

BRASIL Y LA DIPLOMACIA ECONOMICA DE CARDOSO: EL CASO DEL ALCA

LIC. MARIA JULIETA CORTES

El 3 de octubre de 1994 se celebraron elecciones presidenciales, resultando electo el reconocido sociólogo Fernando Henrique Cardoso -con el 54 % de los votos contra un 27 % de su mayor opositor, Luiz Inácio Lula da Silva-. Su carrera política se había iniciado en 1987 cuando fue elegido senador y reelecto posteriormente en 1989. Fue Ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de Itamar Franco y a continuación nombrado Ministro de Hacienda de la misma administración. El éxito del Plan Real – implementado por él en 1994- generó una importante reducción de la inflación, crecimiento económico y cierta redistribución de la renta a favor de los sectores populares, factores que se convirtieron –entre otros- en los pilares que contribuyeron a su triunfo en las elecciones presidenciales. La coalición electoral que lo llevó al gobierno estaba integrada por el PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña), el PFL (Partido del Frente Liberal) y el PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

El 1º de enero de 1995, Cardoso asumió la presidencia de Brasil – quien según las encuestas contaba con el 70 % de imagen positiva- siendo reelecto en 1999 por otro período, hasta diciembre de 2002. Los objetivos inmediatos del nuevo presidente hicieron referencia a las cuestiones económicas, resaltando la necesidad de avanzar en el proceso de reforma económica interna. Las estrategias llevadas a la práctica se relacionaron con apertura, privatizaciones y desregulación, combinadas con cierta protección de las empresas, el capital, el empleo y el mercado nacional, para facilitarles, también su inserción competitiva externa.

Como se puede observar, el presidente Cardoso revivió los lineamientos de Collor en materia de política económica. Fernando Collor de Melo había sido elegido presidente de la República Federativa de Brasil, por el voto popular, el 17 de diciembre de 1989, luego de 22 años de gobiernos militares, (el anterior presidente elegido en

elecciones generales, Tancredo Neves, falleció antes de asumir y en su lugar lo hizo el vicepresidente José Sarney).

Al alcanzar Collor la presidencia de Brasil, la situación interna del país se caracterizaba por el agotamiento del modelo de crecimiento económico interno basado en la industrialización y la sustitución de importaciones, por un profundo estancamiento económico, un elevado índice de inflación y la suspensión en los pagos por los servicios de la deuda. Cabe recordar que en el modelo brasileño, el Estado tenía un rol fundamental como motor de la economía, propulsor del desarrollo y fuente de ahorro e inversiones, mientras que el sector privado cumplía una función complementaria. Se había creado una base industrial importante amparada por sólidas barreras proteccionistas, acumulando la mayor deuda externa entre los países en vías de desarrollo.

Pero diferentes hechos que se fueron sucediendo a lo largo de los años 70 y 80 atentaron contra este modelo: las crisis del petróleo, la suba de las tasas de interés internacionales, la recesión mundial generalizada y otros acontecimientos que afectaron directamente a las economías latinoamericanas, como ser la caída de los precios de las materias primas y la crisis de la deuda externa. Se generó en Brasil un importante desorden macroeconómico caracterizado por la falta de inversiones, incapacidad de ahorro, erosión de los salarios (los cuales fueron congelados, al igual que los precios), deterioro del Estado-Nación y retraso del crecimiento. Así, se observó una crisis generalizada tanto en el ámbito económico como en el político y social. En esta coyuntura, el objetivo de Collor se centró en la necesidad imperiosa de construir un nuevo Estado, ampliar la competitividad internacional de Brasil y mejorar sus condiciones de acceso a los mercados, créditos y tecnologías.

El gobierno de Collor tuvo un fuerte impacto en Brasil tanto en lo que se refiere a cuestiones de orden interno como a su política exterior. Si bien este gobierno inició el período de consolidación democrática y llevó a cabo políticas de apertura comercial, liberalización, privatizaciones y renegociación de la deuda externa, la urgencia se centró en combatir a la inflación. El programa desarrollado por Collor fue de corte neoliberal¹. “Brasil entró en una nueva fase de su lucha permanente por el

¹ Receta importada del Consenso de Washington: desregulación y privatización, apertura comercial y estado mínimo.

desarrollo. El proceso de sustitución de importaciones que nos habilitó a construir un amplio parque industrial, tuvo que ser revisado. El país pasó a privilegiar la líneas dinámicas de comercio e inversiones internacionales, en el convencimiento de que, en una economía crecientemente interligada, la autosuficiencia resulta sinónimo de ineficiencia.”² El equipo del presidente, integrado principalmente por tecnócratas, pretendió reducir el tamaño del estado tornándolo eficiente, intentando insertar al país en el escenario económico internacional a través de una economía competitiva. Para ello era necesario alcanzar estabilidad macroeconómica - se exigía una política fiscal austera que debía eliminar el déficit público y el endeudamiento externo-, había que liberalizar el comercio exterior y normalizar las relaciones con el FMI, el Club de París y los bancos acreedores.

En los 90 Brasil se presentaba al mundo como una nación democrática, como un país subdesarrollado y en proceso de reformas económicas, resaltando la importancia de la base industrial nacional y la diversificación de su comercio exterior.

La cuestión de la integración comercial hemisférica puede considerarse un tema de agenda “impuesta”. El presente trabajo apunta a considerar las distintas posturas brasileñas frente a la conformación del ALCA, la que generaron –aún lo continúan haciendo- una serie de debates en torno a cómo mejor defender los intereses brasileños: privilegiar ALCA o MERCOSUR?, la negociación vía acuerdos bilaterales o conjunta con los socios del MERCOSUR en el marco de los acuerdos 4 mas 1?, la refundación del MERCOSUR y la concreción de acuerdos con la Unión Europea o la búsqueda de nuevas parcerias (asociaciones) en el sistema internacional?.

LA POLITICA EXTERNA DE LA ADMINISTRACIÓN CARDOSO

La personalidad de Fernando Henrique Cardoso, el prestigio adquirido en el ámbito académico mundial y la capacidad para expresarse en seis idiomas diferentes le brindaron la posibilidad de ejercer una “Diplomacia Presidencial”. Desde su asunción al cargo de presidente, Cardoso es el principal interlocutor externo de Brasil, promoviendo activamente los intereses políticos y económicos del país frente a la comunidad

² Rezek, Francisco. Discurso del Señor Ministro en el Simposio en la Sociedad Teuto-Brasileña en Bonn, 8 de julio de 1991. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Ano 17, Nº 69. Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2º semestre de 1991.

internacional, llevando el mensaje de cambio promovidos por su gobierno en el campo económico y en áreas sensibles internacionalmente.

Para el diseño de su política exterior, Cardoso eligió a Luis Felipe Lampreia como su Canciller, quien sostuvo que “Brasil es un país periférico, no propiamente en el sentido cepalino o de la teoría de la dependencia, sino en el sentido geográfico. Somos periféricos en el sentido de que no estamos situados ni siquiera en las proximidades del principal núcleo de países, que se encuentra en el hemisferio norte, mas precisamente en América el Norte, Europa y Asia septentrional y del Sudeste. No tenemos frontera con ninguno de los grandes polos económicos o estratégicos del mundo y por eso la proximidad física que polariza países en desarrollo opera sobre nosotros.”³ A su vez, diseñó una agenda internacional donde el presidente pudo lucirse a través de iniciativas referidas a las cuestiones internacionales.

