

ESTADOS UNIDOS Y BRASIL EN EL ORDEN HEMISFÉRICO. COOPERACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

THE UNITED STATES AND BRAZIL IN THE HEMISPHERIC POLITICAL
ORDER. A VIEW ON COOPERATION AND GLOBALIZATION

José Alberto Pérez Toro. Ph.D.*

Recibido: 18/09/06

Aprobado evaluador interno: 30/10/06

Aprobado evaluador externo: 25/01/07

Resumen

El presente documento analiza aspectos de la política exterior de Estados Unidos y Brasil, teniendo en cuenta elementos teóricos del realismo, la interdependencia y la globalización. Se exploran aquí las órbitas de competencia de estos países competidores en la región y se trata de interpretar el alcance de las políticas de estas potencias a la luz de los desenvolvimientos de la teoría de las relaciones internacionales. El paradigma del realismo explica el alcance de la confrontación; el de la interdependencia, la colaboración macroeconómica entre Estados, y la globalización se circunscribe a las decisiones de las empresas en el ámbito internacional. El paradigma de la globalización pone al alcance del analista las visiones micro-analíticas que determinan la actividad de las empresas multinacionales y explica el efecto de sus decisiones en el comportamiento de los Estados. Con base en estos elementos teóricos se orientan las decisiones de la política exterior de Estados Unidos y de Brasil en el marco hemisférico, y desde la visión de las relaciones internacionales (RI) se describen algunos escenarios y las alternativas disponibles para estos países en el entorno de la competencia por los mercados regionales.

Palabras clave autores: economía, integración, realismo, interdependencia, globalización, micro análisis de decisiones.

* Ingeniero industrial de la Universidad de los Andes. Especialista en desarrollo económico y Master Philosophy de la Universidad de Oxford. Ph.D, University of Northern Washington. Profesor investigador de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia), Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Profesor de gerencia de los negocios internacionales y desarrollo empresarial colombiano en esta última universidad. Correo electrónico: japerez@javeriana.edu.co

Palabras clave descriptores: Estados Unidos, relaciones exteriores, Brasil, relaciones exteriores, macroeconomía, Estados Unidos, macroeconomía, Brasil.

Abstract

This paper analyses aspects of the US and Brazilian foreign policy. Some events relate actions linked to the political realism school and others embraced in the interdependence and globalization views. This paper explores the historical environment where the United States and Brazil followed different paradigmatic political approaches to gain access to the hemispheric market. Defence policies evolved gradually from realism into interdependence and gradually into the globalization approach. This last view gained momentum in American, while Brazil encouraged other IR views like militarisms and the sphere of influence to gain pre-eminence in the neighbour trading countries, favouring market access to multinational corporations and increasing direct foreign investment within the region.

Key words authors: Economic, Integration, Realism, Interdependence, Globalization, Micro analytical Decisions.

Key words plus: United States, Foreign relations, Brasil, Foreign relations, Macroeconomics, Macroeconomics, Brasil.

1. Objeto de estudio

El objeto de estudio de este trabajo consiste en poner en perspectiva histórica las razones que mueven a grandes países como Estados Unidos y Brasil a ejercer un gran dominio en el hemisferio occidental. Desde dos perspectivas diferentes, como lo son la interdependencia y las esferas de poder, se exploran algunas de las motivaciones que caracterizan la acción de estos dos países en procura de ejercer la mayor influencia regional.

2. Estados Unidos en el marco hemisférico

Zbigniew Brzezinski (1998) sugería que en el terreno de la política internacional, el poder mundial tiende a concentrarse en diversos continentes y que las denominadas potencias, las cuales han dominado estos espacios, aprovechan privilegios políticos para maximizar sus beneficios. Tal vez por esta razón, el poder comercial de Brasil, que es más antiguo que el de Estados Unidos, comenzó con la acumulación de recursos económicos desde el siglo XVIII, lo que le permitió consolidar una posición ventajosa en el ámbito mundial del poder económico. En cambio, el poder de Estados Unidos se

manifestó de manera diferente cuando, en 1898, libró en Cuba una contienda internacional denominada la “Guerra Hispano-estadounidense”, lo que gradualmente le permitió avanzar por senderos diferentes a los de Brasil para lograr una posición de preeminencia en el continente. Esa circunstancia inicial estimuló a Estados Unidos a intervenir en el Pacífico, concretamente en Hawai y Filipinas, de manera tal que la nueva estrategia marítima hacia presagiar el nacimiento de un competidor de Gran Bretaña, ante su presencia histórica en los mares del mundo.

