

Peter Birle\*

## ⇒ **Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña**

A primera vista, las preferencias de la política exterior brasileña parecen ser bastante inequívocas: las relaciones con los vecinos latinoamericanos son consideradas como prioritarias. Entre los principios fundamentales de la constitución de 1988 se encuentra la siguiente afirmación: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (*Constituição da República Federativa do Brasil*, Art. 4º). El párrafo gana aún mayor importancia por su posición dentro de la estructura de la constitución, pues forma parte del artículo que establece los “principios fundamentales” que deben guiar las relaciones internacionales de Brasil. De semejante manera se pronunció el actual presidente Luiz Inácio Lula da Silva en un artículo publicado poco después de que asumiera el mando en enero de 2003:

La prioridad de la política exterior brasileña será América del Sur. [...] Las grandes disparidades macroeconómicas entre Brasil y Argentina durante un período relativamente largo frustraron el avance del Mercosur. Por ello, algunos llegaron incluso a proponer el fin de este proyecto, o su regresión a una simple zona de libre comercio. Nuestra posición es distinta. Queremos que el Mercosur sea algo más que una unión aduanera. Que pueda transformarse en un área de convergencia de políticas activas en el ámbito industrial, agrícola, social y científico-tecnológico. Que pueda promover un acercamiento cultural efectivo, una articulación de nuestras universidades y centros de investigación (Lula da Silva 2003).

Aquí parece conveniente destacar dos aspectos. Primero, que las prioridades de la política exterior brasileña no siempre estuvieron definidas tan unívocamente en el sentido de conceder prioridad a las relaciones con los países vecinos. Durante la mayor parte del siglo XIX y buena parte del siglo XX, Brasil buscó establecer en primer lugar buenas relaciones con Europa y con los EE.UU., mientras que su postura frente a América Latina se destacó en general por desinterés o por distancia. Por supuesto mantenía relaciones con los países vecinos, pero éstas no eran consideradas como demasiado importantes y estaban frecuentemente cargadas de conflictos y rivalidades. Un segundo aspecto que

---

\* Peter Birle es politólogo y director académico del Instituto Ibero-Americano de Berlín. Entre sus últimas publicaciones se destaca “Country Report Brazil” en: Bertelsmann Foundation (2005): Bertelsmann-Transformation-Index 2006, Gütersloh (en prensa). Correo electrónico: birle@iai.spk-berlin.de.

muestra la comparación entre las dos citas es que la constitución de 1988 habla de *América Latina*, mientras que Lula se refiere solamente a *América del Sur*. Más tarde volveremos a este aspecto.

¿Cuándo nació la conciencia de identidad sudamericana de Brasil? ¿Cuáles fueron los factores internos y externos que causaron el giro favorable hacia los países vecinos? ¿Qué desafíos y oportunidades surgen para la diplomacia brasileña a raíz de los distintos procesos de integración y cooperación en el hemisferio occidental? Ésas son algunas de las preguntas que el presente trabajo quiere contestar. Sin duda, entre las relaciones bilaterales de Brasil con los países sudamericanos se destacan las relaciones con Argentina. Se ha dicho que desde los tiempos de la independencia la inserción americana de Brasil siempre fue condicionada por las relaciones con Argentina y EE.UU. Algunos autores hablan de una relación triangular (Ricupero 1995; Hirst 2001). Hirst incluso formula la tesis de que nunca existió una coalición de intereses entre los tres países, sino que toda vez que hubo una aproximación bilateral “en exceso”, eso originó tensiones con el tercero excluido. Antes de analizar el papel que la Argentina y los EE.UU. jugaron para la política exterior brasileña en el siglo XX, echaré un vistazo a las relaciones entre Brasil y sus vecinos hispanoamericanos en el siglo XIX. En la última parte del trabajo se analiza la posición brasileña frente a los grandes temas de la cooperación e integración subregional, regional y hemisférica de los últimos años: el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

## El Imperio y las “republicuetas”

En el momento de su independencia y durante casi todo el siglo XIX, la inserción internacional de Brasil estuvo marcada esencialmente por su orientación hacia Europa, sobre todo hacia Portugal y Gran Bretaña. Las singularidades de Brasil frente a sus vecinos sudamericanos fomentaban la tendencia al aislamiento respecto del continente y una conciencia de peculiaridad cultural, lingüística, económica y sociopolítica. De hecho, las diferencias eran notables, no solamente a causa de los distintos idiomas. Mientras que la colonia portuguesa consiguió su independencia transformándose en un imperio unitario y estable sin pasar por grandes disturbios, las colonias españolas se desintegraron en varios Estados nacionales que aun después de las guerras de independencia se caracterizaban por conflictos entre los poderes locales y centrales. Las élites políticas brasileñas consideraban los repetidos disturbios que se sucedían en el resto de América del Sur como manifestaciones de anarquía y desorden típicos del régimen republicano. Su posición frente a Hispanoamérica se destacó por desinterés y un sentimiento de superioridad frente a “las republicuetas”. Pero la antipatía era mutua: Las repúblicas hispanoamericanas criticaban el imperio brasileño por sus “instituciones atrasadas” y sobre todo por mantener la esclavitud (Capelato 2000: 289-292).

