www.flacsoandes.edu.ec

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Francisco Rojas Aravena
Editor

FLACSO-Chile

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.
La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.
Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.
Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

338
G51a

7675
5793

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.
R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA 6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax: (562) 225 4687
http://www.flacso.cl

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva
Diseño de portada: Aguiló Hnos.
Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg 9

INTRODUCCIÓN
Globalización y orden internacional,
Francisco Rojas 13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile,
José Miguel Insulza 29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú,
Eduardo Ferrero Costa 39

PRIMERA PARTE
GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA:
IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización.
Gabriel Valdés S. 49
La dinámica del cambio,
Luciano Tomassini 55

El Proceso de Globalización
Globalización y su impacto en las economías y el comercio,
José Antonio Ocampo 65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global,
Hugo Palma 81
Globalización, integración regional y equidad social
en América Latina.
Rolando Franco y Armando Di Filippo 87
Globalización y orden político,
Carlos Pérez-Llana 103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de
Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?,
William Smith 111

Globalización Económica
MERCOSUR y las alternativas al orden mundial,
Helio Jaguaribe 127
Políticas públicas y la globalización económica,
Ricardo Ffrench-Davis 151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA,
Mark B. Rosenberg 165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación
en la integración económica,
Rafael Urriola y Andrés Rebolledo 179

SEGUNDA PARTE
HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA:
LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre,
Juan Martabit 187
Intervención Secretario General de la
Organización de Estados Americanos,
Cesar Gaviria 193

Institucionalidad Hemisférica
Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo
emergente del siglo XXI,
Paz Milet y Francisco Rojas Aravena 201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el
Desarrollo Sostenible a la construcción de una
comunidad hemisférica,
Antonio Araníbar 233
Concertación regional en América Latina.
Opciones tradicionales y nuevas alternativas,
Gladys Lechini 243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica,
Joseph S. Tulchin 255
Construyendo la institucionalidad hemisférica,
Alberto Van Klaveren 259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva:
cambio global, normas regionales y capacidad estatal.
Jeffrey Stark 265

Democracia, Pobreza y Discriminación
Transición a la democracia: el caso de El Salvador,
Héctor Dada 289
Integración económica: preservación y
fortalecimiento de la democracia y derechos humanos,
Carlos López Dawson 295
Visiones de exclusión social en Centroamérica,
Carlos Sojo 303

Comercio e integración
América Latina frente a la globalización:
algunos retos para el regionalismo económico,
Alcides Costa Vaz 317

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México,
Ricardo Ubiraci Sennes 327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR,
Hugo Saguier Caballero 357

a) Perspectivas Chilenas
Chile, integración y libre comercio,
Héctor Casanueva 365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio,
Juan Gabriel Valdés 371

Expo-Cumbre
Expo Cumbre: Un sueño americano,
Arturo Navarro Ceardi 385

Educación
Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre,
Daniel Filmus 405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación,
Jeffrey Puryear 415
La apuesta educativa en América Latina,
Ernesto Ottone 419
La Educación en la Cumbre de las Américas,
Marcela Gajardo y Ana María de Andraca 425

Cuba, la Cumbre y el ALCA
El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe,
Carlos Alzugaray 443
ALCA-Cuba. Participación o marginación,
Francisco León 461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad 483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas 491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei 523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago 531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas 537

LAS POTENCIAS MEDIAS RECIÉN INDUSTRIALIZADAS LATINOAMERICANAS FRENTE AL ALCA: BRASIL y MÉXICO[1]

RICARDO UBIRACI SENNES[2]

INTRODUCCION

La propuesta y las negociaciones referentes a la constitución de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) significan un análisis político y estratégico, tanto como uno económico y comercial. Más sobre esto, hasta la etapa actual de las negociaciones, los elementos de naturaleza política han sido más determinantes que los elementos derivados de la dinámica de los mercados económicos internacionales. Como las negociaciones relacionadas a los contenidos propios de un proceso de integración (tarifas, normas de origen, subsidios etc.) aun no se inician, la dinámica política hemisférica en proceso se refiere al proceso de definiciones de las normas para una posterior apertura de las negociaciones sustantivas. O sea, forzando la metáfora, las negociaciones se han volcado hasta ahora para definir cómo, cuándo y en qué condiciones el juego de la integración hemisférica será jugado.

En ese contexto, tres elementos parecen claros. Primero, la percepción de que buena parte de los resultados de ese juego serán definidos según la forma por la cual este sea organizado. Segundo, el hecho

---

1 Me gustaría agradecer los comentarios de Alberto Pfeifer y de Alexander Uehara a la versión preliminar de este artículo, que motivaron una considerable reformulación de los originales.

2 Investigador del Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo.

que ese juego no ocurrirá solo en los meses de negociaciones hemisféricas, sino que involucrará además innumerables iniciativas individuales de los países involucrados, en distintos debates internacionales. Y, finalmente, el hecho que esas negociaciones no se limitan a los aspectos comerciales y a sus impactos económicos, sino que se refieren, de forma clara, al proceso de reacomodación política y hegemónica hemisférica pos-guerra fría.

Asumiéndose aquí, por lo tanto, una perspectiva analítica que buscará enfatizar los elementos de orden político y estratégico, se hacen necesarias algunas consideraciones de naturaleza conceptual e histórica para calificar y comprender bien la naturaleza del proceso en juego. Por una parte, la consideración conceptual es la que los dos países en los cuales se enfocan los análisis -Brasil y México- se destacan, entre los demás países involucrados en las negociaciones, por ser Potencias Medias y países Recién Industrializados. Esa condición implicará tener en cuenta algunos patrones señalados por la producción teórica relacionada con las Potencias Medias, considerando algunos elementos propios del comportamiento político internacional de esos países. Por otra parte, la consideración histórica destaca el hecho de que cada uno de estos países se presenta a las actuales negociaciones hemisféricas cargado de experiencias y marcas producto del patrón de relacionamiento de las últimas décadas. Experiencias que ciertamente influyen, en el presente, para la formulación política y estratégica de las elites y de las agencias gubernamentales de esos países frente a la propuesta del ALCA, y por esa razón merecen ser consideradas.

Por lo tanto, la hipótesis general que dirige este trabajo es, que el posicionamiento de Brasil y de México frente a las negociaciones del ALCA, es fruto de una composición entre los dos aspectos que más los caracterizan en términos internacionales: su condición de Potencia Media, en el ámbito político, y de países Recién Industrializados, en el ámbito económico. La composición entre esas condiciones implica una determinación particular en relación al ALCA y un trato diferenciado frente a Estados Unidos, de naturaleza distinta a los demás países.

No obstante, es bastante evidente que algunas características particulares de estos países, principalmente el grado de proximidad e interdependencia con la gran potencia hemisférica, y la magnitud de las crisis de vulnerabilidades externas sufridas en años recientes, implican capacidades diferenciadas de sustentar aspectos relevantes de sus conductas internacionales. De este modo, tales particularidades serán consideradas como variables intervinientes en el análisis de las posturas de esas dos Potencias Medias Recién Industrializadas frente a las negociaciones del ALCA.

El presente artículo está organizado en 4 partes. En la primera intenta definir, en líneas generales, lo que viene a ser una Potencia Media Recién Industrializada (PMRI), como también el supuesto patrón de comportamiento internacional. A continuación, se analizan más directamente los casos de Brasil y de México, comparando sus dos posturas internacionales de la década de los 80, por lo tanto, pre-propuesta ALCA, con aquellas asumidas en los años 90. La tercera parte intenta hacer algunas comparaciones entre las estrategias políticas adoptadas por esos países en relación al ALCA y a Estados Unidos, frente a sus condicionantes y posibilidades. Y, finalmente, una última parte hace consideraciones generales sobre la cuestión analizada[3].

POTENCIA MEDIA RECIEN INDUSTRIALIZADA[4]

El uso de la terminología Potencia Media no es muy recurrente. Existen varias razones para ello. Para Keohane, esta área de investigación solo floreció en los años 60[5], en consecuencia tanto por la performance del Movimiento de los No-Alineados como del surgimiento de países industrializados entre los países en desarrollo. Varios términos han sido utilizados para designar esa categoría de país: países medianos, grandes potencias regionales, potencias emergentes, países intermediarios, potencias regionales, países semi-periféricos, recién industrializados, países en desarrollo más desarrollados etc.[6]

Aunque no sea un objeto de estudio consagrado al ámbito de la política internacional, existen estudios que analizan las características de la acción internacional de ese rango intermediario de países. Se puede decir que las definiciones de Potencias Medias toman en cuenta dos aspectos

---

3 Un interesante paralelo de análisis es posible hacerse comparando el presente trabajo con Hirst, Mónica, *Las Relaciones de los Estados Unidos con las Potencias Medias en América Latina; Brasil y México*, Textos IRI-PUC/RIO, Rio de Janeiro, 1985.

4 Para una discusión más detallada del concepto de Potencia Media Recién Industrializada ver Sennes, Ricardo U., *Los Cambios de la Política Externa Brasileña en la Década de 1980: una Potencia Media Recién Industrializada*, Memoria de título FFLCH-USP, São Paulo, 1996, capítulo 1.

5 R. Keohane, "Lilliputians" Dilemmas: Small States in the Internacional Politics", International Organization, vol. 23, nº 2, primavera, 1969. pp 292.