El tránsito de la *pax británica* a la *pax americana* no tomó sino medio siglo, después de dos cruentas guerras mundiales y del efecto de una gran depresión económica, de resonancia universal. El mundo pasó del sistema imperial y multipolar, en el cual influían muchas potencias en el orden internacional, a uno unipolar regido por el poder de las armas y del mercado, en el que Estados Unidos se convirtió en la nación más poderosa del planeta. El marco multilateral de las relaciones internacionales se basó, después de la Gran Guerra de 1914-1918, en los catorce puntos que introdujo el presidente Wilson, los cuales señalaron una nueva ruta en el entendimiento mundial, para luego pasar a un sistema en el cual Estados Unidos se convertiría en el factor determinante en cuanto al manejo de la paz, la cooperación y la presencia económica.

La finalización de la Gran Guerra marca el comienzo del fin de la preponderancia política y cultural de Europa y señala el surgimiento gradual de la era militar y económica de Estados Unidos. Esta posición ventajosa es evidente para el mundo una vez terminada la Segunda Guerra, cuando el poder militar desplegado por la potencia americana tiene ya un alcance global, y su poder económico se consolida al difundirse la influencia del dólar a través de la constitución de reservas de los bancos centrales en oro, al otorgarse numerosos empréstitos a los gobiernos, tasados en divisa americana, y registrarse una masiva presencia de empresas multinacionales originarias de ese país en mercados remotos. Según Brzezinski (1998, pp. 14 y 33), el ámbito tecnológico determina la preponderancia de Estados Unidos, la cual se manifiesta con la venta de productos que incorporan tecnología difícil de imitar.

El tránsito de la Guerra Fría a la interdependencia entre Estados permite que el mundo haga una elaboración del sentido de las relaciones internacionales, al abandonarse algunas prácticas del realismo y adoptarse la instancia de la cooperación entre Estados. En lugar del empleo de las armas, el poder mundial se ejerce a través de la negociación, el diálogo y la búsqueda de consensos. Las organizaciones mundiales se transforman en una herramienta poderosa para estructurar un papel crítico en la preservación y difusión de

los consensos entre los países. De hecho, varias organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, ejercen una gran influencia en el mundo.

Con la caída del Muro de Berlín, en 1989, se manifiesta el rigor de la interdependencia y la globalización, situación que lleva a las grandes potencias a cambiar el modelo de la exportación de ideologías, acogiendo más bien las acciones políticas de origen macroeconómico, las cuales buscan la estabilidad de los mercados y el acceso de las inversiones de las multinacionales, por medio de la eliminación de las barreras.

Con la cooperación macroeconómica, los Estados se reparten las capacidades para ayudarse entre sí, y es en este ambiente en donde Estados Unidos ejerce una influencia mayúscula. Luego de convertirse en la gran potencia del mundo, influye de manera decisiva para ejercer su poder mediante el respeto a las reglas del mercado. En un ambiente competido los Estados se apoyan entre sí, y el predominio ejercido por Estados Unidos se desarrolla a través de la acogida de fórmulas económicas que buscan el equilibrio de las cuentas financieras y la difusión de la actividad de las grandes empresas, las cuales compiten entre sí en procura de la fidelidad de los consumidores a sus marcas. Las empresas multinacionales se convierten en un gran factor de poder, aprovechan los canales de información y emplean todo su poder para cambiar los hábitos de consumo. El acceso a los mercados, la generación de tecnologías y la innovación se convierten en la reglas de la globalización, de clara estirpe microeconómica. Con la globalización, las naciones buscan:

- Participar en la distribución internacional del poder y la riqueza.
- Influir en la economía de otros centros de poder.
- Participar como actores en el nuevo juego de las decisiones estratégicas de las empresas.
- Acercar sus propios intereses a los de la gran nación hegemónica.

Veamos en unas pocas líneas como la política exterior de Estados Unidos, la cual apoyaba la intervención militar, evoluciona hacia una estrategia de participación en el mercado mundial. Con la obra de Robert Pakenham se entiende mejor la evolución del pensamiento político de Estados Unidos desde la Guerra Fría, ya que se demuestra el esfuerzo que ejerció dicho país por evitar la confrontación entre Estados y avanzar más bien hacia un enfoque

democrático explícito;¹ asimismo, muestra los pasos que dio para modificar su política exterior de defensa y hacer el tránsito hacia una agenda de cooperación. Este cambio gradual se ve venir desde que el presidente Carter abandonó el énfasis defensivo de la OTAN por el racional de responsabilidad compartida. Sus últimas medidas militares fueron incrementar en un 3% el presupuesto de dicha organización y la modernización de su propio ejército, al dotarlo con tanques de guerra (M-1), o adoptar el sistema de munición de precisión guiada. El cambio de énfasis se ve mejor al entender el significado de devolver a Panamá su canal, señalando con ello el inicio de una nueva política internacional. Esto es abandonar la vieja pretensión geopolítica, por la de la apropiación de los mercados (Millet & Maslowski, 1994).