A pesar de autocaracterizarse como un país periférico, Brasil desempeñó un papel global y participó de lo grandes temas internacionales referidos a cuestiones de índole política, económica, medioambiental y de seguridad, resaltando que las nuevas preocupaciones de la política exterior brasileña giraban en torno a la necesidad de mejorar las relaciones comerciales, tanto bilaterales como multilaterales. Según Celso Lafer (Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil desde principios de 2001) la práctica del universalismo brasileño sería natural dadas las circunstancias geográficas del país.⁴

En Brasil, las discusiones sobre política externa estuvieron estrechamente relacionadas al interés nacional vinculado al desarrollo económico, estableciendo como objetivo la inserción competitiva en la economía mundial, a través de la liberalización del comercio y la integración regional. En el caso de Brasil se consideró que la política exterior del país “obedece a la articulación entre el interés nacional y las expectativas en el ámbito internacional. (...) El proceso de formulación de la política externa comprende, de un lado, la interpretación y la evaluación de la realidad internacional y, de otro, la identificación del interés nacional, en cada una de las situaciones

³ Lampreia, Luis Felipe “ La inserción internacional de Brasil”, en **Fuerzas Armadas y Sociedad**, año 12, nº 2, FLACSO, Chile, junio de 1997. Pág. 39.

⁴ Brasil, por su superficie, es el 5º país en el mundo. Su extensión territorial (8.511.965 km²) representa el 1,6 % de la superficie total del globo, siendo ello mas del 20 % del continente americano y casi el 48 % de América del Sur, Detenta una posición estratégica en Sudamérica, ya que tiene fronteras con 10 países y convive en armonía con todos ellos (con lo únicos países que no tiene frontera es con Chile y Ecuador).

presentadas, a partir de las necesidades domésticas y de los constreñimientos externos.”⁵.

La política externa debía incorporar un conjunto de objetivos macroeconómicos, entre ellos la reducción de la creciente vulnerabilidad y dependencia externa de la economía, la creación de una base económica ampliada que contribuya a dar credibilidad a la expansión comercial externa y el avance en la reformulación de las entidades económicas internacionales. Todos estos aspectos se reflejan en la importancia otorgada al comercio exterior brasileño como propulsor del crecimiento económico del país y en las prioridades establecidas en materia de política externa, como ser: la consolidación del MERCOSUR, un mayor y mejor entendimiento con Estados Unidos, la concreción de acuerdos con la Unión Europea, la diversificación de socios (tanto con países desarrollados como con los emergentes) principalmente con los países vecinos Argentina, Colombia, Bolivia y Venezuela, las negociaciones multilaterales en materia económica y la conformación de bloques para la negociación en la OMC.

Con respecto al ALCA, este tema formó parte de la agenda externa impuesta, y respecto de la cual incluso el gobierno anterior había mantenido sus grandes reservas. Al asumir la presidencia Cardoso ya se había celebrado, entre el 9 y 11 de diciembre de 1994, la I Cumbre de las Américas.⁶

Antes de avanzar en el ALCA como proceso y la postura brasileña frente al mismo conviene hacer un breve comentario en cuanto a los antecedentes de dicha iniciativa norteamericana.

LA INICIATIVA PARA LAS AMERICAS Y EL MERCOSUR COMO UNA RESPUESTA DE BRASIL

⁵ Rego Barros, Sebastião Do.” A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos.” **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 41, Nº2, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília DF, Brasil, 1998. Pág. 19-20

⁶ En la I Cumbre de Miami participaron 34 jefes de estado y gobierno de todo el continente americano a excepción de Cuba. La agenda de la reunión estuvo compuesto por una variada gama de temas, desde cooperación en materia educativa y seguridad hasta combate al narcotráfico, protección del medio ambiente y calidad de la democracia. El libre comercio fue considerado como un elemento de prosperidad para los pueblos, estableciéndose un plazo de 10 años para la eliminación progresiva de las barreras comerciales y de las inversiones en el espacio continental , previendo la concreción del ALCA para el año 2005.

La idea de liberalizar el comercio entre los países del continente americano fue presentada en la I Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami, en diciembre de 1994. Dicho proyecto no fue originario de la administración Clinton, ya que en junio de 1990, el entonces presidente de los Estados Unidos George Bush, ofreció un discurso en la Casa Blanca en el que presentó la propuesta de Iniciativa para las Américas, nombre con el que se conoce a la estrategia del presidente norteamericano en sus relaciones con los países de América Latina y el Caribe. La Iniciativa estaba estructurada en base a tres ejes: inversiones, deuda y comercio. Con relación a las inversiones, proponía la creación de incentivos para eliminar las barreras a las inversiones extranjeras en los países latinoamericanos. Con respecto al segundo eje, se establecía la necesidad de diferenciar la deuda oficial de la privada, otorgando nuevas funciones al FMI y al Banco Mundial y teniendo como telón de fondo el Plan Brady. En el área comercial la Iniciativa Bush bregaba por una integración comercial, creando el ALCA “una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego”. La integración fue concebida como un haz de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y cada uno de los países de la región. “... es importante tener en cuenta las consecuencias del modelo de integración tal como lo planteaba EE.UU. (...) la negociación unilateral daría lugar a la operacionalización de los conceptos de la teoría de los *hub and spokes* (ejes y rayos) la cual fue muy discutida en el marco del conjunto de acuerdos integracionistas surgidos en los noventa. En el marco de este sistema un país central, o “hub”, disfrutaría de una preferencia especial en el mercado de cada país rayo, o “spoke”, bajo una serie de acuerdos bilaterales separados. Los países rayos, sin embargo, no tendrían acceso preferencial a cada uno de los otros mercados, aún peor, tendrían que competir entre ellos por preferencias dentro del mercado del país eje. En otras palabras, lo que resultaría muy bueno para el país eje no lo sería tanto para los países rayos.”⁷ En este marco, el presidente Bush pretendía expandir la economía de mercado en la región bajo el pretexto de la liberalización comercial como una de las bases para el crecimiento económico.

⁷ Busso, Anabella. “Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa. Entre la continuidad y los condicionamientos domésticos.”, en **La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?**. Ediciones CERIR, Rosario, Argentina, 2001. Pág. 66

En cuanto a la respuesta de Brasil a la Iniciativa para las Américas cabe resaltar que “fue el único que no dijo sí a la oferta de Bush. La diplomacia brasileña criticó la falta de amplitud de la propuesta, sobre todo por no incluir la cuestión de la transferencia de ciencia y tecnología, ya que era una referencia directa al embargo de tecnologías sensibles, debido a la desconfianza de las potencias occidentales con relación a los programas nucleares brasileños; y así ésa era una manera de cerrar la negociación antes de comenzarla.”⁸

En el espacio sudamericano ya se había manifestando un acercamiento entre Brasil y Argentina cuando sus respectivos presidentes, Raúl Alfonsín y José Sarney, firmaron el 29 de julio de 1986 el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB). Años después, en julio de 1990, Menem y Collor, los nuevos presidentes electos, le dieron una nueva dimensión al proceso de cooperación mediante la firma del Acta de Buenos Aires, previendo la creación de un mercado común para el año 1995. Ambos presidentes instruyeron a sus Ministros de Relaciones Exteriores para que convoquen a una reunión binacional a nivel ministerial para dar una respuesta conjunta a la estrategia de la administración Bush. A ésta se sumaron Ministros de Chile y Uruguay.