6 M.R. Soares Lima, *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*, Disertación de Doctorado, Vanderbilt University, Nashville, 1986. pp. 1.

fundamentales: la capacidad internacional relativa de esos países en cuanto a actores globales y el rol destacado que desempeñan en sus respectivos sistemas regionales.

Disponiendo de una presencia internacional destacada en términos de territorio, población, importancia económica, comercial o militar, las Potencias Medias no llegan a "influenciar al sistema internacional actuando individualmente", pero, reconocen que debido a sus características no se confunden con la gran mayoría de los países, de bajísima relevancia sustantiva. De esta forma, adoptan estrategias internacionales con el objeto de maximizar sus capacidades de influencia y autonomía y, sólo a veces, como ha identificado Keohane, han logrado "ejercer un rol de significante impacto en el sistema internacional actuando a través de pequeños grupos o alianzas"[7]. Por esta razón, todavía según Keohane, las Potencias Medias pueden ser denominadas *"system-affecting"*, diferenciándolas de los *"system-determining"* (países con gran capacidad para determinar los rumbos y configurar el orden internacional), de los *"system-influence"* (países que a pesar de no ser capaces de individualmente determinar el ordenamiento internacional, consiguen ejercer significativa influencia en sus rumbos) y de los *"system-ineffectual powers"* (países prácticamente sin ninguna capacidad de actuar internacionalmente).

En el ámbito regional, estos países tienden a desempeñar funciones determinantes en la conformación y la dinámica de los sistemas y arreglos políticos. Su fuerte presencia tiende a conferirles gran influencia política, económica y cultural, como también, papeles de liderazgo y de estructuración de los sistema regionales que integran.

En el ámbito económico internacional, el movimiento de expansión del sistema capitalista mundial iniciado en la posguerra produjo un crecimiento sin precedentes del comercio internacional, de las inversiones y de los flujos financieros, sobrepasando las fronteras nacionales[8]. Este movimiento hizo surgir, en los años 60 y 70, un grupo de países que generaron un acelerado desarrollo industrial[9]. De esto surgió el hecho de que una parte importante de la acción internacional de estos países fuese canalizada y determinada por el incremento de sus participaciones en los flujos comerciales, financieros y de inversiones internacionales. Algunos de

7 Keohane, R., (1969), op. cit.

8 L. Martins, "Orden Internacional e Interdependencia Asimétrica", in *Revista Política Externa*, vol.1, N°3, 1993, pp 78.

9 Soares Lima, M.R., (1986), op. cit., pp. 1.

los países normalmente incluidos en ese grupo de Recién Industrializados son: Brasil, México, India y Corea del Sur.

Sumándose a la condición de Potencia Media, este rápido crecimiento económico y de industrialización hizo que estos países, aunque todavía conviviendo con fuertes condicionamientos, pasasen a tener mayor autonomía en la formulación de sus acciones internacionales, aumentando su capacidad de negociación y su poder relativo en la esfera internacional[10]. O sea, estos países, exactamente por su condición de intermediarios y de Recién Industrializados, tienen características de países fuertes, de países débiles, de autónomos y dependientes, y, por eso, establecen formas compuestas de acción internacional[11]. Esas condiciones están ilustradas en la Figura 1.

Figura N° 1

POTENCIAS INTERMEDIARIAS o "SYSTEM-AFFECTING STATES"	Canadá Italia Australia
POTENCIAS MEDIAS	Brasil India Corea Indonesia Turquía Africa del Sur México
	Recién Industrializados: Argentina Israel
POTENCIAS REGIONALES o FUERTEMENTE ATRAIDAS	Nigeria

PAÍSES EN DESARROLLO

La literatura relativa a las diversas caracterizaciones que concurren para definir las Potencias Medias y Recién Industrializadas, también definen un determinado patrón de comportamiento internacional. En el ámbito multilateral, las Potencias Medias tenderían, por un lado, a enfatizar sus actuaciones en foros e instituciones internacionales. Estas tendencias se

10 M.G. Saraiva, La Opción Europea en los Marcos del Pragmatismo Responsable: la Política Externa Brasileña a los *Países Europeos de 1974 a 1979*, tesis de maestría, IRI-PUC/RJ, 1990, pp. 9.

11 Soares Lima, M.R., (1986), op. cit., pp. 55-56.

explican, según Rothstein, por el hecho que las organizaciones internacionales presentan, en teoría, igualdad formal de los miembros, seguridad potencial para sus miembros y la posibilidad de restringir la acción de las Grandes Potencias[12]. Por otra parte, como la propia definición de Keohane indica, las Potencias Medias tienden a buscar alianzas y acciones colectivas para viabilizar la acumulación de poder necesario y hacerse presentes en el escenario internacional[13].

En el ámbito bilateral, el patrón de comportamiento de las Potencias Medias es distinto cuando se refiere a las Grandes Potencias y a las Pequeñas Potencias. En relación a las Grandes Potencias, el interés básico de las Potencias Medias, en general, es intentar mantenerse libres de su influencia directa, tanto en sus asuntos internos como en temas regionales[14], evitando, siempre que sea posible, reforzar ese tipo de relación. Algunas veces la estrategia escogida para alcanzar dicho objetivo es cerrando las fronteras del país a las relaciones externas. Otras veces, la estrategia adoptada es intentar contrapesar la influencia de una Gran Potencia a través del incremento de las relaciones políticas, económicas y militares con otras Grandes Potencias. En cuanto a las Pequeñas Potencias, la tendencia de las Potencias Medias es buscar ejercer al máximo su capacidad de influencia y sus relaciones ventajosas. En este caso el énfasis es a reforzar las relaciones bilaterales y no a evitarlas[15].

Finalmente, el patrón de comportamiento de las Potencias Medias respecto de sus relaciones regionales, es normalmente, actuar como Potencia Regional hegemónica o estar fuertemente interesada en esa disputa. El ámbito regional es considerado como el espacio preferencial del interés político internacional de las Potencias Medias y el foro en el cual ve más directamente involucrados sus intereses. Por lo tanto, por una parte las Potencias Medias intentan reforzar su influencia y presencia regional, y, por otra, evitar que otras potencias extra-regionales interfieran o incrementen su presencia e influencia en la región.

12 R. Rothstein, Alliances and Small Powers, New York y Londres, Columbia University Press, 1968, pp 44 Citado en Keohane, R. (1969), op. cit., pp. 294.

13 R. Keohane, (1969), op.cit., pp. 295.

14 D. Mares, Middle Powers under Regional Hegemony: to Challenger or Acquiesce in Hegemnic Enforcement, in International Studies Quartely, vol. 32, 1988, pp. 457.

15 D. Mares,(1988), op. cit., pp. 457.

CAMBIOS EN LA POLITICA EXTERNA DE BRASIL Y MEXICO EN LA DECADA DE 1980

Para entender las posturas de Brasil y de México en relación al ALCA, y también a Estados Unidos, es necesario hacer un retroceso histórico, por lo menos hasta la década anterior, para analizar los principales eventos y procesos que están condicionando e influenciando estas relaciones en el presente. Esto porque gran parte de las posturas de esas Potencias Medias hoy frente al ALCA y a Estados Unidos, tienen mucha relación con las políticas adoptadas en las décadas pasadas, y que configuran el escenario en el cual se están realizado las negociaciones. Por otra parte, también nos será útil para comparar las posturas actuales de estos países con las adoptadas en ese período.

Visto desde una perspectiva histórica, es bastante perceptible que tanto Brasil como México se encuentran en plena etapa de consolidación de una nueva matriz de política externa. Los diez años que anteceden el inicio de las negociaciones en torno al ALCA, fueron un período caracterizado por un intenso proceso de reformulación de las posturas externas de estos países. Esos procesos tuvieron motivaciones tanto de orden interno (crisis del modelo de desarrollo, crisis fiscal del Estado, endeudamiento internacional etc.), como externo (alteración del patrón económico internacional, presiones comerciales y financieras, ofensiva política de los países desarrollados etc.). Esto hizo que los procesos de redefinición de las posturas internacionales de estos países ocurriesen en un ambiente de fuerte vulnerabilidad, acarreando cambios significativos en algunos de los aspectos centrales de sus conductas internacionales adoptadas a lo largo de las décadas pasadas.

México se caracterizó, principalmente después de la Revolución Mexicana, por ser un país fuertemente nacionalista, apegado a sus raíces y a su identidad cultural, históricamente opositor político a su vecino del norte, con conflictos que se remontan al siglo pasado. Muchas veces intentó proyectar su influencia en la región de Centroamérica y el Caribe, obviamente con fuerte competencia de Estados Unidos. Multilateralmente, después de haber entrado en un proceso de industrialización en los años 60 y 70, México configuró un alineamiento Tercer Mundista, de oposición a las principales directrices políticas sostenidas por los países desarrollados, en especial, Estados Unidos.

Proceso semejante ocurrió en el caso brasileño, principalmente a partir de los años 60, en los cuales su postura nacionalistas, desarrollistas

y proteccionistas como su relativa oposición regional a Estados Unidos y alineamientos internacionales con países del Tercer Mundo, dieron a las relaciones exteriores brasileñas una fuerte connotación de independencia.

De esta forma, podemos afirmar que en las últimas décadas tanto Brasil como México siguieron una misma vía en lo referente a estrategias multilaterales, bilaterales y regionales, muy compatibles con aquellas establecidas por la noción de Potencia Media. O sea, por lo menos en el período de los años 60, 70 y 80, las respuestas estratégicas de estos países estaban fuertemente asociadas a un mismo tipo de inserción internacional.