Como consecuencia del cambio de política en el hemisferio, y luego de las experiencias adversas de Jean Kirkpatrick al apoyar las dictaduras en el Cono Sur, se avanza hacia una política que persigue el funcionamiento libre de los mercados. A partir de la década de los ochenta la gran potencia apoya el retorno a la democracia y busca corregir el elevado endeudamiento de la región latinoamericana.

Durante el mandato del presidente Reagan, a mediados de los años ochenta, se adoptaron nuevas estrategias de política internacional, dentro de las que sobresalen las del ámbito bilateral. Este tipo de políticas permitieron que países como Brasil y Argentina acogieran fórmulas para el retorno a la democracia, como se confirmó más adelante con la conformación del Grupo Latinoamericano de Río, en 1987. El encuentro ministerial de Bariloche, ese mismo año, dispuso dentro de los mandatarios de la región acoger los principios de cooperación económica en el continente. La década de los noventa se caracterizó, a su vez, por las frecuentes crisis financieras, como lo fueron las México, Brasil y Argentina, las cuales llevaron a Estados Unidos exigir una activa presencia de los organismos multilaterales, para lo cual se inspiraba en una nueva fórmula que se conoce como *Consenso de Washington*. El presidente Clinton, durante sus dos mandatos de la década de los noventa, así como el presidente Bush, han acogido un modelo basado en los principios de la cooperación, que dispone de la propuesta de la integración hemisférica no exclusivamente por la vía de los acuerdos del Área de Libre Comercio de la América (ALCA), si no también por medio de una solución práctica representada en la aprobación de los tratados de libre comercio, que incluye a países del hemisferio como Chile, México, los países centroamericanos y los países andinos como Perú, Ecuador y Colombia.

1 Ver la obra muy integral sobre los intereses hegemónicos de los Estados Unidos en el Tercer Mundo, de R. A. Pakenham (1973, p. 109).

3. Brasil y la esfera de poder

Brasil ha construido una política exterior distinta a la de Estados Unidos. Esta se origina en los destinos impuestos por la Casa Real de Braganza, la cual regía desde Brasil los intereses del imperio portugués, los cuales eran administrados en el Palacio Itamaraty, mientras en Europa tenían lugar las guerras napoleónicas, las mismas que fracturaban los centros mundiales de poder.

Esta experiencia permitió a Brasil diseñar una visión diferente de su política internacional, basada en la lógica de un imperio. Desde ese entonces, el mundo ha cambiado y Brasil se ha convertido en un jugador geoestratégico con pretensiones mundiales, que aumenta su poder desde su radio de influencia natural. Dicho país ha considerado al sistema de poder regentado por Estados Unidos, por medio del empleo de una estrategia que valora la cooperación con los Estados vecinos, como una forma de ejercer una influencia regional que puede desplazarse cada vez más hacia la periferia.

A título de ejemplo cabe recordar que durante la llamada Guerra Fría, Brasil abrazó el modelo histórico del desarrollismo como instrumento de política económica, para crecer hacia adentro y no depender de otras naciones. Así, estructuró una política de venta de productos básicos como fuente de inserción en la economía internacional, y con los ahorros que acumuló con tal actividad, financió el desarrollo de su industria manufacturera y de armamento.

Desde 1947 Brasil buscó la integración al comercio mundial, para lo cual intervino en los asuntos económicos globales. Durante la Guerra Fría trató de evitar la confrontación entre Estados, para evolucionar hacia un modelo de apoyo a la democracia. El enfoque económico buscaba acelerar el desarrollo, el crecimiento y el avance político y social en el Tercer Mundo. Brasil comprendía que con base en la ayuda económica de Estados Unidos, esto es, por medio del acceso a las fuentes de recursos de la llamada Alianza para el Progreso, propuesta por el presidente Kennedy, se podría transformar en el gran beneficiario, lo que lo llevó a la creación de Sudene. Celso Furtado orientó parte de estos recursos hacia el desarrollo, a través de la construcción de obras civiles, como lo fueron varios embalses, y programas racionales de producción en el nordeste del país. Con la ayuda económica se alcanzaría la meta del desarrollo, se estabilizaría el marco de la política, se mejoraría la imagen política ante Estados Unidos y se lucharía contra las fuerzas pro-comunistas. Brasil armonizó su política interior con los intereses de la Guerra Fría, razón por la cual apoyó las políticas de defensa, asistencia para el desarrollo, y los programas de contra-insurgencia en el continente (Hirschman, 1964, p. 53).