En la mencionada reunión, celebrada en Brasilia entre el 1º y 2 de agosto de 1990, cuya importancia fundamental radicó en la discusión sobre el avance en el proceso de integración económica de estos 4 países, se llegaron a los siguientes acuerdos, en referencia a la Iniciativa para las Américas: “Además de una apreciación positiva de un punto de vista político global de la Iniciativa, los Ministros señalaron: a) la novedad conceptual del tratamiento integrado propuesto por el Presidente Bush para los temas de la deuda, comercio e inversiones; b) el aspecto positivo de la intención de reducir parte de la deuda oficial; c) la receptividad en relación a un proceso de liberalización comercial en América y d) el interés en incluir una dimensión tecnológica a la Iniciativa.”⁹ Otro aspecto a resaltar obtenido de la reunión se refirió a la decisión de Argentina, Brasil y Uruguay de constituir el propio proceso de integración y a partir de

⁸ Guilhon Albuquerque, José Augusto. “El ALCA en la política exterior brasileña.”, en **Política Exterior** N° 85. España, Enero-Febrero de 2002. Pág. 176

⁹ Amorin, Celso e Pimentel, Renata. “Iniciativa para as Américas. O Acordo do Jardim das Rosas.” **Diplomacia para o Desenvolvimento. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)** Volume II. Nucleo de Pesquisa em Relações Internacionais. Universidade de São Paulo. Brasil. Pág. 113

éste, llevar a cabo negociaciones comerciales con Estados Unidos. Como resultado de las negociaciones, el 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, se constituye el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), del que participaron Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, siendo el objetivo último la conformación de un mercado común a través de un programa de liberalización comercial y libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.

En cuanto al nacimiento del MERCOSUR se debe tener en cuenta que éste surgió como consecuencia de la crisis de los modelos de inserción internacional de los principales socios del MERCOSUR (Argentina y Brasil), de la necesidad de construir una asociación de países de la región que permitiese hacer frente a la creciente vulnerabilidad externa, de la necesidad de ampliar y fortalecer el mercado regional como así también para consolidar los procesos democráticos iniciados en la década de los ochenta. Los países miembros manifestaron su voluntad de que el MERCOSUR se convierta en un espacio apto para la participación económica de los actores domésticos y para la inclusión de la región en el orden económico internacional caracterizado por los principios del liberalismo internacional. Una vez establecido el MERCOSUR— aunque todavía no estaba formalizado como entidad internacional— y en el marco de la liberalización comercial continental, los 4 estados miembros acordaron una reunión con Estados Unidos bajo el esquema 4 + 1. En la misma, el país del norte se esforzó en mostrar las ventajas que traerían a las economías del Cono Sur las iniciativas propuestas, ya sean comerciales como financieras o referidas a la deuda. Por su parte, los países del MERCOSUR -quienes mantuvieron a lo largo del proceso amplias consultas para alcanzar propuestas consensuadas- buscaron un mayor compromiso por parte Estados Unidos en cuanto a la liberalización comercial y transferencia de tecnología, manifestando sus reservas al proyecto orquestado por la administración Bush. “La comparación entre el acuerdo modelo propuesto por Estados Unidos y el acuerdo 4 + 1, finalmente firmado el 19 de junio de 1991 en el Rose Garden de la Casa Blanca, reveló que si no fue posible, como lo deseaban los cuatro, un instrumento que traduzca los aspectos mas creativos de la Iniciativa para las Américas, no por ello se dejaron de tener en cuenta posiciones específicas de esos mismos países en relación a temas comerciales y de inversiones. Se evitó la presencia de cláusulas que representasen la intromisión exagerada en políticas nacionales sobre asuntos de

propiedad intelectual e inversiones y se logró mayor equilibrio en los temas mencionados en la Agenda de Acción Inmediata. Fueron eliminados, también artículos que podrían ser interpretados como legitimación de prácticas unilaterales y se obtuvo referencia, todavía restrictiva, a la cuestión del acceso a la tecnología. Tal vez, lo mas importante haya sido la capacidad revelada por los cuatro signatarios del Tratado de Asunción de mantener un frente de negociación único...”¹⁰

Es importante notar la reacción de Brasil y de la región frente a la propuesta norteamericana: por un lado, los esfuerzos concentrados en la creación del MERCOSUR y por el otro la propuesta conjunta de los países miembros, basada en un consenso firme, que les permitió negociar en forma integrada con los representantes norteamericanos el Acuerdo 4 + 1. Sin embargo, esta posición no se mantuvo tan fuerte a lo largo de la década. Brasil, a diferencia de Argentina, siempre intentó la negociación vía MERCOSUR. El 17 de diciembre de 1991 se realizó en Brasilia la I Reunión de Cúpula del MERCOSUR, en la cual los presidentes miembros del bloque aprobaron el Protocolo de Brasilia que estableció como mecanismos de solución de controversias extrajudiciales la negociación, el arbitraje o la conciliación.

El 14 de octubre de 1992 los países del MERCOSUR aprobaron el cronograma de Las Leñas para cumplir con los compromisos establecidos en el Tratado de Asunción, previendo el establecimiento de la Unión Aduanera para el 31 de enero de 1994. El Protocolo de Ouro Preto, de diciembre de 1994, modificó parcialmente el Tratado de Asunción y confirió personalidad jurídica internacional al MERCOSUR. A partir del 1º de enero de 1995 – coincidiendo con la asunción de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia de Brasil- entró en vigor la Unión Aduanera, aunque permanecieron validas listas nacionales de exclusión para productos sensibles, las cuales serán eliminados entre el 2001 y el 2006.

EL ALCA COMO PROCESO Y BRASIL

Para determinar las modalidades de las negociaciones, que tenían como fecha límite el 2005, fueron necesarios cuatro años de discusiones las que se llevaron a cabo en Reuniones Ministeriales. Finalmente, los presidentes reunidos en la II Cumbre de las Américas abrieron oficialmente la negociación del ALCA.

¹⁰ Ibídem. Pág. 115

Durante la fase preparatoria del proceso del ALCA se realizaron Reuniones Ministeriales en Denver, Estados Unidos, en junio de 1995; en Cartagena de Indias, Colombia, en marzo de 1996; en mayo de 1997, en Belo Horizonte, Brasil; en San José, Costa Rica en marzo de 1998; en Toronto, Canadá en noviembre de 1999 y en Buenos Aires en el año 2001, siendo prevista una nueva reunión a celebrarse en Ecuador, en octubre de 2002. En este marco, cabe resaltar la importancia de la reunión celebrada en la ciudad de Belo Horizonte, en la cual se reafirmó el consenso como principio fundamental para la adopción de las decisiones en el ALCA y se consagraron dos principios. Por un lado el de “single undertaking”, el cual permite que las posiciones minoritarias y legítimas sean consideradas por la mayoría. Este principio fue adoptado en las negociaciones del GATT y señala que “ nada está decidido hasta que todo esté decidido” . Por otro lado, el principio de “building blocks” que posibilita la coexistencia del ALCA con acuerdos bilaterales y bloques subregionales de integración preexistentes, de esta manera los países pueden negociar el ALCA, en forma individual o como miembros de un proceso de integración.