A pesar de ello, principalmente después de la segunda mitad de los años 80, fuertemente asociada a los profundos cambios ocurridos en el sistema internacional y a las crisis económicas internas, tanto Brasil como México empezaron a realizar cambios significativos en sus políticas externas. Así, en los años 80 se cerró un ciclo de las políticas externas brasileña y mexicana y al mismo tiempo se sentaron las bases para el inicio de otro. Veamos:

En el ámbito multilateral, principalmente respecto de la participación de esos países en foros y organismos multilaterales, existió una gran similitud en cuanto al sentido de los cambios de posición producidos. De forma general, esos cambios fueron de posturas fuertemente contestatarias y reivindicativas, a posturas de mayor aceptación de las normas y de los regímenes internacionales vigentes. Los argumentos utilizados en los años 60, 70 e inicio de los 80 se basaron en la injusticia e imparcialidad de la ordenación internacional, en el sentido de que esta inviabilizaba las reales posibilidades de esos países de alcanzar grados considerables de desarrollo y participación en los procesos políticos internacionales[16]. Y como contraste, la nueva línea de acción internacional en los foros internacionales, a partir de fines de los años 80 e inicio de los 90, pasó a ser de aceptación progresiva de las normas y regímenes internacionales (México

16 Para el caso mexicano ver: OLLOQUI, J.J., *Temas Selectos de Banca y Política Exterior Mexicana (1983-1990)*, Editorial Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1991; TAYLOR, R., Moving Toward Free Trade: the Mexican - US *relationship*, International Reports, New York, 1990; Rozental, A., *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Y para el caso brasileño: Guerreiro, R. Saraiva, *"Líneas. Básicas de Implementación de la Política Externa Brasileña" in Revista Brasileña de Estudios Políticos*, N° 54, Belo Horizonte, Ene/1982; Schneider, R., *Brazil: Foreign Policy of a Future World Power*, Westview, Boulder, 1977; Aleixo, José C. B.,"Fundamentos y Líneas Generales de la Política Externa de Brasil", in *Revista Brasileña de Estudios Políticos*, n° 67/68, Belo Horizonte, Ene/1989.

solo se adhirió al GATT a mediados de la década de 80[17]) y de negociaciones puntuales. El llamado a las relaciones privilegiadas fue sustituido por la aceptación de relaciones de reciprocidad. Esto se puede apreciar de forma más directa en las cuestiones financieras, comerciales y tecnológicas.

La desarticulación del movimiento tercermundista, principalmente en su vertiente económica (Grupo de los 77), pero además política (Movimiento de los No-Alineados) hizo que estos países, que anteriormente eran miembros (en el caso del MNA, como observadores) y a veces líderes, pasasen a asumir una postura menos contestataria. La propia identificación de estos países como pertenecientes al Tercer Mundo (países en desarrollo) pasó a ser cuestionada por las Grandes Potencias y organismos multilaterales, como por los propios países en desarrollo. Inviabilizado el alineamiento, las alianzas y la identidad con el Tercer Mundo, estos países pasaron a buscar sus alianzas y su propia identidad como mercados emergentes y/o líderes regionales.

Estos dos países tuvieron durante toda la década de 70 y 80 una participación destacada en foros y agencias multilaterales, además fueron actores y líderes importantes en coaliciones y grupos supranacionales, ya sea en la ONU, en el GATT, en la UNCTAD u otras. Para estos países, ese período fue considerado como de intensos conflictos, presiones y negociaciones, bilaterales o multilaterales, que tuvieron por base las normas definidas por los Regímenes Internacionales en diversas áreas (comercio, finanzas, inversiones externas, energía nuclear, medio ambiente, derechos humanos). De modo general, la solución de esas contiendas se dio en la concordancia de estos países de adherir a los patrones dictados por esos Regímenes Internacionales.

En el ámbito bilateral, también fueron significativos los cambios en las posturas externas de Brasil y México[18]. Preliminarmente, es posible identificar una gran discrepancia en relación a los patrones de comportamiento externo de las Potencias Medias cuando México propuso y adhirió al *North American Free Trade Agreement*. Esto porque la preocupación de

---

17 Hirst, M., (1986), op. cit., pp. 14.

18 En ese aspecto ver a México Garber, P., The México - US Free Trade Agreement, MIT Press, Cambridge. 1993: Taylor, R., *Moving Toward Free Trade: the Méxican- US relationship*, International Reports, New York, 1990; y a Brasil: Barros,A., "El Futuro de las Relaciones Brasil - USA" in *Revista de Política y Estrategia*, Vol. 4, N° 1, São Paulo, 1986; Gordon, L., "US- Brazilian Reprise", in *Jomal of International Studies and World Affairs*, vol. 32, Summer/1990; Hirst, M., *Brasil-Estados Unidos en la Transición Democrática, Paz y Tierra*, 1986.

mantener en el nivel más bajo posible la influencia de las Grandes Potencias dentro del propio país y en la región, venía siendo una rutina en el comportamiento externo de las Potencias Medias. Brasil a su vez, si bien reformuló el patrón de sus relaciones bilaterales con las Grandes Potencias, lo hizo de forma más clara y armónica con su patrón tradicional, o sea, para equilibrar o mantener el grado de influencia directa de estos países en los procesos internos del país y en su región. No obstante, aun así es posible identificar varias características comunes en estos cambios.

Los años ochenta también significaron para estos países el agotamiento de las posibilidades de la cooperación Sur-Sur, como estrategia alternativa de desarrollo económico y social. Brasil y México tuvieron que centrar crecientemente sus relaciones comerciales, financieras, tecnológicas y políticas nuevamente en las Grandes Potencias. Por ejemplo, a fines de los años 70, tanto Brasil como México presentaron los más bajos niveles de participación de Estados Unidos en sus exportaciones, llegando en Brasil a un 17% del total y en México al 62%[19]. La otra cara de este movimiento, principalmente en el caso brasileño, fue el debilitamiento relativo de las relaciones bilaterales de estos países con las Pequeñas Potencias, exceptuando las que integran el sistema regional, como veremos a continuación.

Finalmente, en el ámbito regional, los cambios ocurridos en las políticas de estos países fueron significativos. Nuevamente en este campo, es grande la similitud en el sentido general de los cambios ocurridos a partir de los años 80, pues de forma general estos países se interesaron o intentaron desarrollar crecientes relaciones de cooperación e integración regional, siendo que Brasil partió de situaciones de extremo conflicto regional en el período anterior, particularmente en los años 70[20]. La opción Mexicana de adherir al NAFTA, no significó el abandono del interés del

19 Ver para Brasil, Informativo del Banco Central, Brasilia varios números y para México, Toro, Maria Célia, "El Comercio México - Estados Unidos. La realidad Desigual y los límites a la Colaboración norte-americana" in Pellicer, O. (ed) *La Política Exterior de México: desafios en los ochenta*, Cide, México, 1983, pp. 190, apud, HIRST, M., (1986), op. cit. pp. 3.

20 Ver Hurrel. Andrew, "Brazil as a Regional Great Power: a study in ambivalence" in Neumann, Iver (ed.) *Regional Great Powers in the International Politics*, Saint Martin's Press, Oslo, 1991; Mello, L.I A., *Brasil, Argentina y la Balanza de Poder Regional: equilibrio, preponderancia o hegemonía? (1969-1986)*, tesis de Doctorado, USP, São Paulo, 1991.

país de tener una presencia destacada en Centroamérica y el Caribe[21]. Paralelamente a los programas de integración regional en América del Sur en los cuales Brasil está involucrado (MERCOSUR y ALCSA), México ha demostrado interés en liderar programas de integración con países de Centroamérica, América del Sur y el Caribe (por ejemplo, el Grupo de los 3).

En este proceso de reformulación de la política externa, ya mencionado, las crisis de vulnerabilidades derivadas de problemas financieros y comerciales, como también de constreñimientos y presiones de orden político, fueron elementos constantes y comunes para Brasil y México. Algunos elementos fueron particularmente relevantes en el caso de México. Entre ellos podemos citar: el abandono de la política de diversificación de la pauta y de los destinos de las exportaciones a fines de los años 70, el aumento de las exportaciones de petróleo destinadas a Estados Unidos[22], así como una gran interconexión física, económica y social con ese país. Estos últimos factores restringieron sustancialmente las posibilidades de México de hacer arreglos políticos y económicos en los cuales no figurase Estados Unidos como actor dominante. Situación distinta presentó Brasil, aunque también haya tenido intensas contiendas con Estados Unidos y varias agencias y organismos internacionales.

Entretanto, no solo constreñimientos externos y crisis internas había ante la actuación internacional -de perfil bastante cercano al de las Potencias Medias Recién Industrializadas - de Brasil y de México al pasar la década de los 80 hacia los 90. Se abrieron algunas posibilidades, tanto de carácter regional como multilateral y bilateral. Entre esas oportunidades figuran los acuerdos de NAFTA, MERCOSUR y, más recientemente, el ALCA. Más, como no podía dejar de ser, a cada una de esas oportunidades se asocian determinados costos, de carácter económico (por ejemplo, la apertura de sectores sensibles), de carácter político (por ejemplo, la aceptación de acuerdos en situaciones con desventajas en términos de capacidad de negociación).