Una primera “americanización” de la política exterior brasileña en el sentido de un giro favorable hacia el hemisferio occidental comenzó con la instauración del régimen republicano en 1889 (Lafer 2001: 36). El nuevo gobierno anunció que su política exterior se fundamentaría en la amistad y la paz con los “hermanos republicanos”. En ese sentido, ya los autores del *Manifiesto Republicano* de 1870 habían declarado:

Somos da América e queremos ser americanos. A nossa forma de governo é, em sua essência e em sua prática, antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos Estados americanos. A permanência dessa forma tem de ser forçosamente, além da origem de opressão no interior, a fonte perpétua da hostilidade e das guerras com os povos que nos rodeiam. Perante a Europa passamos por ser uma democracia monárquica que não inspira simpatia nem provoca adesão. Perante a América passamos por ser uma democracia monarquizada, aonde o instinto e a força do povo não podem preponderar ante o arbítrio e a onipotência do soberano. Em tais condições pode o Brasil considerar-se um país isolado, não só no seio da América, mas no seio do mundo. O nosso esforço dirige-se a suprimir este estado de coisas, pondo-nos em contato fraternal com todos os povos, e em solidariedade democrática com o continente de que fazemos parte (*Manifesto Republicano de 1870*).

Como consecuencia de la identidad político-institucional establecida con los países vecinos por causa del derrumbe de la monarquía, la diplomacia brasileña comenzó a explorar con mayor énfasis las relaciones con algunos de los vecinos sudamericanos. Pero la política brasileña frente al hemisferio se basaba más que nada en los conceptos panamericanos y mucho menos en un interés por una aproximación profunda a los países latinoamericanos. Además, muchos intelectuales de la República Vieja (1889-1930) mantenían su escepticismo frente a los vecinos hispanoamericanos. En su obra *A ilusão americana* (1893), el monárquico Eduardo Prado exigía un giro de vuelta hacia Europa porque, según él, con los países latinoamericanos no existían ni similitudes ni intereses comunes. El escritor Euclides da Cunha, conocido sobre todo por su obra *Os Sertões* (1902), prevenía contra una solidaridad sudamericana “no realista” y “peligrosa” (Cândido 2000: 9-18; Capelato 2000: 292-298).

## Las relaciones con los Estados Unidos

La política exterior seguida por Brasil durante el siglo xx fue marcada esencialmente por la impronta del Barón de Rio Branco, ministro de Relaciones Exteriores entre 1902 y 1912. Rio Branco dispuso la reorganización del Ministerio de Relaciones Exteriores –conocido hasta hoy con el nombre de Itamaraty por el palacio que fue su sede entre 1899 y 1970– orientado en base a normas profesionales y con un servicio diplomático de alta calidad. Esa estructura institucionalizada garantizaba y garantiza hasta hoy una política exterior que sólo hasta cierto punto es afectada por los cambios de gobierno y las luchas entre partidos políticos. El analista político argentino Mariano Grondona la describió hace unos años como “política de Estado”, subrayando así su continuidad excepcional, que de ninguna manera es comparable con los cambios de rumbo a veces muy bruscos de la política exterior argentina (Grondona 2003).

Río Branco –primero como abogado durante negociaciones arbitrales internacionales y más tarde como ministro de Relaciones Exteriores– logró la solución pacífica de casi todas las disputas fronterizas entre Brasil y sus vecinos, pendientes desde los tiempos de la independencia. Los tratados firmados con Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia y Uruguay no solamente resultaron en enormes ganancias territoriales para Brasil y consolidaron a la larga las dimensiones territoriales del país, sino que también neutralizaron un considerable potencial de conflictos entre Brasil y sus vecinos hispanoamericanos. Además, Rio Branco diseñó un paradigma de política exterior que más o menos siguió

vigente hasta los años setenta del siglo xx. Un componente esencial de esa política fue la “alianza no escrita” con los EE.UU. (Burns 1966: 196-200; Conduru 1998).

A diferencia de la gran mayoría de los países hispanoamericanos, Brasil se presentaba como defensor del panamericanismo desde el fin del siglo xix. Rio Branco reconoció la creciente importancia de los EE.UU. como socio comercial de Brasil —a principios del siglo xx el mercado estadounidense absorbía aproximadamente el 50% de las exportaciones brasileñas— y previó su ascenso a potencia mundial y poder hegemónico en el hemisferio occidental. Admitiendo un desnivel de poder significativo entre Brasil y los EE.UU., la diplomacia brasileña trató de poner el poder de los EE.UU. al servicio de sus propios objetivos internacionales. Cuando no era posible obtener su apoyo activo, por lo menos se intentaba neutralizar su poder y no tenerlo en contra. De ahí el reconocimiento pragmático por parte de Brasil de posiciones estadounidenses a nivel hemisférico y global como compensación por la benevolencia de los EE.UU. frente a los objetivos brasileños. La alianza con los EE.UU. no se dirigía contra un adversario específico, sino que tenía por objetivo mejorar de manera general la posición de Brasil frente a su entorno internacional. Esto implicaba la aceptación de posiciones estadounidenses que la gran mayoría de los países latinoamericanos rechazaba (Ricupero 1995: 327-332). Por ejemplo, Brasil no aceptaba solamente la Doctrina Monroe de 1823 sino también el Corolario Roosevelt de 1904, el cual advertía a los gobiernos latinoamericanos que debían evitar un “comportamiento incorrecto” que pudiera provocar intromisiones europeas, porque en ese caso los EE.UU. se verían obligados a actuar como poder policial internacional para garantizar el orden, la estabilidad y la seguridad del hemisferio occidental. Interrogado sobre el Corolario Roosevelt y las intervenciones estadounidenses en América Central, Rio Branco respondió que si los países afectados no estuvieran en condiciones de gobernarse por sí mismos y de evitar revoluciones y guerras civiles permanentes, no tendrían derecho a su existencia (Bueno 1977; Burns 1966: 152).