Durante varias décadas Brasil acogió las ideas económicas expuestas por Mario Enrique Simonsen, quien apoyaba el desarrollismo, y encontraba en él la forma de crecer hacia adentro, estrategia considerada como el paso anterior al logro de la inserción definitiva en la economía internacional. Más adelante, teorías como la de la “dependencia”, promulgadas por pensadores como André Gunder Frank, Celso Furtado y Fernando Henrique Cardoso, vieron en el desarrollo económico, la posibilidad de transformar las estructuras económicas y lograr un progreso con orientación social, por fuera de la influencia de los países imperialistas. Esta visión llevó a los estamentos militares a tomarse el poder en 1964, al derrocar a Castello Branco, y desde entonces imponer una política de seguridad nacional que favorecía el desarrollo industrial.

Terminada la Guerra Fría y como una respuesta a la caída del Muro de Berlín, el presidente Bush propuso un programa político para un mundo global, denominado Iniciativa para las Américas, el cual intentaba fortalecer los lazos económicos en el hemisferio, a través del libre comercio, la inversión y, eventualmente, legitimando el proceso con el retorno a la democracia en el continente. Esta iniciativa diplomática significaba poner un punto final al modelo de crecimiento hacia adentro, y dar por terminado el modelo de la seguridad nacional propuesto por los regímenes militares tanto en Brasil como en Argentina. Con el hundimiento del Barco Belgrano se puso fin a la Guerra de las Malvinas y, en general, a los estilos autoritarios de gobierno en el Cono Sur. Este fue el final de las políticas intervencionistas del desarrollo, y el inicio de una nueva forma de interpretar la geopolítica en el Brasil.

Con la celebración de la Cumbre de las Américas, en Miami (1994), los mandatarios elegidos democráticamente reconocieron veintitrés mandatos para preservar la democracia y facilitar el comercio continental. Los presidentes brasileiros Tancredo Neves y José Sarney, impulsaron a partir de 1985 y 1990, respectivamente, diversas propuestas de integración de Brasil con el mundo exterior y de apoyo a la actividad privada. Desde la suscripción del Acta de Colonia y de Mercedes en Uruguay, en 1985 y 1986, se adoptó en Brasil el principio de integrar a los países del Cono Sur alrededor de un gran mercado común regional, basado en la cooperación.

El eje rector de la política internacional consistía en preservar la democracia en el continente latinoamericano, como lo recuerda el encuentro de ministros de Relaciones Exteriores en Bariloche (1988). Fruto de ese encuentro surgió el denominado Grupo de Río, en el cual Brasil estructuró una nueva agenda para la unión continental.

Más tarde, los presidentes Collor de Mello e Itamar Franco adoptaron un nuevo estilo de gobierno, el cual acogió los mecanismos de mercado que inspiraron el Consenso de Washington durante los años de 1990 y 1995, cuando Brasil propició un esquema político participativo, de economía abierta, que repudiaba el modelo keynesiano, al cual se acusaba de haber cifrado el desarrollo en un descontrolado déficit público que habría traído al país el infierno de la hiperinflación, escenario caracterizado por elevadas tasas de interés y un incierto tipo de cambio.

Correspondió al presidente Fernando Henrique Cardoso, anteriormente senador del Partido Socialdemócrata Brasileño (PSDB) y ex ministro de Hacienda, defender la democracia entre 1994 y 2002. Este mandatario introdujo elementos de política social en su gobierno y los hizo extensivos durante la Cumbre de mandatarios de América, en Santiago de Chile (1998). Allí inició las negociaciones del ALCA, y amplió el aspecto político de las relaciones internacionales. Posteriormente, en las cumbres ministeriales y presidenciales de Québec y Mar de Plata, reiteró su interés por apoyar las propuestas de seguridad, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y la marginalidad social.