En este escenario, principalmente en las negociaciones acerca del ALCA, Brasil y México han buscado, en la medida de lo posible, articular arreglos económicos y comerciales que correspondan a sus intereses de mercados emergentes, pero que, a la vez, mantengan sus atributos

---

21 Ver López, B.P.R., *Las Relaciones Económicas de México con América Latina, 1970-1990*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1991; Rapoport, S.G., México Frente a Centroamérica, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1993.

22 Hirst, M. (1986) op. cit., pp. 18.

políticos de Potencias Medias. O sea, el desafío de esas negociaciones, asociado al esfuerzo de reelaboración de una nueva matriz de política externa, ha sido el de conjugar los intereses, necesidades e imperativos de orden económico, con arreglos políticos capaces de mantener -o recuperar- características de sus posturas internacionales de las décadas pasadas que, al acercarse al patrón de comportamiento internacional de las Potencias Medias Recién Industrializadas, les posibiliten disfrutar de grados relativamente altos de autonomía y proyección política.

Es a partir de los esfuerzos y los condicionantes de estos procesos de crisis, reformulación y apertura de posibilidades, que podemos establecer parámetros de análisis político de las posturas adoptadas por Brasil y México frente a las negociaciones del ALCA. Esto porque las relaciones de estos dos países con Estados Unidos, y sus reacciones a las diversas iniciativas políticas y económicas hacia la región latinoamericana en el transcurso de las últimas décadas, han sido muy inestables y conflictivas. Y no se debe suponer que la propuesta del ALCA haya implicado patrones totalmente distintos para las relaciones hemisféricas y, destacádamente, a lo referente a las relaciones de Estados Unidos con las dos Potencias Medias de la Región.

BRASIL Y MÉXICO FRENTE AL ALCA (Y A ESTADOS UNIDOS)

Dentro de este contexto, el análisis del proceso de negociación respecto al ALCA gana una nueva perspectiva, considerando el corto y largo plazo. Tal como MERCOSUR en sus inicios, ALCA se ha mostrado más como una realidad política que una realidad económica. Las discusiones acerca de su constitución no han implicado ninguna alteración adicional en el plano económico interno de los países (por ejemplo, mayor o menor apertura comercial), a aquellos cambios ya acordados y aprobados en el ámbito de la OMC o en los respectivos acuerdos regionales. Luego, lo que está en juego son arreglos políticos y económicos que garanticen a cada uno de los países, o por lo menos aumenten las posibilidades de garantizar, una postura internacional más ventajosa regional, hemisférica y globalmente[23]. O más aún, como señala Luciano Martins, "el proyecto del ALCA, no se trata de una integración 'natural', sino de una integración de

23 Abreu, Marcelo de Paiva. "Debate" en *Revista de Política Externa*, vol 5, N° 4, Marzo-Agosto 1997, pp. 43.

jure, una integración construida"[24], además de eso, profundamente asimétrica y que resulta en la consideración de un elemento de fuerza y poder bastante destacado. En este sentido, es bastante razonable buscar pensar al ALCA políticamente, focalizándose en las estrategias adoptadas por tres actores destacados de la región: los gobiernos de Estados Unidos, México y Brasil[25].

Estados Unidos, después de lograr negociar y aprobar el NAFTA en 1993, consagrando de este modo, en términos formales, una hegemonía política y económica que de hecho ya existía, busca compatibilizar esto con la necesidad de mantener la iniciativa política en el resto del hemisferio. Se han hecho intentos desde 1990, cuando el presidente George Bush anunció la *"Iniciativa para las Américas"* en los últimos meses de su mandato. La lógica que prevalecía desde el punto de vista de Estados Unidos, es que el proceso "natural" de constitución de un área hemisférica de "armonía y cooperación política y económica" ocurriría por la expansión gradual de los acuerdos a partir de Estados Unidos, donde el acuerdo de libre comercio con Canadá (en 1989) significó el primer paso. La constitución del NAFTA (en 1994), como segundo paso en esa dirección, sería complementada gradualmente con la integración a ese acuerdo de los países que presentasen condiciones políticas y económicas compatibles con los patrones exigidos en términos tarifarios y no tarifarios, como también subsidios, dumpings, controles fitosanitarios, entre otros.

Por lo menos desde 1993, se trabajó con la perspectiva de que los países latinoamericanos deberían ponerse en fila para ser aceptados gradualmente por el NAFTA. El primero de la fila fue reconocidamente Chile y, después, Argentina, seguido de varios otros que, oficial o extra oficialmente, pasaron a pensar en su adhesión. O sea, desde el punto de vista de Estados Unidos, el camino a seguir para alcanzar el ALCA sería el de la expansión gradual del NAFTA.

Esta propuesta de encaminamiento delegaría en Estados Unidos no solo el rol político de conductor y árbitro del proceso, como definiendo los patrones económicos por los cuales la integración se realizaría a partir del referente estadounidense. Conductor y árbitro del proceso porque Estados Unidos remitiría a sus instancias políticas internas las decisiones de cuándo, cómo y bajo qué condiciones cada uno de los países candidatos

---

24 Martins, Luciano, "Debates" in *Revista Política Extema*, vol 5, N°4, Marzo-Agosto/97, pp.38.

25 Argentina constituye el cuarto actor llave en los arreglos regionales y hemisféricos, pero no será directamente objeto de análisis en ese trabajo.

podrían integrarse al NAFTA -en expansión. Y referente de los patrones económicos, ya una vez que los acuerdos sean establecidos intra-NAFTA se mantendrían sin modificaciones y serían utilizados como base para las negociaciones con los nuevos miembros.

Este escenario acarrearía consecuencias significativas a las posturas internacionales de Brasil y de México. Para Brasil, restarían pocas alternativas políticas. O consiente tal proceso y se vuelve candidato a miembro del NAFTA, so pena de quedar marginado, teniendo que operar y soportar los costos de reformas profundas y rápidas en su estructura económica. O se vuelve en contra de dicho proceso, intentando impedir las adhesiones puntuales de los países latinoamericanos, debiendo, por lo tanto, costear ofertas de oportunidades alternativas interesantes a esos países, entrando en un proceso de intercambio internacional y compitiendo contra una potencia como Estados Unidos. Cualquiera de estas alternativas acarrearía costos elevadísimos, tanto política como económicamente, y además necesitaría consultar al país para saber si serían capaces o si estarían dispuestos a soportarlos. Aunque no se haya definido explícitamente por ninguna de las alternativas mencionadas anteriormente, Brasil decidió acelerar y profundizar sus negociaciones con los países de MERCOSUR, anunciando la creación del Acuerdo de Libre Comercio Sur Americano-ALCSA[26], y ejercer presión sobre Argentina para que retire su candidatura al NAFTA.

Para México las alternativas frente a este escenario serían aún mas limitadas. Como miembro menor del NAFTA, su capacidad de influenciar su proceso de expansión sería muy pequeña. Al mismo tiempo, vería sus ventajas comparativas, de acceso privilegiado al mercado y a los capitales estadounidenses, reducirse por la entrada, en las mismas condiciones, de otras economías con patrones cercanos a los suyos. Esto reduciría también sensiblemente la capacidad de México de negociar acuerdos bilaterales con los demás países de la región, en tanto la perspectiva de adhesión integral al NAFTA sería mucho más interesante.

No obstante, por varios motivos, tanto de orden interno como externo, esta estrategia estadounidense de integración hemisférica no ha sido viable. Internamente, y tal vez como el elemento más decisivo, la constitución del NAFTA representó una experiencia de resultados dudosos, generando, en consecuencia, corrientes políticas divergentes. Por

26 Esa propuesta fue presentada en 1993 por el presidente Itamar Franco en la reunión del MERCOSUR.

una parte, como han demostrado los datos, la vitalidad económica[27] (crecimiento, bajo desempleo y competitividad) de Estados Unidos se ha mantenido en buenos niveles, pudiendo atribuir parte de ello a la conducción acertada de la política y de los acuerdos económicos. Pero, por otra parte, cuestiones sociales, presiones políticas localizadas, la crisis cambiaria mexicana de 1994, provocaron reacciones significativas en términos de los riesgos involucrados en la integración de países en desarrollo y con estabilidad política cuestionada. La situación creada en la esfera política, principalmente en el Congreso estadounidense, fue de congelar cualquier nueva propuesta de acuerdo comercial en la región. Pasó entonces, a indicar a los países candidatos, principalmente Chile y Argentina, que las negociaciones de adhesión al NAFTA serían prorrogadas para que el país pudiese "reflexionar" mejor los impactos causados por la integración con México.

Externamente, varias razones concurrieron para que esa propuesta inicial de constitución del ALCA no lograse viabilidad. Inicialmente, el hecho de que Estados Unidos no haya construido una nueva estrategia internacional pos-Guerra fría, destruyó esfuerzos e iniciativas, imposibilitando involucrarse de modo decisivo en cualquier cuestión relevante en el ámbito internacional. Frente a esto, y ante cuestiones urgentes involucrando sus intereses en Europa y en Asia, la capacidad de Estados Unidos de proyectar una política ofensiva en Latinoamérica se redujo significativamente. Por otra parte, de cierta forma sorprendente, algunos acuerdos regionales, políticos y económicos, en América del Sur (MERCOSUR y otros acuerdos bi y trilaterales) pasaron a tener dinámicas que superaron los diagnósticos realizados hasta ahora para esos procesos. Más que eso, estos emprendimientos supranacionales en la región sudamericana pasaron a ser cada vez más centralizados en Brasil. Declaraciones sucesivas de funcionarios del gobierno estadounidense, tanto en el congreso nacional de ese país como ante la prensa, apuntan en esa dirección. La representante comercial estadounidense M. Albright ha insistido públicamente en el argumento que el ALCA es vital para Estados Unidos, no por el retorno económico de corto plazo, sino para mantener el liderazgo y la iniciativa en la región[28].