La prioridad otorgada a las relaciones con los EE.UU. causó ineludiblemente que América Latina fuera considerada como menos importante por parte de la diplomacia brasileña. Pero no todos los intelectuales brasileños compartían esa postura. En su libro *Pan-Americanismo* (1907), Oliveira Lima criticó la alianza con los EE.UU. y advirtió de los peligros de la Doctrina Monroe. A pesar de criticar fuertemente a los vecinos latinoamericanos, consideraba la solidaridad entre los países iberoamericanos como imprescindible para oponerse al imperialismo norteamericano. El crítico literario José Veríssimo condenó la política de los EE.UU. hacia América Latina y sus imitadores en Brasil con las palabras “Sejamos brasileiros e não yankees”, pero tampoco creía en un “hermanamiento latinoamericano” (Capelato 2000: 293).

El fin de la República Vieja y el establecimiento del Estado Nuevo por Getulio Vargas en los años treinta no causó un cambio profundo de la posición frente a los EE.UU. Luego de haber tratado durante cierto tiempo de cooperar simultáneamente con los EE.UU. y la Alemania nazi para maximizar su poder de negociación, en 1942 el gobierno brasileño terminó por tomar partido por los EE.UU. Brasil rompió las relaciones diplomáticas con los poderes del Eje, declaró la guerra a Alemania y mandó tropas a Europa. La alianza político-militar con los EE.UU. durante la Segunda Guerra Mundial creó la ilusión de una “relación especial”. Convencido de haber prestado un aporte muy importante a la causa de los Aliados, Brasil no solamente esperaba algo parecido al Plan Marshall para América del Sur, sino también ayuda militar por parte de los EE.UU. para

consolidar su superioridad frente a los vecinos sudamericanos. Pero las prioridades norteamericanas estaban en Europa y Japón, por lo que Brasil no consiguió ayuda económica ni militar a gran escala por parte de los EE.UU. A esa desilusión se agregó la desarticulación del consenso ideológico con los EE.UU. cuando, en los años cincuenta, las ideas del nacionalismo económico comenzaron a ganar fuerza en Brasil. En el marco de la “política exterior independiente” de los presidentes Quadros y Goulart (1961-1964), Brasil adoptó por primera vez una posición abiertamente crítica frente a los EE.UU. (Bandeira 2003a: 178-384; Ricupero 1995: 332-336).

Los gobiernos militares instalados a partir de 1964 volvieron al principio a la alianza histórica con los EE.UU. Además, el liderazgo norteamericano en América Latina era considerado como un elemento integral de la lucha interna contra la “subversión comunista”. Muchos gobiernos latinoamericanos de la época denunciaban la política exterior brasileña frente a América Latina –por ejemplo la ruptura de las relaciones diplomáticas con Cuba, la participación en la intervención en la República Dominicana, los esfuerzos por el establecimiento de un poder policial interamericano– como “subimperialismo” en el sentido de que jugaba el papel de un suplente de los EE.UU. en la región. Semejantes animosidades fueron reforzadas cuando en 1971 el presidente Nixon expresó: “Hacia donde se incline el Brasil se inclinará América Latina” (Ricupero 1995: 342).

Al mismo tiempo crecía el descontento de los gobiernos brasileños con la actuación de los EE.UU. como socio económico, pues los percibían cada vez más como el principal garante de un orden económico internacional considerado injusto. La distancia entre ambos países aumentó a partir de 1974, cuando el gobierno del general Geisel se esforzó por diversificar la inserción internacional de Brasil. Lentamente creció la disposición de los gobiernos brasileños a arriesgar conflictos con los EE.UU. para defender posiciones de principio o intereses relacionados con temas de la agenda latinoamericana. La política de derechos humanos del presidente Carter a partir de 1976 y la política nuclear brasileña contribuyeron a un nuevo empeoramiento de las relaciones entre Brasil y EE.UU. El gobierno de Geisel se negó a supeditar la futura cooperación con los EE.UU. a condiciones respecto de la situación interna de Brasil y anuló el convenio militar bilateral. La disputa abierta entre Brasil y EE.UU. tuvo como consecuencia que la tesis del “subimperialismo brasileño” perdiera respaldo en la opinión pública latinoamericana (Bandeira 1989; Hirst 1987: 67-70).

Los crecientes conflictos políticos y económicos entre los gobiernos de Brasil y EE.UU. durante los años ochenta hicieron que se tornara cada vez más difícil establecer una agenda positiva entre los dos países. El fin del “alineamiento automático” del Brasil con los EE.UU. y su disponibilidad cada vez menor a apoyar las posturas norteamericanas en el conflicto Este-Oeste llevaron a desacuerdos crecientes, sobre todo a partir de la victoria electoral de Ronald Reagan en 1980. Por un lado, en las relaciones económicas se registró un fuerte aumento del comercio bilateral, pero al mismo tiempo se mostraron fuertes divergencias con respecto a temas como la crisis de la deuda, la transferencia de tecnología, la protección de patentes, el acceso a los mercados respectivos y las subvenciones a las exportaciones.

Las divergencias económicas entre los dos países disminuyeron cuando, a principios de los años noventa, el presidente Collor inició una paulatina apertura, la desregulación y la liberalización del mercado brasileño. Además, la formación de un orden global unipolar después del fin de la Guerra Fría puso un freno a los esfuerzos de autonomía que la políti-

ca exterior brasileña mostraba desde los años setenta. Junto con la democratización del país a partir de 1985, eso llevó nuevamente a un acercamiento entre los dos países, sobre todo en cuestiones políticas y de seguridad. Durante los años noventa el comercio bilateral casi se duplicó y las inversiones directas de EE.UU. en Brasil se triplicaron. Pero la agenda bilateral seguía cargada por varios conflictos comerciales. Desde la formación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ambos países recurrieron en varias ocasiones a procedimientos de arbitraje. El tema central de la agenda bilateral desde mediados de los años noventa fueron las negociaciones sobre la instauración de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tema al cual volveremos más adelante.