La mirada retrospectiva de las escuelas de las relaciones internacionales, indica al respecto que los mandatos brasileiros podían ir al encuentro cooperativo entre Estados, donde las determinantes del poder eran el marco de la integración económica, el avance del comercio, y el libre ingreso de la tecnología, constituidos en la nueva mecánica para asignar los recursos escasos. La nueva geopolítica de Brasil, desde entonces propende por:

- Ciencia y tecnología; para lo cual busca la cooperación internacional y proveer a las universidades con centros de investigación, además de integrar la gestión de las empresas privadas a través de la formulación de estrategias gerenciales útiles para competir en el mundo global. Los mandatos políticos que abogan por la nueva economía, persiguen la transformación tecnológica, el acceso a la informática, la telemática y la automatización, la biotecnológica, los nuevos materiales, la tecnología espacial y la ingeniería de precisión; también se busca mejorar las tecnologías que tienen impacto social directo. Así, sobresalen la educación, la salud pública, el saneamiento básico, el desarrollo urbano y regional, la seguridad civil, los alimentos, la nutrición, el medio ambiente, la energía y los transportes.
- Desarme, como política de no-proliferación que es de doble vía, en el sentido de que se evite la proliferación nuclear.

- Desarrollo económico. Brasil pertenece a la vez al mundo industrializado y al mundo en vías de desarrollo, en el cual coexisten la modernidad y el atraso. La agenda brasilera discute temas del desarrollo social y del medio ambiente, como se propuso en la Cumbre del Medio Ambiente en Río (1992); defiende el concepto de desarrollo sostenible, como elemento básico de actuación diplomática.
- Derechos humanos. Desde la transición a la democracia, en 1985, el gobierno cambió la legislación, para promover los derechos humanos, en particular de los grupos más vulnerables. Por tal razón, apoya los principales tratados internacionales de derechos humanos.
- Medio ambiente. A partir de 1980 los puertos brasileiros comenzaron a abrirse al mundo otra vez. En el gobierno de Collor de Melo (1990-1992) se buscó estimular la defensa del medio ambiente, por lo cual se acogieron industrias que no contaminaban. Con la apertura de los puertos se exige imponer el sello verde y ecológico como medida de defensa del ambiente.
- Lucha contra el narcotráfico. Se da prioridad a la preocupación por el abuso de drogas y al aumento de la demanda dentro de las fronteras. Se impone una política de estrecha cooperación con otros países para evitar el lavado de activos. En mayo de 1995 Brasil fue elegido para la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas sobre Drogas.
- Lucha contra el terrorismo. El presidente Cardoso manifestó en 2001 que Brasil “repudiaba el terrorismo en todas sus formas”, cualesquiera que fuesen sus orígenes, y estaba del lado de la racionalidad y de la sensatez. Consideraba que “Este no es un conflicto declarado contra un pueblo, un Estado o una religión, y que (...) el objetivo es uno solo, contener y eliminar el flagelo del terrorismo” (Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil).

4. Encuentro de dos círculos de poder

En esta sección se establecen puntos de unión y divergencia entre las relaciones exteriores sostenidas entre Estados Unidos y Brasil. En primer lugar ha de recordarse que Brasil ha tratado de ganar para sí nuevos espacios en la política internacional y consolidar su esfera de influencia regional, con el objeto de competir con la política estructural que sigue Estados Unidos en el continente. En segundo lugar debe considerarse que Brasil maneja su po-

lítica exterior por las vías bilateral y multilateral, en tanto que Estados Unidos agrega a su política el elemento unilateral.

A semejanza de la propuesta realizada por la embajadora Charlene Barshefsky ante la Organización Mundial del Comercio, cuando se desempeñó en calidad de *Chief trade negotiator and principal trade policy maker* y le cupo el honor de negociar el ingreso de China a la organización, y propuso políticas comerciales para relacionar al mundo por las vías unilateral, bilateral y multilateral, con el objeto de aumentar la presencia brasilera en temas como el de la lucha contra las drogas, defensa de la propiedad intelectual, extensión del comercio electrónico en el ciberespacio, servicios financieros globales, derecho de las telecomunicaciones, además de ampliar la base para extender su influencia comercial por la vía multilateral de la OMC. Brasil amplía así su propuesta comercial, por medio de la celebración de acuerdos en la esfera subregional y se acerca en tercer lugar a los mercados vecinos, gracias a la normatividad del Mercosur.

En tercer lugar, Brasil, siguiendo el esquema de Barshefsky, impulsó la suscripción de acuerdos comerciales y políticos, primero con el continente y segundo con otras zonas de influencia, con el objeto de extender su radio de predominio e influencia política. Estados Unidos, en su repertorio de acuerdos, ofrecía a los países amigos ayudas unilaterales, como en el caso del ATPA-DEA, propuesta en la cual otorgaba facilidades unilaterales a los países amigos, siempre y cuando estos se comprometieran a luchar incesantemente contra la producción y comercialización de droga, y atacar de raíz las fuentes del terrorismo. En cuanto al modelo de los acuerdos bilaterales, tanto Estados Unidos como Brasil han insistido en tal sentido, lo cual puede observarse por la vía de motivaciones como la del "Trade and Investment Commission-TIC" y los convenios tipo TLC, o el caso de los acuerdos de alcance parcial, los cuales aprovecha Brasil para acercarse bilateralmente a los países miembros de la ALADI.