En la reunión de San José, se recomendó a los jefes de estado y de gobierno iniciar las negociaciones, estableciéndose los principios y objetivos generales para la conducción de las mismas. Se acordó que cada 18 meses se realizaría una reunión ministerial y se crearon tres Comités: el Grupo Consultor sobre pequeñas economías, el Comité Conjunto sobre comercio electrónico y el Comité de Representantes sobre participación de la Sociedad Civil tendiente a demostrar la transparencia del proceso de negociación, a ampliar el apoyo del público en general y a facilitar la participación de la comunidad empresarial, de grupos de trabajadores, de académicos y demás personas que quieran presentar su opinión sobre temas de interés para la conformación del ALCA. A ellos se adjuntó un Comité tripartito formado por tres organizaciones regionales, la OEA, el BID y la Cepalc, que aportaron apoyo logístico a las negociaciones. También se establecieron los grupos de negociación, en este punto hay que remarcar que el ALCA va más allá del comercio de mercaderías por lo cual los grupos establecidos en las distintas áreas se remiten a: agricultura, servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, subsidio, antidumping, tarifas compensatorias y solución de controversias. Finalmente, se confirmó el principio de rotación tanto en la presidencia del ALCA como en la sede de las negociaciones y

de los presidentes y vicepresidentes de los Grupos de Negociación y de los otros comités y grupos. Actualmente, y hasta octubre de 2002 ejerce la presidencia Ecuador, el cual dejará lugar a la co-presidencia de las negociaciones a Brasil y Estados Unidos, la cual se extenderá hasta el 2004.

Mientras las negociaciones del ALCA avanzaban, la realidad brasileña iba modificándose en el plano interno fundamentalmente. El 29 de septiembre de 1992 asumió la presidencia interina de Brasil Itamar Franco, tras la suspensión del presidente Fernando Collor de Melo acusado de corrupción. Itamar Franco llegó al gobierno en un ambiente desfavorable para Brasil caracterizado por una crisis política, económica, social e institucional. “El gran desafío del nuevo presidente está, por lo tanto, en readquirir plenamente la autoconfianza de la nación en la capacidad de realizar sus grandes destinos. La pesada herencia de recesión, desempleo, inflación y desorganización del estado, que dejó Collor, solapó la confianza de las elites y de la clase media en la capacidad del país de gobernarse y hasta de mantener el orden público, un sentimiento de inseguridad que se evidencia dramáticamente en el fenómeno de la emigración de capitales y de personas, revirtiendo las tendencias históricas en Brasil” ¹¹

En materia de política exterior y en cuanto al tema que refiere el presente trabajo, cabe resaltar que se observó una expansión en la proyección latinoamericana de la presencia externa brasileña, manifestándose no sólo en el MERCOSUR sino con otras propuestas entre ellas: la Iniciativa Amazónica lanzada por el presidente Itamar Franco, en diciembre de 1992 en el marco de la Reunión del Grupo Rio celebrada en Buenos Aires. A través de ella, Brasil aspiraba a la creación de una zona de libre comercio con los países amazónicos (Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela Guyana y Suriname). También en marzo de 1993 comenzaron las negociaciones con Bolivia para regular la compra de gas natural boliviano por medio de la construcción de un gasoducto de 3.000km, se firmaron Acuerdos de cooperación bilateral con Venezuela (agosto 1993 y marzo de 1994) y se creó una Comisión de Vecindad con Colombia en enero de 1994.

¹¹ Nogueira Batista, Paulo. “A política externa de Collor: modernização ou retroceso?”, en **Política Externa**. Vol. 1, Nº 4. Paz e Terra. San Pablo, Brasil. Marzo- Abril- Mayo 1993. Pág. 131

Otra propuesta brasileña a resaltar fue la promoción oficial del ALCSA (Area de Libre Comercio para América del Sur) presentada en la Reunión del Grupo Rio en Santiago de Chile en octubre de 1993. El ALCSA como iniciativa de carácter comercial – y no como un proyecto político- reuniría al MERCOSUR, Pacto Andino, Iniciativa Amazónica y Chile. Algunos sectores brasileños alegaron que la propuesta del ALCSA era reaccionaria al surgimiento del NAFTA en el hemisferio norte, pero la postura oficial señaló: “El ALCSA no es un antídoto contra el NAFTA. Consiste, si, en una propuesta adicional que apunta a la convergencia negociada de los diferentes esfuerzos de integración regional. (...) Para la mayoría de los países sudamericanos, el establecimiento de vínculos mas estrechos con Brasil significa acceso ampliado a un gran mercado, dentro de un régimen de igualdad y reciprocidad, al contrario de lo que ocurre en las relaciones con Estados Unidos, que son la potencia hegemónica en el hemisferio.”¹² .

Antes de avanzar en la administración Cardoso, conviene hacer alguna referencia en cuanto a la postura de Brasil frente a la integración continental. Brasil no se comprometió en las pre-negociaciones del ALCA, actitud que mantuvo hasta la Cumbre de Santiago de Chile en abril de 1997, “... la posición defensiva asumida frente al ALCA puede ser vista, desde otro ángulo, como una posición ofensiva en lo que se refiere a la política regional y global del país. Por lo tanto, yo no diría que se trata propiamente de estar presenciando una nueva polémica entre Brasil y Estados Unidos, pero si una búsqueda para negociar los límites de la adhesión brasileña a esa área de libre comercio.”¹³ .

La estrategia de Brasil era postergar la negociación y ganar tiempo, afirmando que tendría más que perder que ganar con esta propuesta de integración. El análisis se basaba en la relación existente entre la vulnerabilidad externa brasileña y el déficit en su balanza de pagos, consecuencia del saldo negativo en su balanza comercial con los Estados Unidos.

¹² Barbosa, Rubens Antonio. “ O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional”, en **Política Externa**, Vol. 3, Nº 3. Paz e Terra. Diciembre- Enero- Febrero 1994- 95. Págs. 112-113.

¹³ Pinheiro, Leticia. “ Relações Hemisféricas e Política Regional: Uma disputa Mercosul-USA?”, Debate Nº 2, en **Brasil e a Política Internacional**. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO, Santiago de Chile, Chile, 1998. Pág. 61

Bajo el paraguas del MERCOSUR se promocionó la cooperación interregional con la Unión Europea, considerada como una fuente de oportunidades para las exportaciones de la región, como así también una alternativa al ALCA tanto para los países de la región como para la Unión Europea frente al proyecto hegemónico norteamericano. En diciembre de 1995 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea, fortalecido por la consolidación de las democracias y por la estabilidad económica que estaban alcanzando los países miembros del MERCOSUR.

Aunque los países del Cono Sur estaban concentrados en sus propias estrategias integracionistas, el proceso de integración continental continuó avanzando a través de las reuniones ministeriales. Con este panorama, Brasil tuvo que aceptar que el proceso de negociaciones estaba abierto y que su falta de compromiso en las mismas no se convertiría en un factor determinante para detener su marcha. A su vez, Brasil fue, en mayo de 1997, el país anfitrión de la III Reunión Ministerial y no pretendía que ésta se convirtiese en un fracaso. A partir del mayor compromiso de Brasil en las negociaciones del ALCA, comenzaron una serie de debates en cuanto a qué posición debía asumir frente al proceso de integración continental

Finalmente, las negociaciones para el lanzamiento del ALCA comenzaron formalmente en la II Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 1998 en Santiago de Chile, donde se acordó que el proceso de negociaciones sería transparente y congruente con las reglas de la OMC y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de los países americanos, con el fin de facilitar la participación plena de todos los países.