### **Las relaciones con la Argentina**

Si bien desde los tiempos de la independencia las relaciones entre Brasil y Argentina se destacaron por conflictos no resueltos, la tesis de una “secular rivalidad” entre ambos países parece tan estereotipada como la “tradicional amistad” de Brasil con EE.UU. En realidad, las relaciones entre Brasil y Argentina no siempre fueron ásperas (Bandeira 2003b: 143-144). No obstante, es un hecho que durante casi todo el siglo XIX, amenazas, intervenciones y repetidos enfrentamientos militares caracterizaron la agenda bilateral. Las relaciones mejoraron después de la instauración del régimen republicano en Brasil en 1889 pero luego se enfriaron otra vez como consecuencia del giro de Brasil hacia los EE.UU. bajo Rio Branco (Bueno 2000). En los años treinta del siglo XX el presidente Vargas inició un nuevo acercamiento. Entre otras cosas se firmó un convenio poco común: ambos países se comprometieron a revisar sus libros escolares y a borrar cualquier expresión que pudiera provocar prejuicios o resentimientos contra el vecino (Capeato 2000: 299). Desafortunadamente, el convenio no condujo a una verdadera revisión de las relaciones bilaterales.

La alianza íntima entre Brasil y EE.UU. durante la Segunda Guerra Mundial y los conflictos entre EE.UU. y Argentina con relación a la actitud frente a las potencias del Eje pesaron también en las relaciones entre los dos vecinos. Los EE.UU. no reconocieron el gobierno militar que tomó el poder en Argentina en 1943, le impusieron sanciones e incluso trataron de llevar al gobierno brasileño a realizar una intervención armada en el país vecino. El gobierno brasileño se negó a jugar este papel, pero un nuevo acercamiento entre los dos países no fue posible hasta la segunda mitad de los años cincuenta, cuando los gobiernos de Frondizi y Kubitschek sostenían políticas desarrollistas. Durante algunos años se produjo entonces un clima de cooperación que también posibilitó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959 y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960. Sin ese *window of opportunity* de buenas relaciones entre los dos países más importantes de América del Sur nunca hubieran sido posibles los primeros pasos hacia una mayor cooperación e integración en América Latina. En los primeros años de la década del sesenta se consideró incluso desarrollar un sistema de consultas permanentes y un proceso de integración económica, política y cultural entre Brasil y Argentina.

Todo cambió de nuevo para mal con el golpe de Estado contra Frondizi en Argentina (1963) y la toma de poder por parte de los militares brasileños en 1964. Las tensiones entre los dos países llegaron al máximo en la primera mitad de los años setenta. El “milita-

gro económico” brasileño favorecía un nacionalismo excesivo y agresivo por parte del gobierno de Medici, que trató de extender su influencia en América del Sur y alcanzar una posición hegemónica en la región. Los vecinos, sobre todo la Argentina, miraban esas ambiciones con creciente preocupación. Argentina se opuso a la construcción de la central energética de Itaipú. No obstante, en 1973 Brasil firmó un acuerdo con Paraguay sobre la construcción de la central energética y trató de aislar a la Argentina por medio del cierre de varios tratados bilaterales con sus vecinos sudamericanos.

Las tensiones perduraron hasta la firma de un convenio tripartito entre Argentina, Paraguay y Brasil en octubre de 1979. A partir de ese momento las relaciones bilaterales mejoraron considerablemente, se desarrolló una intensa diplomacia de visitas recíprocas y se firmaron varios acuerdos de cooperación. Durante el conflicto por las islas Malvinas en 1982, Brasil se mostró solidario con las pretensiones legales de la Argentina sobre el archipiélago, sin apoyar la decisión de ésta de recurrir a la fuerza. Con esa postura, Brasil logró consolidar la confianza establecida entre ambos países en base al convenio de 1979, mientras que el apoyo estadounidense a Gran Bretaña no solamente causó un conflicto entre los EE.UU. y la Argentina sino una crisis general de todo el sistema interamericano.

El cambio de las percepciones mutuas entre Brasil y Argentina también fue promovido por el retorno a la democracia en los años ochenta. Con la democratización llegó al poder una nueva generación de políticos y asesores cuyas opiniones y actitudes estaban más orientadas hacia la cooperación que hacia el conflicto. Consecuencias positivas tuvo también la superación de los enfoques geopolíticos en el marco de las discusiones científicas latinoamericanas sobre las relaciones internacionales (Bernal Meza 1999: 146 s.).

Ya en la fase final de las dictaduras se firmaron varios acuerdos bilaterales sobre la cooperación nuclear y científico-tecnológica. La perspectiva de un proceso de integración apareció por primera vez en la Declaración de Iguazú (1985). Un año más tarde se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña que marcó el punto de partida del Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB), un acuerdo sobre la liberalización del comercio bilateral mediante la reducción de aranceles y la concesión de preferencias. En diciembre de 1986 se firmó el Acta de Amistad Argentina-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo. Los protocolos mencionados comprendían un amplio espectro de cooperación, por ejemplo una profunda remodelación de la política nuclear de ambos países y de la información y cooperación mutuas en este campo (Barrios 1999: 252 ss.).

