

El Mersosur en la estrategia de Política Externa del Brasil

Por Rodrigo Aybar

Ante la crisis interna y externa de los años 30 y el ascenso del régimen varguista al poder, aparece en el Brasil un nuevo paradigma de política exterior basado en tres ejes centrales: poseer una visión pragmática, ser un medio para el desarrollo del país, y lograr la hegemonía y liderazgo en la región sudamericana. La política externa deberá servir a estos intereses y todo el resto, como puedan ser ideologías o corrientes de pensamiento, deberá subordinarse a estos objetivos.

Estos intereses se expresaron en un proyecto de desarrollo económico y político, vigente de forma prácticamente continuada desde los años 30 hasta los 80, que le permitió al Brasil llegar a la condición de ser una de las diez mayores economías industriales del mundo. Sin embargo, la crisis económica de los 80 cambió la imagen exterior del Brasil. El país apareció internacionalmente en un área de inestabilidad económica y financiera, agravado por el proceso de redemocratización entonces vigente y el poder que aún contemplaban las fuerzas armadas. La inflación acelerada y la recesión intermitente de la década disolvían el impacto favorable que el milagro económico había producido en los 70.

Durante este período de bajos resultados para Latinoamérica en general y el Brasil en particular, comenzaron a formularse nuevos paradigmas de política externa como respuesta a los acontecimientos mundiales que entonces surgían. Sin embargo, del lado brasileño, si bien hubo mudanzas en lo que se refiere a métodos estratégicos, sus tres notas orientadoras heredadas desde los años treinta se mantienen intactas, y la mayor prueba de ello es el Mercosur. Este último, es una clara respuesta pragmática dentro de un mundo globalizado (no responde a cuestiones ideológicas ni sueños utópicos), es un medio concreto para el desenvolvimiento (sobre todo para el Brasil, país que vende la gran mayoría de sus productos industrializados en este mercado), y se ha convertido en la plataforma base desde donde nuestro vecino procura ejercer el liderazgo y predominio en la región, para desde allí insertarse en el mundo.

Si tomamos el Cuadro 1, vemos la evolución del PBI del Brasil, de su agricultura y su industria, durante el siglo veinte. En contraste con las elevadas tasas de expansión que se fueron dando entre 1930 y 1980, la producción industrial sufrió una

contracción anual media del orden del 0,2 % durante los años 80, para luego registrar un modesto crecimiento del 2 % desde 1990 hasta 1996.

Cuadro 1: Tasas medias anuales de crecimiento económico brasileño en el S. XX (en %)

Período	PBI	Agricultura	Industria
1900-1910	4,2	3	5,5
1910-1920	4,2	3,8	6,2
1920-1930	4,5	3,9	3,8
1930-1940	4,4	2,4	7,5
1940-1950	5,9	3,1	9
1950-1960	7,4	4,4	9,1
1960-1970	6,2	4,4	6,9
1970-1980	8,6	4,7	9
1980-1990	1,6	2,4	-0,2
1990-1996	2,8	4,1	2

Fuente: Bonelli e Gonçalves (1997)

Puede observarse la abrupta caída de los índices de crecimiento que se produce durante los años 80, y su leve aumento en la primera mitad de la década siguiente. El ajuste estructural realizado por la industria brasileña en ese segundo período, procuró seguir las conductas adoptadas por sus pares en el resto del mundo, en el sentido de redefinir sus vectores de producción de acuerdo con las normas impuestas por la revolución tecnológica en la industria, y esto fue posible a través del Mercosur.

El Mercosur como respuesta pragmática para el desarrollo

En 1991, el Tratado de Asunción dio inicio a un proceso de integración que se aceleró en lo que se refiere a las metas, y se profundizó en cuanto al grado de integración pactado. Los flujos comerciales ampliados en la región, así como las inversiones y las iniciativas conjuntas en diversos sectores de actividad, permitieron no solamente una nueva fuente de dinamismo, sino que generaron una nueva percepción de que el mercado común podía tornarse un elemento de atracción de capitales y de cooperación en escala ampliada, permitiendo desplegar las potencialidades del conjunto de los países.

Pero el Mercosur no es apenas para el Brasil un sistema que le proporciona una ampliación de mercado, sino también un instrumento fundamental de política externa. En el cuadro internacional de apertura económica y de convivencia con la globalización, la opción estratégica del Brasil fue la de buscar el desarrollo a partir de sus vinculaciones exteriores con los diversos bloques y regiones. Y desde este bloque subregional, la estrategia "conveniente" para el Brasil consistiría en una política equilibrada y simultánea de tres ejes de integración: con la Unión Europea, con Norteamérica, y con Asia (en particular China y Japón).