En III Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá, en abril de 2001, se estableció como fecha límite para el cierre de las negociaciones, enero de 2005. Allí se previó la IV Reunión Cumbre de Presidentes de las Américas, a realizarse en el año 2005 en Buenos Aires, donde entre otros temas a tratar se pondrá fin a los trabajos en pro de la integración comercial continental. Finalmente se señaló que el ALCA será implementado no más allá de diciembre de 2005, una vez que los parlamentos nacionales lo hayan aprobado.

ALCA NO ES PRIORITARIO PARA BRASIL

Las privatizaciones de los años 90, la apertura comercial y el flujo de capital extranjero posibilitaron cierto crecimiento en la economía brasileña aunque con desequilibrios manifiestos entre ellos: vulnerabilidad externa, exclusión social y falta de desarrollo equilibrado. Si bien el efecto de la apertura comercial tendió a ser positivo para algunas empresas del país –generó aumento de eficiencia medido por las ganancias en productividad y la desconcentración industrial trasladando empresas del centro de Brasil a regiones del sur y nordeste del país- el aumento de las importaciones fue superior a las exportaciones, debido, en buena parte a las barreras impuestas por los mercados desarrollados al ingreso de productos brasileños.

Si bien en Brasil existe un amplio consenso sobre las dificultades de las negociaciones del ALCA, lo cual se complica más aún por las tendencias proteccionistas que vienen manifestándose en los países desarrollados, también hay coincidencias de opiniones en la consideración de que Brasil no puede ni debe abrir su mercado sin contrapartida por parte de Estados Unidos. “Brasil por su escala y complejidad, es un país que tiene intereses globales y, por lo tanto, no debe proceder a adhesiones excluyentes. Precisa, sin embargo, establecer una escala de prioridades. Ésta puede ser puesta en práctica por medio del concepto de parcerias operacionales. (...) se identifican por la existencia o posibilidades de operaciones diplomáticas en el corto y mediano plazo. Algunas son , por factores geográficos, históricos y culturales, mas permanentes: América Latina, con su núcleo en el Cono Sur, Estados Unidos, Europa. Otras pueden ganar un nuevo sentido estratégico, como es el caso de Japón, en función del papel que tiende a desempeñar en el sistema internacional con base en su hoy incontestable poderío económico-financiero. También existen relevantes nichos de oportunidades, en el mundo complejo de Oriente Próximo, de Asia y Oceanía y un importante trabajo a ser hecho en el continente africano...”¹⁴ Esta consideración de Brasil como Global Trader¹⁵ , con intereses comerciales en todos la regiones del mundo

¹⁴ Lafer , Celso. “A inserção internacional do Brasil”. O Estado de São Paulo, 23 de maio de 1992, em **A inserção internacional do Brasil. A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty**. Textos básicos, Ministério das Relações Exteriores, 1993 Pág. 290-291.

¹⁵Global Trader: “ es un país que presenta, tradicionalmente, elevado grado de diversificación en sus flujos geográficos de comercio, tanto en el origen de sus importaciones, como en el destino de sus exportaciones; su pauta comercial (exportaciones mas importaciones) es diversificada, abarcando un gran número de sectores productivos.” Barbosa, Rubens Antonio y Panelli César, Luis Fernando. “O Brasil como Global Trader.”, en Fonseca Junior, Gelson y Nabuco de Castro, Sergio Henrique

le otorga espacio para preguntarse si el ALCA tendría gran relevancia para su comercio exterior y si este no afectaría sus intereses en otras regiones del mundo.

El ex Ministro de Relaciones Exteriores de la administración Cardoso, Luis Felipe Lampreia, señaló que el objetivo prioritario para Brasil era su inserción competitiva en el sistema internacional centrada en la necesidad de "... conciliar inserción al proceso de globalización con el mantenimiento de una diversificación de parcerias político- económicas, un relativo margen de autonomía y el cuestionamiento puntual a ciertas reglas del orden internacional." ¹⁶.

La decisión de adherir o no al ALCA es pensada con base en análisis tanto económicos como políticos y sociales¹⁷. Esto permite vislumbrar que no hay una posición basada en un único criterio para referir al ALCA. Con la intención de constituir un espacio de coordinación de posiciones, ya sean gubernamentales como del sector privado, de centrales sindicales, de las universidades, de las organizaciones no gubernamentales y de parlamentarios, se creó en 1996 la Sección Nacional de Coordinación de los Asuntos Relativos al ALCA (SENALCA). Este ámbito de discusión posibilitó la realización de mas de 30 reuniones, seminarios, debates, mesas de diálogo, en las cuales el ALCA fue objeto de discusión. Cabe recordar que en Brasil, la responsabilidad en la coordinación de negociaciones comerciales las asume Itamaraty, y son llevadas a cabo por CAMEX órgano colegiado integrado, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por los Ministerios de Desarrollo, Hacienda, Planeamiento y Agricultura y por la Casa Civil de la Presidencia. En este contexto, Itamaraty tenderá a involucrarse cada vez mas en la formulación de políticas domésticas con impacto comercial y financiero externo.

Por su parte y en un primer momento, el sector privado tuvo una presencia baja, aunque con el transcurso de las reuniones los empresarios comenzaron a

(organizadores) **Temas de Política Externa Brasileira II**, Volume 1. IPRI, Paz e Terra. San Pablo, Brasil. 1994. Pág. 307

¹⁶ Fagundes Vizentini, Paulo. " A diplomacia aquém de suas potencialidades", en **Carta Internacional** N° 47, Año V, San Pablo, Brasil, enero de 1997. Pág. 2

¹⁷ Se realizó en Brasil, entre el 1º y 7 de septiembre de 2002, un plebiscito tendiente a conocer la opinión de la población sobre la adhesión de Brasil al ALCA., La consulta se realizó en 3894 municipios y participaron alrededor de 10, 5 millones de personas, de los cuales el 98 % se manifestó en contra de la firma del Tratado. El plebiscito fue organizado por una serie de entidades , entre ellas, la Confederación Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), la Central Unica dos Trabalhadores (CUT), la União Nacional dos Estudantes (UNE), el Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), movimientos sociales y políticos de izquierda

participar en el Foro Empresarial de las Américas, considerando la necesidad de participar de manera ordenada y gradual en el proceso, “ el apoyo del sector privado a la posición negociadora brasileña de gradualismo en las negociaciones va mas allá de las simples preocupaciones con una segunda ola de apertura comercial. Hay en ese proceso un sentido claramente instrumental por parte del empresariado. El apoyo al gradualismo del proceso ALCA se encuentra íntimamente relacionado a las presiones empresariales domésticas por las reformas estructurales de la economía brasileña, o sea, en cambio del apoyo a la ya convenida reducción del ritmo negociador del proyecto ALCA, el sector privado espera que el gobierno termine las reformas económicas propugnadas, en especial la reforma tributaria, de manera que disminuya la incidencia del denominado costo Brasil sobre la industria y, consecuentemente, sobre las exportaciones brasileñas ampliando las condiciones de competitividad nacional e internacional para el ALCA”¹⁸.

Las centrales sindicales brasileñas se auto-excluyeron del proceso negociador del ALCA habiendo definido al proyecto como refractario. Para ellos es un proyecto de corte neoliberal que provocaría la eliminación de puestos de trabajo reducción de salarios y derechos sociales, lo cual afectaría la calidad de la democracia.