En 1990, con motivo de una visita del presidente brasileño Collor de Mello a Buenos Aires, los gobiernos de ambos países anunciaron el establecimiento de una comunidad económica. Poco después invitaron a Uruguay y Paraguay a participar en la iniciativa. En marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, que sentó las bases del Mercosur. Durante los años noventa, el comercio bilateral entre Argentina y Brasil creció siete veces. Argentina ascendió a segundo comprador más importante de productos brasileños, mientras que Brasil se transformó en el mercado más importante para las exportaciones argentinas. La cooperación bilateral también se profundizó en otras áreas, como por ejemplo en la ciencia, la cultura y la educación. En el área de las políticas de seguridad se realizaron importantes medidas para promover la confianza mutua. Con la Declaración de Río (1997), los dos países definieron su relación bilateral como “alianza estratégica”.

A pesar de la ampliación y profundización de las relaciones bilaterales, la superación de las hipótesis militares de conflicto y el aumento de la confianza mutua, siguen existien-

do restos de la tradicional relación de tensión y rivalidad entre Argentina y Brasil. Eso responde a que ambos países tienen ideas distintas sobre la naturaleza del sistema internacional y su propio papel dentro de este marco. A partir de 1990, con la nueva política exterior del gobierno de Menem en Argentina, sobre todo su alianza casi incondicional con los EE.UU., se hizo más difícil encontrar convergencias entre las políticas exteriores de ambos países. El gobierno brasileño no adoptó frente a los EE.UU. una estrategia de prevención de conflictos cueste lo que cueste. Su política exterior seguía orientada a preservar su autonomía. Desde Brasilia se manifestaron principios como la autodeterminación o la no-intervención con mucha más intensidad que desde Buenos Aires. Cuando el gobierno de Clinton recompensó la actitud argentina con el estatus de un “aliado fuera del OTAN”, el gobierno brasileño interpretó ese acto como un intento de los EE.UU. de aumentar su influencia en el Cono Sur y de separar a los dos socios del Mercosur. Brasil reaccionó con la pretensión de una sede permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, algo que el gobierno argentino rechazó, proponiendo como alternativa una sede permanente para América Latina con ocupación rotativa (Birle 2002).

### **Entre Mercosur y ALCA**

Desde la instauración del Mercosur, las relaciones entre Argentina y Brasil han estado marcadas por la marcha del proceso de integración. A más tardar a partir de la fuerte devaluación de la moneda brasileña en 1999, el Mercosur entró en crisis y los conflictos comerciales entre los socios aumentaron. Dada la falta de mecanismos de regulación de conflictos, la solución de los mismos sólo podía lograrse si los gobiernos de los países miembros se esforzaban en ello. Mientras existió la voluntad política de seguir con el proceso de integración, eso se logró. Pero cuanto más aumentaron los fenómenos de crisis, tanto más graves resultaron los déficits del proceso de integración, sobre todo la falta de instituciones comunitarias con competencias adecuadas y el estancamiento de la armonización de las políticas sectoriales.

Las posiciones argentinas y brasileñas frente al ALCA también tienen que ser interpretadas en relación con la crisis del Mercosur. Las crecientes asimetrías entre los dos países dificultaron la adopción de una posición común frente a la propuesta norteamericana. La industria y los grupos de interés de ese sector disponen de mucho más poder en Brasil que en Argentina. Entre ambos países existen coincidencias, como por ejemplo en cuanto al rechazo de las trabas no arancelarias y los subsidios agrícolas de los EE.UU. (Bandeira 2003b: 153), pero también hay divergencias, como con respecto al sector de servicios y los contratos públicos, donde la Argentina y otros países sudamericanos representan posiciones más liberales que Brasil. Para Brasil, que tiene la economía más industrializada y diversificada de América Latina, el ALCA significa un desafío mucho mayor que para los demás países sudamericanos pues le demandaría la reducción masiva de los derechos de importación para el sector manufacturero y la industria de alta tecnología. Brasil rechaza una reducción “precipitada” de los aranceles respectivos. Al mismo tiempo exige de los EE.UU. un mejor acceso a los mercados para productos como azúcar, frutos cítricos o acero. Si bien la importancia del mercado estadounidense para Brasil ha aumentado desde los años noventa, este país sigue siendo menos dependiente de él que los demás países sudamericanos porque dispone de un comercio exterior mucho más

diversificado, ya que realiza más o menos un cuarto de su comercio exterior con la Unión Europea, América del Sur, los países del NAFTA y Asia respectivamente.

En 2004 Brasil logró su objetivo de impedir un ALCA sin previas concesiones sustanciales por parte de los EE.UU. Por el momento, todo el proceso está suspendido. Al mismo tiempo, Brasil subraya su intención de profundizar y ampliar el Mercosur. Pero a pesar de muchas declaraciones públicas a favor del Mercosur por parte de la clase política brasileña, la crisis permanente del bloque parece ser muy difícil de superar. La única novedad positiva durante la 28<sup>o</sup> Cumbre del Mercosur, que se realizó en junio de 2005 en Asunción, fue la decisión de instaurar por primera vez un Fondo de Convergencia Estructural. Está previsto que a partir de 2008 el fondo tendrá 100 millones de dólares por año para apoyar la lucha contra la desigualdad y la pobreza en los países miembros. Brasil contribuirá con el 70% de los fondos, Argentina con el 27%, Uruguay con un 2% y Paraguay con el 1%, mientras que Paraguay recibirá el 48% del dinero, Uruguay el 32% y Argentina y Brasil un 10% cada uno.<sup>1</sup> Otros planes relacionados con la proyectada profundización del Mercosur, como por ejemplo la instauración de un Parlamento del Mercosur, no han podido ser realizados hasta ahora por falta de coincidencia de criterios de los países miembros.

