, del socio mismo y de las circunstancias internacionales: aquellas inductoras del desarrollo, como las que involucraron los países del Primer Mundo; aquellas volcadas hacia el sostenimiento del desarrollo, como las establecidas sobre todo con países en desarrollo, y las formas mixtas.

En ese sentido, sus implicaciones para el MERCOSUR deben ser consideradas a partir de tales condiciones tanto como del grado de

convergencia entre las prioridades a las que se vinculan y aquellas definidas por los demás socios del MERCOSUR, con particular énfasis a Argentina. De forma general, el esfuerzo brasileño en el sentido de reforzar y diversificar alianzas, no es incompatible con la prioridad asignada a la consolidación y profundización del MERCOSUR; al contrario, abre posibilidades importantes en términos de las relaciones externas del propio MERCOSUR.

Sin embargo, no lo hacen de modo automático. Eso se dará en la medida en que exista una sólida base de convergencia entre los países del MERCOSUR en torno de prioridades con el relacionamiento con los países y las regiones con los cuales tales alianzas sean consideradas importantes para la realización de los intereses de cada país y del propio bloque. No se trata, evidentemente, de uniformizar políticas externas, sino de establecer formas de coordinación que permitan maximizar esfuerzos y que sean, al mismo tiempo, lo suficientemente flexibles para resguardar los específicos intereses y necesidades de cada país, sin descalificar los compromisos recíprocos en el ámbito del MERCOSUR.

La cada vez más amplia agenda externa del MERCOSUR, al lado del sentido más participativo que la formulación de política externa viene asumiendo en cada país, ratifica y nutre la demanda por mayor nivel de coordinación de posiciones en el plano externo, lo que plantea a Brasil el gran desafío de armonizar, de un lado, la vocación universalista de su política externa y el interés en resguardar un relativo margen de autonomía en la construcción de alianzas y, de otro lado, los requerimientos de coordinación y de equilibrio que deben fundamentar la dinámica del MERCOSUR y sus relaciones con sus socios en ese mismo ámbito.

Al mismo tiempo, la tendencia en el sentido de que las alianzas sean cada vez más estructuradas, tanto en el ámbito bilateral como en el inter-regional, implica la necesidad de mejor coordinación entre las acciones que cada país conduce a nivel bilateral con los objetivos planteados a nivel regional. En este sentido, el proceso de negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea constituye una oportunidad para definir líneas de convergencia entre los países del MERCOSUR que se proyecten más allá del ámbito comercial, una vez que dicha negociación, aunque establecida en torno de temas relacionados con la construcción de una área de libre comercio, tienen importantes consecuencias desde el punto de vista también político, una vez que señalan una disposición de parte del MERCOSUR de mantener un conjunto equilibrado de vínculos externos, y de extraer los beneficios que esto pueda aportar.

En el mismo sentido, las negociaciones en el ámbito del ALCA

deberán fortalecer el perfil comunitario del MERCOSUR frente a sus interlocutores en el continente. Lo que es necesario evaluar es en qué medida estos avances estarán también reflejados en la disposición y las posibilidades de parte de cada país del MERCOSUR —y sobre todo de Brasil— de incorporar el ámbito comunitario a los distintos ejes bilaterales que conforman opciones de alianzas estratégicas en el presente.

Bibliografía

- Amorim, Celso L. N. “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”, en Fonseca Jr., Gelson/ Castro, Sérgio N. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra.
- Banco Central de Brasil. *Censo de Capitais Estrangeiros no Brasil, ano-base 1995*.
- Barbosa, Rubens Antônio/Panelli César, Luis Fernando “O Brasil como Global Trader”, en Fonseca Jr., Gelson/Nabuco De Castro, Sérgio H. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra.
- Cervo, Amado Luis “Relações Internacionais do Brasil”, en Cervo, Amado L. (org.) *O Desafio Internacional*, Brasília, UnB, 1994.
- De Oliveira, Henrique Altemani “O Brasil e o Japão nos anos 90”, en Fonseca Jr. Gelson/De Castro, Sérgio H., op. cit.
- Fonseca Jr., Gelson/ Castro, Sérgio N. *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. I, 2 ed., São Paulo: FUNAG/Paz e Terra.
- Guilhon de Albuquerque, José A. (org.) *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990, crescimento, modernização e política externa*. São Paulo, Cultura Editores Associados, 1996.
- Hirst, Mónica/Pinheiro Letícia “A política exterior do Brasil em dois tempos”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 1/38, p. 6.
- Jaguaribe, Hélio *O Brasil e o Cenário Internacional*, Rio de Janeiro, 1975.
- Laffer, Celso “Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil”, *Política Externa*, vol. 1, nº 3, dez. 1992.
- Lessa, Antônio Carlos “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ed. especial, julio de 1998.
- Seixas Corrêa, Luis Felipe “A política externa do Governo Sarney”, en Guilhon De Albuquerque, 1996.
- Menezes, Albene M./Kothe, Mercedes *Brasil e Alemanha: 1827 -1997: Perspectivas Históricas*. Brasília, Thesaurus, 1997.
- Ricúpero, Rubens “O Brasil, a América Latina e os Estados Unidos desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”, en Guilhon de Albuquerque, 1996.

- Sato, Eiiti “40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, ed. especial, julho de 1998. SECEX-Secretaria de Comercio Exterior. Balança Comercial Brasileira em 1997.
- Souto Maior, Luis Augusto P. O “Pragmatismo Responsável”, em Guilhon De Albuquerque, 1996.
- Thompson-Flores Netto, Francisco “As Relações Brasil-Alemanha”, em Fonseca Jr., Gelson/Castro, Sérgio N., op. cit.
- Tuchman, Barbra A marcha da insensatez: história e política externa de 1500 a 1975, São Paulo: Ed. Campus, 1987.
- VIII Reunión Interministerial UE-Grupo de Rio. Documento Base, febrero de 1998.