---

27 El PIB de Estados Unidos creció cerca de 4,5 % entre 94/95, con particular acento en la producción industrial, la tasa de desempleo cayó de 7 % en 1993 para 5 % en 1996.

28 Vea varios reportajes de los meses de Abril, Mayo y Junio de 1997 en los diários, O Estado de São Paulo y Gazeta Mercantil.

Sin posibilidades para esta alternativa, Estados Unidos reformuló su estrategia y presentó una segunda propuesta en relación a la cuestión hemisférica durante el año de 1995. Esta se basaba en una serie de negociaciones globales con todos los países del hemisferio –con la obvia excepción de Cuba. O sea, ya no se alcanzaría la integración hemisférica a través de la adhesión progresiva e individualizada de los países latinoamericanos al NAFTA, sino a través de acuerdos multilaterales hemisféricos. No obstante, el modelo de integración propuesto se mantuvo en los patrones ya adoptados por el NAFTA referentes al bajo nivel de institucionalización, al proceso decisivo, al foco en las negociaciones tarifarias (dejando para segundo plano los obstáculos no-tarifarios), entre otros aspectos. Se fijó, también la fecha final del 2005 para la conclusión e implementación de estos acuerdos. Nuevamente aquí, factores de orden interno y externo se sumaron para restar fuerza y capacidad de presión de Estados Unidos en esas negociaciones.

Tal como ocurrió en relación a la propuesta estadounidense anterior, esta estrategia tuvo un bajo grado de operacionalidad, debido a la existencia de fuerzas políticas partidarias y no partidarias internas contrarias a nuevos procesos de liberalización comercial. El reflejo de estas fuerzas en el poder legislativo de este país ha imposibilitado la aprobación de la solicitud de autorización del poder ejecutivo para negociar internacionalmente acuerdos de esa naturaleza, alternativa conocida como "fast track". Esto ha hecho que los demás países de la región asuman estrategias alternativas a una integración efectiva a Estados Unidos, algunos interpretaron dicha política como "maniobras tácticas proletarias"[29]. Solo recientemente (Junio de 1997) Clinton nombró a un asesor especial para conducir esa cuestión e iniciar, en Septiembre, una ofensiva política junto al congreso con el objeto de aprobar el *"fast track"*.

Externamente, los constreñimientos han venido principalmente de la estrategia negociadora adoptada por Brasil y por el MERCOSUR que se opone a varios aspectos de la propuesta de negociación presentada por Estados Unidos. Según Marques, la postura del MERCOSUR es: a) que la liberalización hemisférica sea realizada mediante los acuerdos regionales existentes; b) que el ALCA no reemplace o debilite los acuerdos ya firmados por el MERCOSUR; c) las negociaciones deben ser graduales y progresivas; d) que el ALCA sea producto de acuerdos equilibrados e

29 Martins, L., (1997), op. cit., pp. 38.

igualmente ventajosos para todos los países involucrados; e) que no sea excluido de las negociaciones ningún sector económico[30].

Tanto las posturas del gobierno de Estados Unidos, como las asumidas por el MERCOSUR, han tenido Brasil como una de sus mayores referencias, ya que conjuntamente con México, Brasil es el país que más ha afectado las dinámicas de las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Por lo tanto, en estos dos países y, en menor grado en Argentina, se han situado los principales elementos decisivos de los caminos a seguir por Estados Unidos para conducir la integración hemisférica, desde la constitución del NAFTA (involucrando a México) hasta la propuesta del ALCA (que necesaria y destacádamente involucra a Brasil).

En lo que se refiere a México, debemos señalar que sus posturas en relación a Estados Unidos, y también frente a las negociaciones del ALCA, tienen actualmente, como punto de partida, el factor NAFTA. Esto porque, su adhesión a ese acuerdo significó una alteración sustantiva en sus roles regional y hemisférico. Por esta razón, para analizar las estrategias de México frente al ALCA se necesita primero averiguar las razones que lo llevaron a asociarse al NAFTA.

Como vimos anteriormente, los años 80 se caracterizaron por una profunda crisis económica y de vulnerabilidad externa para México, acarreando cambios significativos en la matriz de su política externa. Entre ellas, un nuevo patrón de no relacionamiento con Estados Unidos, junto con el abandono de las posturas nacionalistas y de tercer mundo, han sido quizás los más importantes. Según Smith, por lo menos cuatro factores se sumaron para que México definiese la opción de integrarse al NAFTA, siendo que apenas uno de ellos puede ser efectivamente considerado como un elemento de estrategia internacional. Por lo tanto, además de las motivaciones de a) atracción de inversiones externas con el objeto de posibilitar un mínimo de paz social interna, b) la necesidad de institucionalizar las reformas económicas implementadas en la gestión Salinas y c) amortiguar las presiones internacionales relativas a la crisis y al deterioro de la democratización del régimen político, la motivación directamente relacionada a su estrategia internacional, se refiere a d) interés de México en situarse como el interlocutor y negociador de los países en desarrollo frente a Estados Unidos, tanto política como económicamente[31]. El cálculo

30 Marques, Renato, "Brasil negocia con ALCA, pero prioriza MERCOSUR" en *Carta Internacional*, N° 50, São Paulo, 1997, pp. 3.

31 Smith, P., H., *The Talon of the Eagle: the dinamics of latin-american relations*, Oxford University Press, New York, 1996, pp., 247 y 248.

mexicano fue que esa sería una salida ventajosa a la pérdida de prestigio internacional que el país había tenido desde la década de 1980. Siendo imposible la opción histórica de volverse un polo autónomo y alternativo a Estados Unidos en la región, lo que le quedaba a México era transformarse en un polo intermedio entre los países de la región y Estados Unidos, lo que significaba ganar prestigio frente a los Países en Desarrollo y a los Países Desarrollados.

No obstante, desde el punto de vista de Estados Unidos, las motivaciones externas para interesarse por un arreglo del tipo de NAFTA, y su posible extensión hemisférica, se remitían mucho más a un carácter estratégico e internacional de largo plazo. Todavía, según Smith[32], la primera de sus motivaciones fue, sino "resolver", por lo menos colocar bajo parámetros más previsibles y controlables, la histórica contienda con el complicado vecino del sur. NAFTA intentaba crear mayor estabilidad en una zona tradicionalmente explosiva. Segundo, tener acceso garantizado a las reservas de petróleo mexicanas históricamente poco accesibles directamente a Estados Unidos (para eso negociaron garantías significativas de acceso a esas reservas). Tercero, el peso relativo del poder de intercambio de Estados Unidos en algunas áreas internacionales, cambiaría una vez que pasara a representar no solo a sí mismo, sino también a Canadá y México, con la posibilidad de extender esa representación a otros tantos países. Y finalmente una cuarta motivación -y la más relevante para el presente artículo- la posibilidad de colocar, bajo relativo control, la política externa de México que, históricamente fue contraría a Estados Unidos cada vez que esto fue posible. Finalmente, un arreglo de la naturaleza del NAFTA restringe considerablemente las posibilidades de desencuentros políticos y diplomáticos entre los países involucrados. Smith cita un documento de trabajo del ex-embajador estadounidense en México según el cual "desde el punto de vista de la política externa, un acuerdo de Libre Comercio institucionalizaría la aceptación de las orientaciones de Estados Unidos sobre las relaciones externas mexicanas"[33].

La propuesta de un acuerdo de integración económica regional ya había sido sugerida por el grupo de trabajo Estados Unidos-México creado en el gobierno de Carter, asociada a la estrategia del trilateralismo internacional. Retomada, durante el gobierno de Reagan, esa idea fue

32 Smith. P.H., (1996), op. cit., pp. 246 y 247.
33 Smith, P.H., (1996), op. cit., pp. 249.

volcada en las cuestiones de seguridad[34]. O sea, desde el punto de vista de Estados Unidos, la posibilidad de integración regional siempre se asoció a amplios objetivos: económicos, sociales, políticos y de seguridad. La oportunidad histórica de su concretización, que vino a ser el NAFTA, ocurrió en el momento en que la gran vulnerabilidad internacional de México redujo su capacidad de mantener determinadas líneas en su política externa, principalmente aquellas relativas a establecer relaciones regionales autónomas.

Por lo tanto, no es solo actualmente que el acercamiento de México con Estados Unidos haya producido serias restricciones a la definición y conducción de su política externa. Un ejemplo de esto ocurrió en 1975, cuando México intentó acercarse a los países árabes y votó en la ONU favorablemente a la declaración del movimiento sionista como una forma de racismo. Sin embargo, el boicot de la comunidad Judaica de Estados Unidos contra los productos y el turismo de México hizo revertir su posición y abstenerse de votaciones de esa materia[35]. Regionalmente, fueron varios los intentos de acciones mexicanas autónomas y anti hegemónicas; la iniciativa de Contadora, el reconocimiento del gobierno de los sandinistas en Nicaragua en triangulación con Francia. El reconocimiento de FMLN en El Salvador, entre otros. Si bien, todas ellas con baja efectividad.