### **¿Hacia una Comunidad Sudamericana de Naciones?**

Durante la década de los noventa Brasil hizo varios esfuerzos multilaterales por complementar la estrategia de integración subregional representada por el Mercosur. En 1992 anunció su Iniciativa Amazónica, que buscaba una mayor cooperación entre los países firmantes del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Surinam y Venezuela), sobre todo la realización de proyectos de integración física. En 1994 propuso la instauración de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), en parte como respuesta al proyecto norteamericano de creación del ALCA. El proyecto consistía en buscar una convergencia cada vez mayor entre los países miembros del Mercosur, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la Iniciativa Amazónica y Chile con el objetivo de alcanzar una zona de libre comercio en un plazo de diez años. Criticada como iniciativa unilateral, el ALCSA no recibió apoyo de los países vecinos y después de 1994 ya no se hablaba mucho del proyecto (Bernal Meza 2002: 39 s.; Faria/Cepik 2003: 73-76). En septiembre de 2000 se organizó por iniciativa del gobierno brasileño la I Reunión de Presidentes de América del Sur. La cumbre, realizada en Brasilia, fue un acto altamente simbólico que no trajo muchos resultados concretos. Sirvió para mostrar –frente a los EE.UU.– la capacidad efectiva de Brasil para ejercer un papel protagónico en la región, si bien Brasil destacó varias veces que no pretendía asumir el liderazgo en el subcontinente. Pero la cumbre no fue solamente un gesto político de acercamiento entre los vecinos sudamericanos sino también una demostración de distancia frente al norte del continente, visto como zona de influencia de EE.UU.

<sup>1</sup> “Mercosur summit deepens malaise”, en *Latin American Regional Report Brazil & Southern Cone*, junio de 2005: 7.

El proyecto geopolítico más reciente iniciado por Brasil en América del Sur se refiere a la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), puesta en marcha con ocasión de la III Reunión de Presidentes de América del Sur en Cusco, Perú, en diciembre de 2004. La CSN incluye a los cuatro miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), los cinco de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Chile, Surinam y Guyana. El nuevo bloque representa una superficie de más de 17 millones de kilómetros cuadrados y congrega un mercado de alrededor de 360 millones de habitantes, con un Producto Interno Bruto de casi un billón de dólares. Son seis los objetivos básicos de la CSN: 1) concertación y coordinación política y diplomática para dinamizar la posición de la región en el sistema internacional; 2) profundización de la convergencia entre el Mercosur, la CAN y Chile a través de una zona de libre comercio; 3) integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica; 4) armonización de las políticas de desarrollo rural y agroalimentario; 5) transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; 6) creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil (*Declaración del Cusco 2004*).

Si los ambiciosos objetivos de la CSN llegaran a realizarse, esto no solamente causaría ventajas comerciales para los países involucrados y contribuiría de manera decisiva a la integración física del subcontinente sudamericano, sino que también transformaría a América del Sur en un importante *player* a escala hemisférica y mundial. Pero por ahora, se trata solamente de declaraciones de voluntad. La CSN actual no tiene ni estructura institucional ni normatividad propia. Además, se ve obligada a confrontarse con varios desafíos. Primero, no todos los firmantes de la *Declaración del Cusco* comparten la misma convicción. Algunos de los países implicados, sobre todo Colombia y Ecuador, pero también Chile, mantienen relaciones muy profundas e incluso acuerdos preferenciales con los EE.UU. Los tres socios de Brasil en el Mercosur –Argentina, Uruguay y Paraguay– han tratado hasta ahora a la CSN con poco entusiasmo, al igual que lo hicieron antes con el ALCSA. Sus presidentes no participaron de la puesta en marcha de la Comunidad, enviando así un claro mensaje a Brasil. Desde su perspectiva, la iniciativa de crear una CSN responde más a la agenda internacional brasileña que a sus propios intereses, y temen que los objetivos del Mercosur podrían esfumarse en un proceso de integración más amplio y –por lo menos hasta ahora– aún menos concreto que el propio Mercosur. El segundo desafío está relacionado con las tensiones y debilidades internas dentro del Mercosur y la CAN, que se mantienen a pesar de la CSN. El tercer desafío tiene que ver con los proyectos de integración física, recogidos en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Sin duda, los proyectos de desarrollo y unificación de la infraestructura en el subcontinente sudamericano son de gran importancia para incrementar el comercio entre los Estados de la región. Pero hay que ser consciente de que se trata de proyectos de gran envergadura y costo, y que en consecuencia el financiamiento de tales proyectos exige esfuerzos enormes. El cuarto desafío tiene que ver con la falta de apoyo externo. La experiencia de los procesos de integración en las últimas décadas muestra que la existencia o no de un promotor externo muchas veces ha sido esencial para el éxito o el fracaso de tales proyectos. Ahora bien, como a los EE.UU. les interesa en primer lugar la realización del ALCA y la configuración de redes de libre comercio bilaterales, difícilmente puede imaginarse que vayan a apoyar la CSN con gran entusiasmo. Por supuesto, eso no condena a la CSN necesariamente al fra-

caso, pero tampoco facilitará su realización y significa que los sudamericanos mismos deben suplir esa falta (Cardona 2005).