ALCA COMO POLÍTICA UNILATERAL DE ESTADOS UNIDOS DESDE LA PERSPECTIVA BRASILEÑA

Uno de los presupuestos anti-ALCA más importante y con mayor consenso en Brasil, se refiere a la necesidad de continuar o no la negociación con Estados Unidos, ya que no se obtendrían beneficios para el país en la integración comercial con una economía 10 veces mas fuerte que la propia. Frente a ello el Canciller Celso Lafer señaló: “la disparidad de poder no es, por sí sola, un impedimento a relaciones mutuamente ventajosas.”¹⁹ Brasil tiene que actuar con mecanismos innovadores para fortalecer su inserción en el mercado norteamericano. La estrategia de Brasil es

¹⁸ Presto Santana, Helton Reginaldo. “Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira” en **Contexto Internacional** Vol. 23. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, janeiro/junho 2001. Págs. 173-174

¹⁹ Lafer, Celso. “Suspeitas, interesses e as negociações da ALCA”, en jornal **Folha de São Paulo**, 30 de junho de 2002.

acceder, con o sin ALCA, al gigantesco mercado estadounidense y atraer capitales con un alto valor agregado y de alta tecnología.

La postura de considerar al ALCA como un signo más de la unilateralidad norteamericana en el continente tiene fuerza propia. Se considera que Estados Unidos pretende ampliar su superávit a costa de Brasil (la balanza comercial con Estados Unidos es desfavorable para Brasil, ascendiendo a 18, 6 mil millones entre 1996 y 2000) y demás países del Cono Sur, bajo el pretexto de ampliación comercial. Sumado a ello, la negociación del ALCA permitiría a Estados Unidos dividir y limitar la integración del Cono Sur para mantener su hegemonía en la región.

El mayor interés de Estados Unidos se concentra en el MERCOSUR –a pesar de sus imperfecciones- ya que tiene un PBI de 1 billón de dólares y representa el 10 % del mercado de América. A su vez tiene como dato importante el aumento de las exportaciones norteamericanas a Brasil, las cuales se triplicaron en la década del 90, pasando de 5 mil millones en 1990 a 15, 3 mil millones en el 2000.

Desde la percepción brasileña, la administración norteamericana quiere consolidar medidas ultraliberales forzando la apertura unilateral de las economías latinoamericanas que le permitiría obtener ventajas comerciales por medio de reducciones en las barreras a sus exportaciones y capitales. Sin embargo, el Congreso norteamericano no se manifiesta dispuesto a hacer concesiones eliminando los elevados subsidios a la agricultura y manteniendo la legislación antidumping que afecta la venta de productos manufacturados, entre los cuales se encuentran los siderúrgicos, exportados por Brasil. A su vez, el Congreso norteamericano también estableció limitaciones para las negociaciones de carnes, aceite de soja y de otros vegetales, frutas, legumbres, azúcar, jugo de naranja, cacao, chocolate, preparados de café y té, algodón, cigarrillos, etc., todos ellos productos que Brasil exporta. Por otra parte, Estados Unidos señaló su intención de prohibir, en la negociación del ALCA, la incorporación de cláusulas que especifiquen niveles de contenido doméstico, licenciamiento de tecnología, compromisos de inversiones, la libre circulación de trabajadores y políticas de inmigración.

En este marco, Brasil corre el riesgo del desmantelamiento de la industria y los servicios nacionales por el alto grado de competitividad de los sectores norteamericanos y por su inserción en el mercado libre de barreras e impuestos, lo cual

aumentaría el déficit en la balanza comercial. El Canciller Celso Lafer recordó que “Brasil es todavía uno de los países mas cerrados del mundo: de los 142 países miembros de la OMC, menos de un cuarto tiene grado de apertura (comercio exterior como proporción del PIB) inferior al de Brasil y ningún de ellos se destaca por el nivel de apertura o ritmo de crecimiento económico”²⁰ Cabe resaltar que de los países considerados como emergentes, Brasil es apenas más abierto que Malasia, Ucrania, Ecuador, India, Arabia Saudita, China y Uzbequistán. Brasil pretende identificar oportunidades y adecuar los compromisos de la negociación con las necesidades e intereses de los productores nacionales, analizando los costos de participar o no en el proceso.

Un signo más de la unilateralidad norteamericana se evidenció con la reciente aprobación en el Congreso norteamericano del TPA (Trade Promotion Authority), nueva denominación del Fast Track, por el cual se autoriza al presidente a negociar acuerdos comerciales con países o bloques, los cuales no pueden ser modificados por el Congreso en sus aspectos parciales, es decir la Cámara los puede aceptar o rechazar pero no puede establecer enmiendas. Se expresó claramente que el presidente no está autorizado a negociar en algunas áreas consideradas sensibles y que no se podrá alterar la legislación antidumping norteamericana, remitiéndose también al establecimiento de restricciones a la transferencia de tecnología y al uso de patentes.

El TPA, de la forma que fue aprobado, no presenta beneficios para Brasil y es contrario a los intereses prioritarios de las exportaciones brasileñas, debido a que se elimina la posibilidad de revisar los subsidios agrícolas y se preserva la legislación antidumping que afecta las ventas de productos manufacturados a los Estados Unidos. En esta coyuntura, el presidente de Brasil defendió la necesidad de fortalecer el MERCOSUR, señalando que “si persisten las condiciones establecidas en el TPA, no habrá ALCA”.

En referencia a la disputa entre Estados Unidos y Brasil por la conformación del ALCA, Cardoso señala: “ Brasil no tiene fuerza para tanto. El mundo no debe ser pensado en términos de hegemonía. Lo que sí, Brasil no acepta una hegemonía absoluta de cualquier otro país y no queremos tampoco imponer la nuestra. Y además

²⁰ *Ibíd.*

de no tener fuerza, no tenemos anhelo en esa dirección. Brasil tiene una actuación a nivel global. Estados Unidos no es nuestro primer cliente; es Europa, segundo Estados Unidos, que es más o menos equivalente a América Latina, y luego está Asia. Es mejor para el mundo, incluso para Estados Unidos, que exista una redistribución más significativa de poder en el plano mundial y en esta redistribución queremos ser partícipes junto con otros países de la región.”²¹

EL MERCOSUR Y LA REGIÓN COMO AREAS PRIORITARIAS PARA BRASIL

Siendo la prioridad el MERCOSUR, la condición de global trader estimula a Brasil a buscar socios en los países asiáticos, a incrementar el comercio con otros pares potenciales como China, Rusia, India y Sudáfrica, como así también al establecimiento de acuerdos comerciales con países vecinos (Colombia, Chile, Venezuela, México). Brasil viene trabajando para que la convivencia con sus vecinos se traduzca cada vez más en cooperación e integración “... la política externa del Presidente Fernando Henrique Cardoso busca la autonomía por la integración, o sea, al revés de una autonomía aislacionista, una autonomía articulada con el medio internacional.”²²

En el marco de las negociaciones del ALCA, Brasil alertó a los países vecinos sobre la necesidad de tener presente que esta estrategia integracionista no se convertirá para América Latina en lo que fue la Unión Europea para España, Grecia y Portugal, países que por participar en el proceso de integración europeo se vieron beneficiados con políticas de desarrollo. En el continente americano, el ALCA no tiende a la integración de sus pueblos sino simplemente a la liberalización del comercio entre los mismos sin desarrollar políticas compensatorias ni destinar fondos para el desarrollo regional.