Por lo tanto, y por lo que venimos diciendo, la formación y profundización del Mercosur por parte del Brasil es antes que nada un proyecto político que, al contrario de lo que algunos sugieren, implica una reafirmación de su paradigma de política externa que viene llevando adelante desde el primer gobierno de Vargas, y que como dijimos anteriormente, posee una visión pragmática al buscar ser un medio para el desarrollo de la nación. Prueba de ello son los resultados del cuadro antes descrito, donde, si bien no han sido tan significativos como en décadas anteriores, muestra que el Mercosur ha sido uno de los medios, de no poca importancia, que llevó al Brasil a recuperarse de la caída de su crecimiento productivo de los años 80, a partir de la ampliación de mercado, la atracción que esto provocó al ingreso de capitales, y la competitividad relativa que el país adquirió ante la asociación económica con tres países del cono sur que estaban en condiciones de inferioridad para competir y remodelar sus procesos productivos a la escala del país vecino, sobre todo en lo que al plano industrial se refiere.

En este sentido, el ex canciller Luis Felipe Lampreia afirmó: "el objetivo principal es conseguir del intercambio externo elementos útiles a la realización de la meta prioritaria del desarrollo, tanto en sus dimensiones económica y social, como también en áreas como los derechos humanos, políticas públicas y medio ambiente. En síntesis, elementos que sirvan al desarrollo en la acepción más amplia del concepto. Las alianzas externas son un complemento indispensable para los esfuerzos de desarrollo".

El Mercosur como medio de inserción en el mundo

Como afirmamos anteriormente, otra de las estrategias a la cual responde la creación del Mercosur por parte del Brasil, pertenece al punto paradigmático de poseer el liderazgo en la región, y a partir de la esa nueva geografía continental, proyectarse internacionalmente frente a los demás centros de poder tanto económica como políticamente. Por eso, las "amenazas" que encuentra en el ALCA, no son por la asociación en sí, sino por la existencia de una superpotencia en el apogeo de su capacidad económica, militar y tecnológica. En este contexto, la opción más constructiva y ventajosa para el Brasil es la de perseguir simultáneamente una política de integración multilateral hacia los tres grandes bloques mundiales, NAFTA, Unión Europea y Japón-Pacífico. Y el Mercosur es su principal plataforma para hacerlo.

La construcción de alianzas estratégicas por el Brasil ha asumido, en diferentes contextos, un carácter instrumental para la promoción del desarrollo del país, constituyéndose a partir de intereses y oportunidades definidas en cada caso, sin carácter excluyente y por eso, dentro de una perspectiva universalista que caracteriza a la política externa brasileña. La funcionalidad y el contenido de esas alianzas no están definidos de forma estática, por el contrario, responden más a las mudanzas en el contexto interno y externo, y al modelo de desarrollo al que sirven, y menos a consideraciones de orden ideológica y cultural.

Se trata, entonces, de una estrategia versátil y orientada por un sentido de oportunidad, de carácter realista y pragmático. Por esa razón, es posible identificar, a lo largo de la evolución histórica de la política externa brasileña, diferentes formas de alianzas definidas según la naturaleza de los intereses en juego, de los socios mismos y de las circunstancias internacionales.

En este sentido, el esfuerzo brasileño en reforzar y diversificar alianzas no es incompatible con la prioridad conferida a la profundización del Mercosur; por el contrario, abre posibilidades importantes en términos de las relaciones externas del mismo. Pero este esfuerzo, ratifica, nutre y demanda por mayor coordinación de posiciones en el plano externo, lo que coloca al Brasil, en el gran desafío de armonizar, por un lado, la vocación universalista de su política externa y el interés de resguardar relativa margen de autonomía en la construcción de alianzas, y por el otro, los requerimientos de coordinación y de equilibrio que deben fundamentar la dinámica del Mercosur y sus relaciones con sus socios en ese mismo ámbito. Así, son oportunas las palabras del Dr. Alcides Costa Vaz, quien afirma que "el Mercosur es el principal espacio del protagonismo que el país busca ejercer en el plano de su política exterior".

Hoy, no hay posibilidad de construcción nacional si no se tiene en cuenta el entorno mundial y regional. La política de construcción nacional no es antagónica a la regionalización. Por esa razón el proyecto nacional brasileño ya incorpora elementos propios de una política de regionalización en su propia formulación. El regionalismo pasa tener una importancia decisiva en las estrategias de inserción mundial que irá definiendo el tipo de Brasil que se quiere y se puede construir en el próximo milenio. Por eso, más que nunca, la política externa se transforma en un elemento fundamental de la estrategia brasileña de reconstrucción nacional. De este modo, la creación del Mercosur es la muestra clave y el instrumento central de política externa por el cual esta nación pretende alcanzar un mayor grado de desarrollo y encontrar un poder de negociación que le permita insertarse en un mundo globalizado, enmarcado siempre en un proceso de decisiones pragmáticas, que responden a objetivos concretos e intereses nacionales y no a falsos idealismos o "sueños americanos".