Con base en estos tres puntos descritos se entiende mejor cuál ha sido la ruta seguida por los dos países en el continente y de qué manera los círculos o esferas de poder alcanzan puntos de encuentro. La autora Mónica Hirst, en sus trabajos publicados en la Revista *Foreign Affairs* de 1985 y 2005, hace caer en cuenta a los analistas de que existe entre los dos países una especie de *constrained discrepancy*; la alianza binacional se debilita en los años cuarenta; surge un alineamiento hasta 1977 y una independencia en los noventa; luego siguen dos fases de realineamiento, las cuales se manifiestan con los mandatos de Cardoso y, sorprendentemente, un afianzamiento con Lula da Silva (Hirst & Hurrell, 2005).

Esta idea de la “discrepancia-acercamiento” se evidencia de manera significativa durante los años setenta, cuando Brasil exige respeto por los derechos humanos e insiste en los temas de no proliferación nuclear; lo mismo ocurre en el terreno bilateral, cuando el presidente Reagan visita Brasil en 1982 y encuentra que no hay coincidencia en los aspectos financiero y comercial, en cuestiones nucleares, en el tema de la cooperación científica y tecnológica, y en el aprovechamiento del espacio exterior. Dos años más tarde, el tema de la “discrepancia-acercamiento” se caracterizó por una mayor presión, en la cual resaltó la posición de Estados Unidos que se indispuso respecto del uso de la política de promoción industrial brasilera, que apoyaba el avance del sector informático, el cual reclamaba un mayor acceso al mercado (Hirst, 1985, p. 33).

A finales de los ochenta, Brasil y otros países latinoamericanos muy endeudados se manifestaron en contra de esta situación “discrepancia-acercamiento” en el seno del Consenso de Cartagena, y señalaron que las relaciones con Estados Unidos debían suavizarse si se quería avanzar en el tema de la renegociación de la deuda externa latinoamericana. Este cambio de actitud permitió mitigar el efecto adverso de la deuda externa, el cual fue enmarcado dentro de los principios de los planes Brady y Baker de prorrogar el pago, reducir las tasas de interés y unificar su monto, así como los pagos por instalamentos. El punto de discordia, sin embargo, se asoció con la interpretación que se hizo de la condicionalidad impuesta por los organismos multilaterales.

María Regina Soares de Lima sostuvo en un artículo reciente (2005, abril-junio) que el enfoque “discrepancia-acercamiento” llevó a que el ambiente bilateral se tornara “más denso y complejo, ya que el aspecto económico y social tiende a unirse”. Dicha analista proponía diversificar la dependencia, pues si Brasil exportaba a Estados Unidos cerca del 25%, con productos de elevado valor agregado, podría seguir ampliando su radio de influencia a otros países, razón por la cual era interesante analizar el futuro de las relaciones internacionales de Brasil desde los marcos bilateral y multilateral.

4.1 Bilateralismo

Con relación al aspecto bilateral de las relaciones internacionales, es interesante detenerse y analizar la posición de Itamaraty, la cual explica de qué manera avanza la política internacional brasilera de las esferas de influencia, al avanzar en el orden bilateral sus propuestas:

1. Por la vía bilateral avanza en África, en donde extiende sus relaciones con más de veinte países.

2. Con América del Norte sostiene relaciones con los países miembros del NAFTA, y con Estados Unidos amplía su agenda, ya que extiende su esfera a los temas de la democracia, derechos humanos, medio ambiente, no proliferación de armas de destrucción masiva, liberalización e integración económica. En cuanto al tema de las inversiones directas de Estados Unidos en Brasil, estas pasaron de US\$ 18,9 mil millones en 1994 a US\$ 35,6 mil millones en 2000, cifra que representa casi la mitad de las inversiones directas norteamericanas en América del Sur, que equivalían a US\$ 79,4 mil millones.
3. Respecto de América del Sur, dialoga bilateralmente, y cubre todos los países del continente. Solo con Colombia sostiene un acuerdo de preferencias arancelarias fijas (ACE-39), establecido en el ámbito de las negociaciones Brasil-CAN, en julio de 1999, en el cual amplió la cantidad de productos colombianos contemplados con preferencias arancelarias.