El comercio de Brasil con el continente representa el 70 % de las exportaciones industriales totales del país, por lo cual el principal problema que se le presentaría con el lanzamiento de ALCA estaría en la competencia norteamericana en

²¹ Entrevista a Fernando Henrique Cardoso “Hemos aprendido a vivir en crisis”, realizada por la revista chilena **Qué pasa**, Chile agosto 2001.

²² Lampreia, Luiz Felipe. “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação.”, en **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 41, Nº 2, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília DF, Brasil, 1998. Pág. 11.

los mercados de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, con los cuales tiene tratamiento preferencial para exportar sus productos.

Brasil establece la superioridad del MERCOSUR sobre el ALCA, aduciendo que el proceso de integración regional no está compuesto por economías extremadamente desiguales como sería en el caso del ALCA, que traería cierto potencial de destrucción de industrias nacionales y empleo en función de las diferencias reales de escala y de productividad. Asimismo se establece que el MERCOSUR tiene un valor estratégico importante, no es solo integración comercial, sino que también involucra variables políticas, sociales, militares y culturales. Por todo ello Brasil apuesta a las negociaciones dentro del esquema de integración regional.

En este contexto, el gobierno brasileño señala la necesidad de fortalecer el MERCOSUR - desafiando su propia profundización y preservando áreas de preferencia subregional en un escenario de liberalización más amplio- y no hacer evidentes las fragilidades del proceso que puedan ser utilizados por Estados Unidos para presionar a los países miembros a negociar bilateralmente el esquema de integración. “Si el Mercosur zozobrase, sería difícil que los demás países de América del Sur pudiesen resistir la presión norteamericana de adherirse al ALCA, con todas las desventajas que estos implica. Brasil, como uno de los cuatro países semi continentales subdesarrollados del mundo junto con China, India y Rusia, tendría posibilidades de establecer un acuerdo estratégico con esos países y entrar en tratativas con la Unión Europea, susceptibles de permitirle rechazar el ALCA, aún cuando todos los demás países sudamericanos fuesen absorbidos por ella.”²³

Una continuidad en la política externa brasileña es la idea de asegurar la paz y estimular el desarrollo de América del Sur. Siguiendo con la propuesta de coordinación de políticas en el ámbito sudamericano y en el contexto de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de Brasil, el presidente Cardoso convocó a una Reunión de Presidentes de América del Sur. En la Cumbre de Brasilia, realizada entre el 31 de julio y el 1º de agosto de 2000, participaron los presidentes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam,

²³ Jaguaribe Helio, “Argentina y Brasil ante alternativas históricas”, en Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio. **Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?**. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2001. Pág. 99.

Uruguay y Venezuela. El encuentro de presidentes representó un estímulo para la convivencia de los países sudamericanos quienes caracterizaron a la región como un zona que privilegia los valores de la democracia, la paz, la cooperación solidaria, la integración y el desarrollo económico y social. En este marco, se reafirmó el compromiso con el fortalecimiento de la OMC y el apoyo al proceso de integración hemisférico, siempre y cuando éste se establezca sobre bases equitativas y no discriminatorias.

Con el avance de las negociaciones del ALCA y para fortalecer el potencial negociador de la región, Brasil y el MERCOSUR hicieron manifiesta la necesidad de concluir en el corto plazo un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), acelerando los trabajos sobre el intercambio de listas de oferta para la desgravación tarifaria, con plazos y ritmos diferentes. Ambos bloques comenzaron a superar las diferencias, cediendo en cuestiones que obstaculizaban el proceso, como ser los productos sensibles y el plazo de reducción de tarifas de importación para los mismos. Un acuerdo de similares características es el que intentan alcanzar por otro lado Argentina y Brasil con México.

A su vez, Brasil rescata la importancia de Chile en la región. Ambos países son actores centrales en ese espacio, el primero por ser la mayor economía de Sudamérica y el segundo por tener la economía más competitiva. Chile adhirió, al igual que Bolivia, a la zona de libre comercio con el MERCOSUR, aunque con algunas especificidades. Por ejemplo, cerró sus mercados para el ingreso del trigo y sus derivados y como contrapartida abrió su mercado a los productores lecheros del MERCOSUR y otorgó cuotas adicionales para el arroz y la carne. La importancia de Chile para el MERCOSUR radica en que es un país de la cuenca del pacífico, mientras que los países del MERCOSUR representan una importante vía para su salida al Atlántico.

En este contexto, Brasil también propuso a sus socios del MERCOSUR el inicio de las negociaciones para un acuerdo comercial con países de América Central (son estados miembros del MCCA, Mercado Común Centroamericano, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

CONSIDERACIONES FINALES

En los años 90 Brasil comenzó un proceso de reformas económicas frente al agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, planteando una recomposición de la política exterior acorde con el nuevo proyecto. En este contexto, Brasil se propuso elevar la competitividad de su economía a padrones internacionales, comenzando así la apertura paulatina del mercado interno caracterizada por un incremento de las importaciones, superior al de las exportaciones, debido en gran parte a las barreras proteccionistas impuestas por los países desarrollados. Brasil pretende acceder a los grandes mercados, atraer inversiones directas y fomentar la liberalización del comercio internacional con bases recíprocas, pues le posibilitaría la eliminación de los obstáculos a sus exportaciones para continuar importando.

La creación del ALCA programada para el 2005 presenta interrogantes en Brasil, al considerarlo tanto como una fuente de oportunidades como de amenazas. Para Brasil, las negociaciones no son fáciles dada la tendencia proteccionista de Estados Unidos (subsidios agrícolas y medidas antidumping que afectan directamente a las exportaciones brasileñas) y la vulnerabilidad externa brasileña, la crisis cambiaria por la que atraviesa el país y las complicadas negociaciones con el FMI. Si bien Brasil está en condiciones de llevar a cabo las negociaciones dadas sus ventajas comparativas, los factores recientemente mencionados afectan su capacidad negociadora.

Desde Brasil se observa el ALCA como una tendencia unilateral de Estados Unidos para ampliar su superávit comercial en perjuicio de Brasil y demás países del Cono Sur, bajo el pretexto de ampliación comercial y sin el establecimiento de mecanismos compensatorios que tiendan a equilibrar las disparidades existentes entre las economías de los países del continente.

Las opciones para Brasil no están cerradas. Por un lado, su condición de Global Trader lo capacita para la diversificación de parcerias, ya sea en ámbitos regionales como con países de otras regiones económicamente relevantes, resaltando la relación con sus pares continentales: India, Sudáfrica, Rusia, y China. Por otro lado, Brasil apuesta a la consolidación del MERCOSUR y al establecimiento de acuerdos

comerciales tanto con la Unión Europea como con los vecinos sureños. Según el presidente Cardoso “el MERCOSUR es un destino, el ALCA una opción”.

A diferencia del ALCA, que es considerado como un proyecto geoestratégico de la potencia hegemónica, el MERCOSUR es un proyecto político que apunta a la convergencia de intereses de países diferentes con objetivos comunes, quienes intentan alcanzar un desarrollo económico sustentable y una inserción participativa en la economía internacional. A pesar de las debilidades y de las crisis económicas que afectan a los países miembros, el MERCOSUR genera expectativas económicas a mediano plazo.