Desde el punto de vista político de una Potencia Media tiene sentido pensar que en situaciones de fuerte desequilibrio en términos de capacidad de poder e intercambio, el camino de la formalización y del establecimiento de patrones negociados y previamente acordados de relaciones, como el NAFTA, hayan pasado a representar una opción de menor costo político para México en relación a las demás alternativas disponibles. Finalmente, desde mediados de la década de 1980, México se mostró incapaz de sostener satisfactoriamente las bases independentistas de sus relaciones políticas y económicas internacionales, ante las sucesivas crisis de vulnerabilidad externa, la crisis económica y las dificultades de administrar el cambio de patrón de su desarrollo. Como ya había señalado Wood[36], para las Potencias Medias, históricamente, la búsqueda por actuar vía instituciones o arreglos internacionales más estables políticamente guarda un alto grado de racionalidad política. Argumento que ha sido

34 Hirst. M., (1996), op. cit., pp. 14-15.

35 Smith, P.H., (1996), op. cit., pp. 252.

36 Wood, B., Middle Powers in the International System: a preliminary assessment of potential. WIDER Working Paper. Nº 11, Helsinki, 1987, pp. 26.

mencionado muchas veces por analistas y autoridades gubernamentales mexicanas en relación al NAFTA.

Dado este escenario, la posición de México frente al ALCA, es claramente una estrategia que busca compatibilizar y potenciar su condición de miembro del NAFTA, con la posibilidad de ampliar sus relaciones externas, principalmente económicas. Como ha sido proclamado por representantes gubernamentales[37], la estrategia básica es constituir una puerta de entrada privilegiada a los demás países de América Latina en el mercado de Estados Unidos. Para ello, el país ha intentado firmar acuerdos bilaterales con los demás países, en detrimento de esperar o apostar a la constitución de ALCA mediante negociaciones multilaterales[38].

La postura de México de baja prioridad en relación al ALCA se justifica, por lo tanto, por el hecho que después de haber asumido los costos de una integración asimétrica con Estados Unidos, pasó a tener varias ventajas comparativas internacionales relacionadas a este hecho. Y, ahora en la medida que dispone de estas ventajas (atracción de inversiones con mira al mercado estadounidense, ventajas comparativas en sectores de mano de obra intensiva, etc.). hay poco interés de que otros países en desarrollo, y con perfiles económicos semejantes, aprovechen esas ventajas, ingresando en un arreglo económico con Estados Unidos de la misma manera. México tiene interés en aprovechar su condición privilegiada en relación a Estados Unidos, para presentarse a los demás países de la región, y fuera de ella, como actor capaz de intermediar en forma ventajosa, las relaciones de terceros países con Estados Unidos. Iniciativas junto a la Comunidad Económica de los Países Caribeños, al Grupo de los 3 (México, Venezuela y Colombia), el acuerdo comercial con Costa Rica, como también los acuerdos con la Unión Europea y Corea entre otros, han sido ejemplos de esa postura externa mexicana. Si por una parte, la propuesta del ALCA no se ha mostrado prioritaria, y por otra, México retomó, bajo nuevo formato, una clara política regional, readecuando un trazo recurrente de su comportamiento internacional -y también de Potencia Media- fuertemente dificultado en la década de 1980.

O sea, visto desde una perspectiva de largo plazo, la adhesión de México al NAFTA, considerando las consecuencias no solo desde el punto de vista económico, ha significado un cambio considerable en su postura

37 Ejemplo de esto fueron las declaraciones del vice-secretario mexicano de relaciones Externas en NPRI-USP en Mayo de 1997.

38 Para un análisis más detallado sobre esa estrategia, vea el artículo de Alberto Pfeifer en esa misma colección.

internacional. También, y en consonancia con su condición de Potencia Media, no es raro que en la retórica del gobierno mexicano, los principios de soberanía y de defensa nacional, así como la necesidad de diversificación de alianzas comerciales y políticas, y de retomar su rol en la región, hayan sido repetidamente reintroducidas en el debate político, como una preocupación latente[39].

Las condiciones de la relación de Brasil con Estados Unidos, fuertemente reflejadas en la posición brasileña frente al ALCA, son un poco distintas del caso mexicano, aunque, como ya vimos, ambos países han partido de un patrón de comportamiento internacional muy semejante en las décadas de 1970 y 1980.

Como se ha señalado anteriormente, Brasil, al pasar por sucesivas crisis en los años 80 y debido a los impactos de la reordenación internacional del fin de la guerra fría, reestructuró su política externa. No obstante, logró mantener, más fuertemente en comparación a México, algunos de los elementos que más lo caracterizaron, a lo largo de los últimos años, en términos de estrategia internacional. Veamos:

En lo que se refiere a la relación con Estados Unidos retomamos la noción de que las divergencias de intereses entre los dos países, más que retóricas y diplomáticas, tienen raíces estructurales. Según Cardoso, "es verdad que Estados Unidos individualmente es nuestro principal aliado. Pero una integración privilegiada con ellos sería imposible, debido al propio dinamismo y vitalidad de nuestras exportaciones al mercado estadounidense, en el cual enfrentamos normalmente muchas restricciones (...). Estados Unidos no abre su mercado hacia Brasil. La Iniciativa Bush no pasó de un discurso de un ex-presidente. (...) No es Brasil el que tiene las llaves de las puertas del mercado de Norteamérica (...)"[40].

De este modo, aunque las relaciones entre los dos países hayan entrado en una etapa en la cual los desentedimientos no ocurren más a nivel de las concepciones generales acerca del sistema internacional y sus principales regímenes, permanecen entre ambos antagonismos y conflictos que, no se restringen solo al campo económico, sino que ocupan también el campo político. Entretanto, a diferencia de los conflictos políticos ocurridos a lo largo de los años 70 y 80, cuando se expresaban abierta y

---

39 De cierta forma, la reciente elección de Cardenas (del PRD) para gobierno del Distrito Federal, un reconocido crítico del NAFTA, puede venir a representar la existencia de una significativa corriente contraria a las posturas actuales del gobierno mexicano.

40 Cardoso, F.H., "Política Externa: hechos y perspectivas", in Revista de Política Externa, vol. 2, nº 1, 1993, pp. 8.

directamente, a fines de los años 80 e inicio de los 90, esos conflictos se caracterizaron por discordancias puntuales. A la vez, se mantiene fuerte en Brasil la noción de diversificación de las alianzas como medio para garantizar mayores posibilidades de maniobras políticas, resguardándolo de una dependencia excesiva, ya sea política o económica de uno de los polos del poder internacional.

Regionalmente, la política brasileña de integración pasó a ser la matriz emergente de la política externa con fuertes entornos estratégicos. En este ámbito, antes de una fuerte modificación, se hizo un estudio de las políticas implementadas en períodos anteriores. Entretanto, la fuente de la inserción regional brasileña en esa nueva matriz sobrepasó la lógica solo regional, pasando a representar un instrumento de potencialización de la inserción global del país. En ese sentido, los programas de integración y cooperación, además de sus esfuerzos económicos, ciertamente intentan alcanzar resultados en el campo de la política internacional. Según Cardoso, "otro engaño contra el cual nos debemos prevenir sería el de alejarnos de nuestra circunstancia geográfica y cultural para buscar una combinación con los grandes polos económicos. Estos dos movimientos, de acercamiento entre nosotros mismos y de inserción en el mundo, no son excluyentes. Por el contrario, son requisitos para una proyección más nítida de América Latina en el mundo"[41].

Si Brasil fue incapaz de pasar de su condición de país preponderante regionalmente hacia una situación de país hegemónico, debido a la presencia determinante de Estados Unidos en la región, ha, entretanto, intentado transformar su preponderancia en liderazgo[42]. En este sentido, Brasil ha buscado aprovechar el retraimiento de los intereses estratégicos directos de Estados Unidos en la región, y la imposibilidad de ese país de concretizar, en el corto plazo, los lazos económicos preferenciales previstos en el programa de integración hemisférica -ALCA. En la condición de segunda mejor opción, Brasil ha intentado expandir su programa de integración regional hacia todos los países de América del Sur.

Siguiendo una estrategia de avance gradual, Brasil partió de la etapa de acercamiento e integración con Argentina -que terminó estableciéndose

41 Cardoso. F.H., charla en la Escuela Diplomática de Chile sobre "Desarrollo e Integración: Respuestas a un Nuevo Contexto Internacional", el 24 de Marzo de 1993. Citado en Reis. F.G., "Brasil y América Latina" in Fonseca Jr., G. y Castro, S.H.N., *Temas de política Exterior II*, vol. 2. Paz y Tierra. Rio de Janeiro, 1994, pp. 41.

42 Vea sobre ese tema Mello, Leonel I. A, op. cit.

como el núcleo duro de los demás procesos- y avanzó en el sentido de la constitución del MERCOSUR, incorporando a Uruguay y Paraguay. En 1992, propuso la Iniciativa Amazónica, cuyo contenido es el aumento de la cooperación económica de Brasil con los países de la región amazónica, como Venezuela, Bolivia y Perú. En este campo, las iniciativas más audaces se dieron junto a Venezuela, con la cual se firmó un programa que incluye la formación de una empresa binacional de explotación petrolífera y acuerdos energéticos. En 1993, Brasil presenta su propuesta de Alianza de Libre Comercio Sudamericana, con el aval de los demás países miembros del MERCOSUR, concretizando una propuesta de integración continental[43].