4.2 Multilateralismo

En el ámbito de las negociaciones multilaterales, Brasil ha desarrollado una amplia e intrincada diplomacia cuyo fin es un creciente ejercicio de poder e influencia en el marco de las relaciones internacionales. Dicho marco cubre una esfera que va más allá del contexto hemisférico. En el caso particular de Mercosur, este se convierte en el mecanismo de integración subregional más acabado, ya que se ha transformado esta zona comercial en el mercado común en el cual Brasil y Argentina ejercen el mayor grado de influencia, luego de acogerse el Tratado de Asunción, y el Protocolo de Ouro Preto (Real Ferrer, 2000, pp. 247-281). En este ambiente, la cooperación entre bloques se constituye en un factor que amplía el radio de acción de la política internacional de Brasil en virtud de que:

- Se amplía el número de acuerdos de libre comercio a suscribir con los países de ALADI, a través del mecanismo institucional de Mercosur.
- La implementación del Acuerdo-Marco Interregional de Cooperación Económica y Comercial, firmado en diciembre de 1995 entre Mercosur y la Unión Europea, abre otra esfera de influencia.
- La coordinación de posiciones en el ámbito de las negociaciones, pensando en la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) dispone a Brasil y a Mercosur a buscar una posición fuerte en ese marco negociador.

- En la cumbre presidencial de Mar del Plata (2005), el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil dijo que el éxito del ALCA dependía del éxito de las rondas de negociación de Doha.
- Amorim reaccionó ante el planteamiento del presidente mexicano Fox, quién sugirió que es mejor seguir adelante con 29 países a favor de la Cumbre de las Américas, con lo cual sugería que una política radical, como la de Venezuela, debía superarse con el tiempo.

Mercosur ha sido determinante para la ampliación del radio de influencia de Brasil. El Tratado de Asunción, el cual entró en vigor en 1991, procedió a eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias dentro de ese marco de integración; además, se introdujeron el arancel externo común y los códigos de subsidios, *antidumping*, prácticas restrictivas al comercio y compromisos en materia agrícola.

El peso de Brasil en el comercio del Acuerdo es grande, ya que moviliza en total el 67% de sus exportaciones, el 76% de las importaciones y pasó a ser su segundo mercado. Argentina es hoy el segundo mercado para Brasil.

El beneficio en términos de política internacional al ampliar su esfera de influencia se resume en:

- Apropiación de un modelo heterodoxo de unión aduanera, el cual genera un espacio de acción más eficiente para la intervención del Estado en áreas en donde existen fallas de gobierno y de mercado.
- A partir de la integración entre bloques, la política industrial aprovecha la adopción de medidas que corrigen temporalmente las pérdidas en el nivel general de bienestar en el país.
- Con aranceles menores a los que existían antes de la integración, los consumidores pagan precios menores por sus productos y, como ocurrió en Brasil antes de la devaluación del Real, se incrementó el flujo comercial.
- El modelo industrial del Mercosur ha ayudado a Brasil y a Argentina a desarrollar los sectores de los lácteos, de la manufactura y de las industrias derivadas de la agricultura. En Brasil se elevaron las exportaciones de bienes intensivos en mano de obra no calificada, y la participación de los bienes de mediana y mediana-alta tecnología aumentaron con relación al resto del mundo.

- Economistas como Aldo Ferrer sugerían que el incremento de las exportaciones de manufacturas generó eslabonamientos y *spill-overs*, mayor consumo de productos energéticos y bienes primarios. La integración subregional ayudó al sector automotriz a internacionalizar su producción y reestructurar los costos. En el sector petroquímico se registraron mayores inversiones directas en los dos países. En cuanto al comportamiento de los flujos de comercio entre Brasil y Estados Unidos, la eliminación de las tarifas aduaneras generó un crecimiento de las exportaciones brasileñas hacia Estados Unidos, equivalente a 10.3% y un aumento de las importaciones provenientes de ese país del orden de 18.1%, lo cual produjo un déficit de US\$ 1.170 millones de dólares en el año 2000, según da Motta Veiga (2001).

5. Conclusión y prospectiva de las relaciones internacionales

La presente sección es una *conclusión* general, que adopta la construcción de escenarios futuros, por medio del uso de criterios metodológicos de la prospectiva.

Respecto del tema que aquí interesa, se evidencia un creciente interés de Estados Unidos por acercarse al sistema de negociación bilateral, en virtud de la dificultad de avanzar en el marco de las negociaciones multilaterales del ALCA. Brasil, por su parte, adopta mecanismos de *convergencia de intereses*, con el objeto de integrar un gran mercado de 17 millones de kilómetros y 365 millones de habitantes.