Hasta ahora existe un desequilibrio entre los principios y fundamentos que se proclaman por parte de la CSN y las propuestas de acción a seguir. Falta aún concretizar y “operacionalizar” los objetivos del bloque, desarrollar un marco institucional y mecanismos financieros y acordar estrategias comunes para el desarrollo energético y la integración de la infraestructura. En caso contrario, el nuevo esquema corre el riesgo de sufrir el mismo destino que tantos otros esquemas de integración y cooperación latinoamericana de las últimas décadas: caer en el olvido o quedar condenado a la insignificancia.

### **A modo de conclusión**

Podemos constatar que desde mediados del siglo XX y con mayor intensidad desde la década del ochenta, la idea de un “espacio sudamericano” ganó importancia en el pensamiento brasileño de política exterior. Tal perspectiva subregional fue acompañada de un distanciamiento creciente frente a los EE.UU., el tradicional aliado de Brasil en el hemisferio occidental. Brasil no quiere que su compromiso en América del Sur sea entendido como un distanciamiento de la idea de la unidad latinoamericana. En verdad, el país contribuyó en el pasado a la realización de muchas iniciativas latinoamericanas, desde la instauración de la CEPAL (1948) y el lanzamiento de la Operación Panamericana (1958) hasta la participación en el Grupo de Apoyo para el Proceso de Contadora y el establecimiento del Grupo de Río. No obstante, desde una perspectiva brasileña, América Central, el Caribe y México pertenecen cada vez más a la zona de influencia de los EE.UU. y por eso no son considerados como posibles socios estratégicos de Brasil en su búsqueda de un mayor estatus en el hemisferio occidental y el sistema internacional (Lafer 2001: 55).

¿Cuáles fueron los factores más importantes que motivaron a Brasil al “descubrimiento” de América de Sur? Se pueden mencionar por lo menos cuatro. Primero, ya en los años setenta, Brasil estaba convencido de disponer de una base de recursos suficientes para encarar el mundo por cuenta propia. Se pensaba que el país podría ganar poco a través de las relaciones con el resto de América del Sur, “porque el estrechamiento de esas relaciones o una multilateralización más efectiva en el nivel regional terminaría imponiendo al país obligaciones sin contrapartida en nombre de la solidaridad regional” (Jaguaribe 1975: 107). Pero el mundo cambió, y en el nuevo sistema de relaciones internacionales después del fin de la Guerra Fría, Brasil ya no pudo mantener su tradicional ambición de autonomía, sino que tuvo que buscar socios estratégicos. Segundo, con el fin de la rivalidad tradicional con la Argentina, se presentó la posibilidad de buscar un mayor estatus internacional *junto* con el vecino meridional. Tercero, con los procesos de democratización en América del Sur aumentó también el intercambio entre los actores de las sociedades civiles de los países de la región, dando muchos impulsos también a las relaciones intergubernamentales. Cuarto, si bien el comercio exterior brasileño todavía es mucho más diversificado que el de los demás países de la región, desde los años noventa se ha registrado un aumento de la importancia de los mercados sudamericanos para la economía brasileña.

Si una estrecha cooperación económica y política con los países vecinos es funcional para aumentar el poder brasileño a nivel hemisférico y global, la transformación de tales

ideas en un proyecto de liderazgo sigue teniendo que enfrentar por lo menos tres desafíos. Primero, la política exterior brasileña frente a sus vecinos siempre se mueve en un campo de tensión entre la deseada asunción de responsabilidad por parte de Brasil, por un lado, y sus ambiciones hegemónicas que siguen provocando temor hasta hoy, por el otro lado (Danese 2001a: 64 ss.). Segundo, asumir un liderazgo presupone la disposición a asumir también los costos del liderazgo, y no parece bien claro si Brasil está dispuesto a hacerlo. Para establecer una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones por ejemplo, debería comprometerse a ceder competencias decisorias nacionales a instituciones supranacionales o multilaterales a crear. Pero mientras que a nivel global está exigiendo en voz alta —y con toda razón— un multilateralismo efectivo y democrático, ante su propia puerta de casa no parece tan interesado en dejarse involucrar en procesos multilaterales. Tercero, Brasil no puede estar interesado en una confrontación permanente con los EE.UU., por lo que queda por ver cómo podrían conciliarse las ambiciones de ambos países en el hemisferio occidental.

## Bibliografía

- Balze, Felipe de la, (ed.) (1995): *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz (1989): *Brasil-Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- (1993): *Estado nacional e política internacional na América Latina. O Continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- (1994): “O Brasil e o continente”. En: Cerro, Amado Luiz (eds.): *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 145-207.
- (2003a): *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. 1870-2003*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- (2003b): “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos”. En: *Nueva Sociedad*, 186, julio-agosto, pp. 143-157.
- Barrios, Harald (1999): *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bernal Meza, Raúl (1999): “Las actuales percepciones argentinas sobre la política exterior del Brasil y de sus relaciones con Estados Unidos”. En: *Ciclos*, 9, 18, pp. 143-170.
- (2002): “A política exterior do Brasil: 1990-2002”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, 1, pp. 36-71.
- Birle, Peter (2002): “Zwischen Mercosur und ALCA: Die Position Argentiniens gegenüber Brasilien und der gesamt-amerikanischen Freihandelszone”. En: Calcagnotto, Gilberto/Nolte, Detlef (eds.): *Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*. Frankfurt am Main: Vervuert, pp. 170-184.
- Bueno, Clodoaldo (1977): “Política exterior de Rio Branco: O Brasil e o sub-sistema norte-americano de poder (1902-1912)”. En: *Anais de Historia (Assis)*, 9, pp. 101-125.
- (2000): “A proclamação da República no Brasil e seus efeitos nas relações com a Argentina: um interlúdio na rivalidade”. En: Gusmão, Fundação Alexandre de/Brasileiros, Fundación Centro de Estudios (eds.): *Brasil - Argentina: A Visão do Outro*. Brasília: FUNAG, pp. 243-254.