Hasta el momento, el MERCOSUR se presentó como bloque en la negociaciones del ALCA, aunque no existan posiciones homogéneas entre los países miembros. Es posible que con el TPA, Estados Unidos negocie acuerdos bilaterales con los países de América Latina, lo cual haría perder fuerza diplomática a la región en la negociaciones. En este marco, la prioridad para Brasil, manifestada por Cardoso en la Cumbre de Presidentes Sudamericanos celebrada en Guayaquil, Ecuador, los días 26 y 27 de julio de 2002, es fortalecer el MERCOSUR y alcanzar acuerdos con los países de la CAN para fortalecer la estrategia negociadora de la región frente al ALCA.

Esta postura se manifestó con el rechazo de Brasil y de los países del Grupo Rio a la convocatoria a una nueva Cúpula de Presidentes de las Américas en México, para el 2003. La propuesta fue hecha por Estados Unidos y Canadá manifestando, ambos gobiernos, las dudas sobre la capacidad argentina para organizar la Reunión prevista para el 2005 en la Cumbre de Quebec. Brasil y el Grupo Rio rechazaron toda posibilidad de anticipar el cronograma de negociaciones del ALCA debido a que quieren mantener las fechas como están -entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003 las partes comenzarán a presentar la primeras propuestas de reducción de barreras a los productos importados de los futuros socios en el espacio continental- para fortalecer la posición negociadora a partir de la ampliación del bloque sudamericano. A su vez se consideró que las intenciones del gobierno norteamericano se centran en testear el compromiso de los nuevos gobiernos electos en Brasil y Argentina.

Los principales candidatos a la presidencia de Brasil, Luiz Inácio “Lula” Da Silva del Partido de los Trabajadores y José Serra por el Partido Popular Socialista

(PPS), delfín del actual presidente, coinciden en criticar los mecanismos de protección vigentes en Estados Unidos, aunque de manera diferente. El candidato de la izquierda sostiene que su país no se anexará incondicionalmente a los Estados Unidos y que defenderá cada uno de los sectores brasileños amenazados por el ALCA. A su vez apuesta al fortalecimiento del MERCOSUR, considerándolo como un trampolín para Brasil en sus relaciones con el resto del mundo e insistiendo en la necesidad de coordinar políticas macroeconómicas para el establecimiento –a futuro- de una moneda común. Por otra parte, José Serra rescata la importancia de fortalecer el libre comercio intra-MERCOSUR, eliminando el actual arancel externo común. En relación al ALCA propone cautela en las negociaciones con los Estados Unidos.

El desafío de la diplomacia brasileña se centra en crear convergencias entre la acción política y la ampliación de oportunidades comerciales, en la necesidad de una perspectiva integrada que sea capaz de fomentar los intereses gubernamentales, empresariales y no gubernamentales de Brasil. Celso Lafer, al frente de Itamaraty, dio prioridad a la modernización y especialización creciente de los sectores encargados de las cuestiones económicas comerciales y de integración. Itamaraty cuenta con áreas específicas para el seguimiento de cuestiones referidos a acceso a los mercados, disputas comerciales, defensa comercial y salvaguardas, propiedad intelectual y nuevos temas (comercio electrónico, servicios, inversiones)

Hoy en día, Brasil se ve envuelto en tres negociaciones comerciales importantes y que afectaran su economía en el futuro: ALCA, MERCOSUR-Unión Europea y la Ronda de la OMC. La claridad en los objetivos y la capacidad negociadora brasileña determinarán los beneficios o los perjuicios para la economía del país y que serán fundamentales para su desarrollo interno, su sustentabilidad y principalmente para la búsqueda de un posición privilegiada en el sistema internacional.

BIBLIOGRAFIA

- * Amorin, Celso e Pimentel, Renata. "Iniciativa para as Américas. O Acordo do Jardim das Rosas.", en **Diplomacia para o Desenvolvimento. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)** Volume II. Nucleo de Pesquisa em Relações Internacionais. Universidade de São Paulo. Brasil, 1996.
- * Barbosa, Rubens Antonio y Panelli César, Luis Fernando. "O Brasil como Global Trader.", en Fonseca Junior, Gelson y Nabuco de Castro, Sergio Henrique (organizadores) **Temas de Política Externa Brasileira II**, Volume 1. IPRI, Paz e Terra. San Pablo, Brasil. 1994.
- * Barbosa, Rubens Antonio. " O Brasil e suas opções internacionais: a articulação entre o universal e o regional", en **Política Externa**, Vol. 3, Nº 3. Paz e Terra. Diciembre-Enero- Febrero 1994- 95.
- * Busso, Anabella. "Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa. Entre la continuidad y los condicionamientos domésticos.", en **La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?**. Ediciones CERIR, Rosario, Argentina, 2001.
- * Cardoso, Fernando Henrique. "Hemos aprendido a vivir en crisis", entrevista realizada por realizada por la revista chilena **Qué pasa?**, Chile agosto 2001.
- * Fagundes Vizentini, Paulo. " A diplomacia aquém de suas potencialidades", en **Carta Internacional** Nº 47, Año V, San Pablo, Brasil, enero de 1997.
- * Guilhon Albuquerque, José Augusto. " El ALCA en la política exterior brasileña.", en **Política Exterior** Nº 85. España, Enero-Febrero de 2002.
- * Jaguaribe Helio, "Argentina y Brasil ante alternativas históricas", en Ferrer, Aldo y Jaguaribe, Helio. **Argentina y Brasil en la globalización ¿Mercosur o ALCA?**. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2001.
- * Lafer , Celso. "A inserção internacional do Brasil". O Estado de São Paulo, 23 de maio de 1992, em **A inserção internacional do Brasil. A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty**. Textos básicos, Ministério das Relações Exteriores, 1993
- * Lafer, Celso. "Suspeitas, interesses e as negociações da ALCA", en jornal **Folha de São Paulo**, 30 de junho de 2002.
- * Lampreia, Luis Felipe " La inserción internacional de Brasil", en **Fuerzas Armadas y Sociedad**, año 12, nº 2, FLACSO, Chile, junio de 1997.
- * Lampreia, Luiz Felipe. "A política externa do governo FHC: continuidade e renovação.", en **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 41, Nº 2, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília DF, Brasil, 1998.

* Nogueira Batista, Paulo. “A política externa de Collor: modernização ou retroceso?”, en **Política Externa**. Vol 1, Nº 4. Paz e Terra. San Pablo, Brasil. Marzo- Abril- Mayo 1993.

* Pinheiro, Leticia. “Relações Hemisféricas e Política Regional: Uma disputa Mercosul-USA?”, Debate Nº 2, en **Brasil e a Política Internacional**. Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO, Santiago de Chile, Chile, 1998.

* Presto Santana, Helton Reginaldo. “Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira” en **Contexto Internacional** Vol. 23. Instituto de Relações Internacionais, Pontifca Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, janeiro/junho 2001.

* Rego Barros, Sebastião Do. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Ano 41, Nº2, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília DF, Brasil, 1998.

* Rezek, Francisco. Discurso del Señor Ministro en el Simposio en la Sociedad Teuto-Brasileña en Bonn, 8 de julio de 1991. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Ano 17, Nº 69. Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2º semestre de 1991.

*Seixas Corrêa, Luis Felipe De. “O Brasil e o mundo no liminar do novo século: diplomacia e desenvolvimento”, en **Revista Brasileira de Política Internacional**, Ano 42, Nº 1. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília DF, Brasil, 1999.