A la vez, Brasil ha buscado -y logrado- transponer su ya consolidada estrategia de diversificación de alianzas a las directrices del propio MERCOSUR. De la misma manera que Brasil ha insistido, desde los años 70, en la búsqueda de CEE y de Japón como aliados políticos y económicos para contraponer el peso y la influencia de Estados Unidos en el país y en la región, MERCOSUR, progresivamente, ha adoptado también ese procedimiento. Algunos acuerdos comerciales firmados con la CEE, tienen, a la vez, fechas de regimiento anteriores a los negociados con Estados Unidos en relación a la integración hemisférica. Este hecho ha causado roces entre Estados Unidos y Brasil, y este último llegó a ser acusado de "relapsia sustantiva, mala fe táctica e irresponsabilidad procesal" por una importante funcionaria del *United States Trade Representative*[44].

Estos programas y propuestas han representado la concretización del proyecto brasileño de credenciarse como polo regional, con consecuencias no solo para la dinámica regional, sino también extra regional. Algunos ejemplos de este proceso pueden ser mencionados.

Brasil, individualmente o a través de MERCOSUR, ha logrado atraer a su órbita económica países de América del Sur que oficialmente declararon su interés de integrar lo más rápido posible al NAFTA. Las declaraciones de Argentina hasta el inicio del gobierno de Clinton (1993) a ese respecto son un buen ejemplo. Dicha postura generó una reacción del gobierno brasileño que pasó a presionar a Argentina para decidir entre avanzar en los acuerdos del MERCOSUR, y por lo tanto, solo negociar con

---

43 Esa propuesta se encuentra actualmente "congelada", los varios acuerdos de asociación y expansión del MERCOSUR pueden ser tomados como indicios de que ella en la práctica está siendo negociada e implementada.

44 Citado en Silva, C.E.L., "Comercio Exterior es Foco de Tensión con Estados Unidos", *Folha de São Paulo*, 29 de Marzo, 1996.

Estados Unidos en la condición de miembro de ese grupo, o esperar, interrumpiendo los acuerdos del MERCOSUR, una señal de Estados Unidos demostrando la posibilidad de su integración al NAFTA. Ante las presiones brasileñas y la indefinición de Estados Unidos, Argentina abandona sus pretensiones de integrar al NAFTA, e integra las negociaciones "4+1" con Estados Unidos. Según Almeida, "las señales regularmente enviadas desde y para, Argentina significan una especie de 'guerra sicológica' contra Brasil (...) en vez de un programa creíble de negociaciones económicas y políticas"[45]. De la misma manera podemos interpretar la reciente declaración estadounidense otorgando status de aliado especial extra OTAN a nuestro vecino.

Recientemente, Chile, considerado como segundo país latinoamericano a integrar al NAFTA después de México, después de un largo período de espera, concluye su acercamiento con MERCOSUR en el sentido de tornarse un miembro asociado. Según Cardoso, "es innegable que (...) cuando Estados Unidos invitó a Chile a entrar al NAFTA, Chile estaba discutiendo con MERCOSUR una forma de convivencia, y fue evidentemente interferido. Y también por esa razón Brasil hizo el ALCSA"[46].

O sea, Brasil, aunque con menores atractivos y capacidad de influencia sobre los países de América del Sur, en comparación con Estados Unidos, ha sido capaz de crear una situación en la cual los países de la región han preferido adherir a sus programas de cooperación e integración, de más corto plazo, en vez de apostar en acuerdos con Estados Unidos, inciertos y de mediano plazo. De esta forma, Brasil ha logrado compensar parcialmente su menor capacidad de intercambio en la región, Mediante una política determinada de atracción de los países vecinos. En el mismo sentido apunta un informe de la CEE, "MERCOSUR significa, desde ya, un polo de atracción para los demás países latinoamericanos. Es importante saber, que Chile y Bolivia han expresado sus intenciones de asociarse al MERCOSUR a la brevedad"[47].

---

45 Almeida, P.R., "Brasil y MERCOSUR frente al NAFTA" en *Revista de Política Externa*, vol. 3, N°1, 1994, pp.89.

46 Entrevista de Fernando H. Cardoso en la *Folha de São Paulo* el 18 de Diciembre de 1994, pp. 6-5.

47 Comisión de CEE junto al Parlamento Europeo, Pour un Renforcement de la Politique de L'Union Europeenne a *L'egard du MERCOSUR*, informe de trabajo, Bruselas, 1994, pp.3.

Frente a este escenario, se esperan esfuerzos concretos referente a la política hemisférica de Estados Unidos, entre los cuales se incluye su política frente al NAFTA. Según Silva, "ambos países han presentado divergencias ostensivas sobre el calendario, la naturaleza, la extensión y las formas de implementación del Area de Libre Comercio de las Américas"[48]. Dos ejemplos han sido los más visibles. Uno de ellos es en cuanto a la estrategia de integración. Mientras que Estados Unidos busca negociaciones caso a caso, Brasil ha insistido en el procedimiento de negociaciones a través de bloques, en los cuales posee mayor poder de intercambio. El otro ha sido en cuanto a los plazos. Mientras Estados Unidos ha buscado plazos más cortos, Brasil ha buscado plazos más largos, como una forma de avanzar en los programas de integración regional antes de iniciarse la integración hemisférica propiamente tal[49].

Algunos analistas, principalmente estadounidenses, han apuntado hacia la política regional brasileña resaltando su potencial de contraposición a los intereses estadounidenses en la región. Según Smith, la consolidación de MERCOSUR y de ALCSA significan un hecho histórico en la región, pues por primera vez puede ocurrir una contraposición entre Estados Unidos y un bloque unido de países latinoamericanos, en un enfrentamiento concreto y con grandes implicancias estratégicas[50]. Riordan Roett, en una carta dirigida a *United States Trade Representative*, organismo responsable en Estados Unidos, por la conducción de las negociaciones sobre la integración hemisférica, señaló que "Brasil en los próximos 4 o 5 años (...) va a necesitar un sofisticado modo de tratamiento por parte de Estados Unidos" y "Estados Unidos no debe esperar recibir ninguna preferencia o trato especial (por parte de Brasil)"[51]. Meses más tarde, la funcionaria de la USTR que solicitó esta consulta a Roett protagonizó de un pequeño, pero ilustrativo, incidente diplomático con Brasil. En una actitud que fue considerada atrevida por diplomáticos brasileños, según la prensa, esa importante funcionaria ratificó un informe sobre las negociaciones de la Integración Hemisférica cuya evaluación general fue que ellas fueron

48 Silva, C.E.L., "Comercio Exterior es Foco de Tensión con Estados Unidos", Folha de São Paulo, 29 de Marzo de 1996.

49 Vea comentarios de Lia Valls Perreira sobre las ventajas a las industrias Medias y pequeñas de postergar la integración hemisférica, "Debate" en Revista de Política Externa, vol 5, nº 4, São Paulo, 1997.

50 Smith, P.H., (1996), op. cit.

51 Roett, R., carta respuesta a la consulta de USTR sobre las posibles estrategias de Brasil para América del Sur, imitación. Agosto de 1995.

perjudicadas "por intransigencia del MERCOSUR y por el impedimento brasileño"[52].

En el mismo sentido apuntan los comentarios de Fauriol y Weintraub: "Brasil y los demás países del MERCOSUR están realizando una transformación cuya consecuencia podrá modificar significativamente la forma por la cual Estados Unidos seguirá una política hemisférica en el próximo siglo"[53], o todavía, "la capacidad superior de Brasil, y su latente aspiración de liderazgo regional, sugieren una creciente competencia en algunos aspectos con la política de Estados Unidos para América del Sur"[54].

Otro aspecto importante de la política regional que conforma la emergente matriz externa brasileña ha sido la gran coincidencia entre los intereses económicos y políticos, y las estrategias del área de seguridad. Los acuerdos económicos y comerciales sub-regionales que se están realizando han sido acompañados por acuerdos en el área de la cooperación militar. Se comparte la perspectiva de acuerdos en este campo de abarcamiento sudamericano, paralelamente a las propuestas de ALCSA. De ese modo, Brasil será llevado a asumir su "rol de 'poder moderador' que su incuestionable posición relevante en el subcontinente le faculta"[55]. O todavía, según Cavagnari, "para Brasil, la integración es necesaria a medida que ocurra la estabilización político estratégica de América del Sur, y a medida que disminuyan los compromisos militares brasileños en la región, permitiendo priorizar el desarrollo de los componentes no-militares de su capacidad estratégica"[56].

O sea, Brasil pasó a desarrollar, a partir de la segunda mitad de los años 80 y principalmente en el inicio de los años 90, una política regional con fuerte contenido estratégico y pasó progresivamente a ocupar un lugar central en su matriz externa. Celso Amorim expresó eso de la siguiente manera: "es esencial reforzar la base regional en nuestra inserción en el mundo, consolidando el MERCOSUR y haciendo avanzar decididamente

---

52 Párrafo del informe de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá, avalada por USTR, sobre las negociaciones realizadas en Cartagena en Marzo de 1996. Citado en Silva, C.E.L., artículo en la *Folha de São Paulo* el 29 de Marzo de 1996.

53 Fauriol, G. y Weintraub, S., "US Policy, Brazil and the Southern Cone" in The Washington Quarterly, vol. 18, N°3, 1995. pp. 124.