- Burns, E. Bradford (1966): *The Unwritten Alliance. Rio-Branco and Brazilian-American Relations*. New York, London: Columbia University Press.
- (1967): “Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy”. En: *Journal of Interamerican Studies*, IX, 2, pp. 195-212.
- Cândido, Antonio (2000): *Os brasileiros e a nossa América*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.
- Capelato, Maria Helena (2000): “O ‘gigante brasileiro’ na América Latina: ser ou não ser latino-americano”. En: Mota, Carlos Guilherme (eds.): *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000). A grande transação*. São Paulo: SENAC, pp. 285-316.
- Cardona, Diego C. (2005): “¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?”. En: *Foreign Affairs en Español*, 5, 2 <[www.foreignaffairs-esp.org/2005/2.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/2005/2.html)> (25.9.2005).
- Cervo, Amado Luiz (2002): “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, 1, pp. 5-35.
- Conduru, Guilherme Frazão (1998): “O subsistema americano, Rio Branco e o ABC”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, 22, pp. 59-82.
- Constituição da República Federativa do Brasil. (Texto promulgado em 05 de outubro de 1988)*. En: <[www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil88.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Brazil/brazil88.html)> (25.4.2005).
- Corrêa, Luiz Felipe De Seixas (2000a): “O Brasil e os seus Vizinhos: uma aproximação histórica”. En: Gusmão, Fundação Alexandre de/Brasileiros, Fundación Centro de Estudios (eds.): *Brasil - Argentina: A Visão do Outro*. Brasília: FUNAG, pp. 29-43.
- (2000b): “Diplomacia e História: política externa e identidade nacional brasileira”. En: *Política Externa*, 9, 1, pp. 22-32.
- Danese, Sérgio F. (2001a): “O Brasil e a América do Sul: apontamentos para a história de uma convergência”. En: *Política Externa*, 9, 4, pp. 49-71.
- (2001b): “¿Liderazgo brasileño?”. En: *Foreign Affairs en Español*, 1, 3 <[www.foreignaffairs-esp.org/2001/3.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/2001/3.html)> (25.4.2005).
- Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004*. En: <[www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)> (30.9.2005).
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de/Cepik, Marco Aurélio Chaves (2003): “Brasil y América Latina: bolivarismos antiguos y modernos”. En: *Análisis político* (Bogotá), 49, mayo-agosto, pp. 63-82.
- Ferrer, Aldo/Jaguaribe, Helio (2001): *Argentina y Brasil en la globalización. ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fundação Alexandre de Gusmão/Fundación Centro de Estudos Brasileiros, (eds.) (2000): *Brasil - Argentina: A Visão do Outro*. Brasília: FUNAG.
- Grondona, Mariano (2003): “Kirchner, entre Lula, Chávez, Powell y Lagos”. En: *La Nación*, 15.6.2003, p. 23.
- Hilton, Stanley E. (1993): “Brasil e Argentina: da rivalidade à entente”. En: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 36, 2, pp. 54-66.
- Hirst, Mónica (1987): “Brasil-Estados Unidos: De la diferencia al conflicto”. En: Hirst, Mónica (eds.): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 63-109.
- (2001): “La política de Brasil hacia las Américas”. En: *Foreign Affairs en Español*, 1, 3, <[www.foreignaffairs-esp.org/2001/3.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/2001/3.html)> (17.07.2005).
- Hirst, Mónica/Pinheiro, Leticia (1997): “La política exterior de Brasil en dos tiempos”. En: Van Klaveren, Alberto (eds.): *América Latina en el mundo. Anuario de políticas externas latinoamericanas y del Caribe. 1993-1996*. Santiago de Chile: Los Andes, pp. 97-115.
- Hofmeister, Wilhelm (2003): *O Brasil e seus vizinhos: Reinvidicação de liderança regional na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

- Jaguaribe, Helio (1975): “El Brasil y la América Latina”. En: *Estudios Internacionales*, VIII, 29, pp. 106-136.
- (2000): “Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas”. En: *Política Externa*, 9, 3, pp. 25-41.
- Lafer, Celso (2001): *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- Lula da Silva, Luiz Inácio (2003): “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”. En: *Foreign Affairs en Español*, 3, 3 <[www.foreignaffairs-esp.org/2003/1.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/2003/1.html)> (14.3.2005).
- Manifesto Republicano de 1870*. En: <[www.webhistoria.com.br/manifrepub.html](http://www.webhistoria.com.br/manifrepub.html)> (17.4.2005).
- Mello, Leonel Itaussu de Almeida (1996): *Argentina e Brasil. A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.
- Reis, Fernando Guimarães (1994): “O Brasil e a América Latina”. En: Fonseca Júnior, Gelson/Nabuco De Castro, Sergio Henrique (eds.): *Temas de política externa brasileira II. Volume 2. O Brasil e seus parceiros*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 9-42.
- Ricupero, Rubens (1995): “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”. En: Ricupero, Rubens (ed.): *Visões do Brasil. Ensaio sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, pp. 325-357.
- Soares De Lima, Maria Regina/Hirst, Mónica (1994): “O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e desafios de uma relação complexa”. En: Fonseca Júnior, Gelson/Nabuco de Castro, Sergio Henrique (eds.): *Temas de política externa brasileira II. Volume 2. O Brasil e seus parceiros*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 43-71.
- Vizentini, Paulo Fagundes (2003): *Relações internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.