54 Fauriol, G. y Weintraub, S., (1995), op. cit. pp. 129.

55 Coronel Gonsalvez, I.C., *Seguridad Hemisférica: posiciones y reflexiones*, imitación, Inter-American Defense College (Washington. D.C.), 1995, pp.9.

56 Cavagnari, G. L., "Proposiciones para Futura Concepción Estratégica", charla en el Seminario Estrategia para Brasil del Siglo XXI, reproducido en Cuadernos Primisas, NEE-UNICAMP, N°1, 1992, pp. 57.

el proyecto de creación del Area de Libre Comercio Sudamericano"[57]. De una condición de preponderancia alcanzada a fines de los años 70, Brasil pasa a perseguir un rol de liderazgo regional y trazar un proyecto de contraposición regional a Estados Unidos.

De este modo, las posturas que Brasil ha estado asumiendo -e intentando influenciar al MERCOSUR a asumir- en relación a las negociaciones de ALCA, pueden ser entendidas como los primeros resultados concretos de un país Potencia Media, que logró salir de un período de fuerte crisis relacionado con las sucesivas vulnerabilidades externas y cambios de su modelo de desarrollo, pero que intentó preservar las condiciones de un actor político con relativa autonomía internacional y proyección regional. Esas condiciones particulares, que configuran trazos que acercan a Brasil a los patrones de comportamiento externo de las Potencias Medias, le han reservado un rol bastante relevante en las negociaciones hemisféricas, principalmente aquellas relacionadas con ALCA.

Finalmente, el proceso de negociación de ALCA ha implicado la existencia de intereses discrepantes entre Estados Unidos -la gran potencia hemisférica- , y las dos Potencias Medias y Recién Industrializadas de la región. Está claro además que antes de negociaciones estrictamente comerciales, ALCA está colocando en juego la formación de un determinado arreglo político hemisférico, en el cual nuevamente los actores principales son esos tres países. Asumiendo México de forma clara su nueva estrategia regional, redefiniendo sus relaciones con Estados Unidos en 1994, solo le resta a Brasil el rol de actuar como contrapunto político regional, debido a su capacidad de intercambio en esas negociaciones.

CONCLUSIÓN

Como ya vimos hasta aquí, para comprender las estrategias adoptadas por Brasil y México frente al ALCA -lo que ha implicado distintos patrones de relación con Estados Unidos- es necesario remontarse al contexto inmediatamente anterior al proceso contemporáneo en análisis. Siendo los años 80 un período de fuerte retracción en la capacidad de mantener sus patrones de comportamiento internacional, debido a la

57 Amorim, C. Brasil, " El MERCOSUR y el Comercio Internacional", *Jornal do Brasil*, 16/01/94, citado en Reis, (1994), op. cit., pp.37.

naturaleza de las modificaciones ocurridas en el sistema internacional, como también en sus enormes vulnerabilidades externas, las dos Potencias Medias del hemisferio entran a los años 90 en pleno proceso de reformulación de sus modelos de desarrollo y de sus estrategias políticas internacionales. De ese modo, las posturas de estos países frente al ALCA están directamente relacionadas a estos dos procesos.

De esta perspectiva podemos resaltar que, por razones señaladas anteriormente, los caminos seguidos por México hasta el presente momento lo condujeron a un alejamiento relativo, en determinados aspectos, del comportamiento internacional normalmente asociado a las Potencias Medias Recién Industrializadas. Por otro lado, Brasil parece haber logrado mantenerse más cerca de los patrones de comportamiento asociados a las Potencias Medias Recién Industrializadas, disponiendo, consecuentemente, de un mayor grado de autonomía y margen de maniobra internacional.

En este sentido entonces, en el ámbito multilateral, tanto México como Brasil han actuado para reforzar sus participaciones en organismos y entidades que les permitan ampliar su capacidad de influenciar el proceso político internacional. Ejemplos de esto han sido el interés repetidamente reafirmado en formar parte de organismos del tipo de la OCDE, del Consejo de Seguridad de la ONU, del G-7, etc. El llamado básico permanece siendo el de la necesidad de los procesos de decisiones políticas internacionales de representar una forma más justa o de real peso de los países en el sistema internacional, principalmente las Potencias Medias. A su vez, tanto México como Brasil pasan a conducir un proceso de "limpieza de su agenda internacional". En ese movimiento, la adhesión a los regímenes de naturaleza económica tuvieron especial importancia, principalmente lo referente a la apertura económica, inversiones extranjeras, proteccionismo y subsidios.

Bilateralmente, ambos países han mantenido la disposición de garantizar, a través de la diversificación de las relaciones políticas y económicas con grandes potencias, una mayor autonomía de decisión. En el caso de México, después de su integración al NAFTA hasta ahora, se tornó evidente el contraste objetivo de esa disposición política con su capacidad efectiva de llevar adelante tal proyecto. No obstante, la retórica política y diplomática ha sostenido que la perspectiva mexicana ha sido la de intentar recuperar el grado de autonomía de decisión y política que tuvo años anteriores. Y en el caso brasileño, la perspectiva de intentar mantenerse equilibradamente dependiente de varios polos de poder mundiales ha tenido una gran correspondencia en el proceso político

concreto. Las relaciones de Brasil con Estados Unidos han demostrado que el acercamiento ideológico y la adhesión a los principios del Consenso de Washington, han sido administrados en el sentido de no condicionar excesivamente la capacidad de decisión internacional del país, ni reducir más de lo necesario, lo que un proceso de interdependencia exige de pérdida de soberanía de decisión.

En el ámbito regional tanto Brasil como México también redefinieron sus estrategias de inserción. México ha mantenido políticas y programas que resaltan la relevancia y la importancia de su actividad regional – como el acuerdo caribeño de libre comercio, y los acuerdos trilaterales con otros grupos de países-, pero lo ha hecho de manera distinta de su patrón anterior. Ahora se pone más en la postura de intermediario, mediador o puerta de entrada de un arreglo que involucra a Estados Unidos, en la condición de asociado privilegiado a ese país, y no de forma competitiva y antagónica a él, como se hizo hasta los años 80. Caso muy distinto ha ocurrido con Brasil cuya política regional, además de fuertemente agresiva, ha seguido en varios aspectos un sentido opuesto, o por lo menos, distinto, de las líneas defendidas por Washington.

O sea, las características de Potencia Media Recién Industrializada de México, permanecen permeando sus estrategias internacionales -incluso frente al ALCA- y llevando su intención de reasumir un rol internacional con mayor grado de autonomía, como también de retomar sus políticas regionales de forma mas contundente. En lo que dice respecto a su relación con las Grandes Potencias, debido a su condición particular de vecino y altamente dependiente de Estados Unidos, el sentido de la diversificación de alianzas se torna mucho más estricto comparado con Brasil. No obstante, por otra parte, fue posible para México avanzar en el sentido de institucionalizar gran parte de su relación con Estados Unidos, lo que podemos decir es que, significa un logro político considerable en relación a su condición anterior, o cualquier otra situación alternativa en el momento. Se nota que la condición de socio, aunque en situación asimétrica, fue una condición facultada solo a México (y a Canadá), pero no a otros pequeños países de la región. Eso denota un tipo de relación especial, principalmente si se considera el precio que Estados Unidos está dispuesto a pagar por esa asociación. Siendo así, su postura frente al ALCA intenta compatibilizar, en lo posible, esas dos condiciones: la de socio privilegiado de Estados Unidos y de Potencia Media con pretensiones internacionales.

Situación muy distinta se presenta para Brasil, pues este país ha logrado garantizar por lo menos dos características en su inserción

internacional que le aseguran un grado de diferenciación de acción política en el hemisferio, hoy bastante visibles ante de las negociaciones de ALCA. En primer lugar la diversificación de sus relaciones económicas y políticas internacionales y, en segundo lugar, su capacidad de atracción de los países de la región, tanto económicamente (ofreciendo mercado, interconexiones de infraestructura, alianza y emprendimentos etc.), como políticamente (estableciendo acuerdos de cooperación y confianza mutua), destacándose como una alternativa viable y relativamente ventajosa, frente a las demás posibilidades disponibles. En ese sentido, Brasil ha logrado mantener posturas internacionales muy cercanas a los patrones usuales de las Potencias Medias Recién Industrializadas, y se ha beneficiado con ellas.

Es de esta forma, y desde el punto de vista estratégico y de largo plazo que las relaciones de Brasil y de México con Estados Unidos y ALCA deben ser analizadas. Esto porque tanto el contexto histórico como las referencias de Potencias Medias nos sugieren elementos y parámetros de análisis que van más allá de la comprensión de la lógica económico-comercial y de corto plazo, permitiéndonos comprender la posición de esos países frente al ALCA, dentro de sus estrategias internacionales más amplias.

Bibliografía

Hirst, Mónica, *As Relaçôes dos Estados Unidos com as Pôtencias Medias na América Latina: Brasil e México*, textos IRI-PUC/RIO, Río de Janeiro, 1985

Cardoso, Fernando H., Política Externa: fatos e perspectivas, en *Revista de Política Externa* vol. 2 Nº1, 1993

Almeida, P.R., O Brasil e o MERCOSUL em face do NAFTA, en *Revista de Política Externa* vol. 3 Nº1, 1994

Taylor, R. *Moving Toward Free Trade: the Mexican-US relationship*, International Reports, New York, 1990

Garber, P., *The Mexico-US Free Trade Agreement*, MIT Press, Cambridge, 1993