En un importante artículo de Helio Jaguaribe (2005, pp. 80-82) se sugiere que la diferencia entre Estados Unidos y América Latina es más bien histórica, en cuanto que el primer país representaba el universo del *know-how* de la tecnología, mientras a Brasil y otros países de América Latina los une su cultura común.

Susan Strange (1988, p. 18), quien sigue la línea de razonamientos estratégicos, va un paso más adelante y sugiere que los escenarios futuros están marcados por el cruce de variables que inciden sobre la seguridad, la producción, el crédito y el conocimiento, como fuentes de cohesión entre Estados. Esta razón ha hecho que el diálogo entre naciones como Estados Unidos y Brasil sea más complejo.²

2 Strange propone analizar las nuevas fuerzas que determinan las relaciones internacionales desde el siguiente marco: La relación autoritaria - seguridad, riqueza y libertad; la comunidad igualitaria

Visiones como la que ofrece la *teoría de la interdependencia*, desarrollada por Keohane y Nye, buscan promover la cooperación entre grandes, pequeños y medianos Estados, y sugieren utilizar la ventaja de la cooperación en lugar de la confrontación. La conveniencia de aceptar procesos de negociación entre Estados como forma de cooperación, es la de hacer armónicas las relaciones entre estos y construir escenarios de entendimiento. En el marco emergente de las relaciones exteriores, se observa que Brasil se ha mostrado más conciliador frente a Estados Unidos y ha preferido sostener un diálogo bilateral con varios países como alternativa para manejar su política de las esferas de influencia³.

Aparentemente, Estados Unidos se concentra en temas como el de la transferencia de tecnología, razón por la cual persigue un mejor posicionamiento en el ámbito político, para lo cual importa fortalecer alianzas, como en el caso del negocio de las telecomunicaciones. En otra obra Keohane (1993) se propone como estrategia a futuro generar espacios comerciales para el avance de las relaciones con las empresas multinacionales, vistas como agentes de la política global del comercio.

El enfoque que propone el realismo para construir escenarios futuros es el de procurarse *ganancias relativas* y apoyar la *cooperación* internacional como forma de explorar alternativas para alinear fuerzas, de acuerdo con los intereses particulares. Al menos lo que dicen los hechos es que Brasil trata de generarse ventajas por la vía de la cooperación en el medio multilateral.

La mirada *neoliberal* se preocupa por considerar como objetivo el logro de las *ganancias absolutas*, y con base en la nueva cooperación internacional, como lo sugiere Baldwin (1993), ambos países buscan celebrar alianzas con el objeto de estructurar bloques de poder e influencia regional, fenómeno que se advierte con la polarización de la nueva izquierda en el Cono Sur.

El marco general de la *globalización* tiene la virtud de que nos deja ver a futuro la construcción de un escenario en donde el papel del Estado nacional, que es menos participativo, abre un espacio generoso para que empresas como las multinacionales aprovechen el proceso de internacionalización, situación vista a futuro como un mecanismo para generar mayor participación en las ganancias, en un entorno global (Reinicke, 1998).

—justicia y libertad, riqueza, seguridad; la estructura del mercado— riqueza, libertad y seguridad, justicia. En el modelo, los organismos del sistema mundial se convierten en mecanismos regulatorios y no gerenciales.

3 Ver: Keohane (1998) y Keohane y Nye (1971; 1989).

De profundizarse en la política de cooperación, es de imaginar que el marco de las relaciones internacionales, que ponen en competencia a Estados Unidos y Brasil, lleve a estos países a aprovechar las condiciones, con un mínimo de tensión. La idea es permanecer distanciados frente al tema de la guerra, comprometerse en el manejo de los factores económicos internacionales y buscar el equilibrio macroeconómico, como se notó después de la crisis del Real.

Desde el punto de vista del sostenimiento de la *democracia*, como opción para el continente, como sugiere Held y otros autores recientes, se espera que ambas naciones concilien sus intereses en aspectos como:

- Evitar confrontaciones que atenten contra la supervivencia del Estado nacional.
- Conciliar los intereses del ciudadano corriente y atender los reclamos en materia de defensa de recursos naturales y biodiversidad.
- Responder al efecto de los regímenes internacionales y los mandatos de las organizaciones que controlan el comercio, los océanos y el espacio.
- Entenderse en cuanto a los intereses del mayor actor estratégico y militar que necesita del sistema global para su estabilidad: Estados Unidos.
- Comprender que los tratados comerciales son una herramienta para acercar a los pueblos y un factor de legitimidad para que el Estado-nación asuma la responsabilidad del sistema global que transforma las normas públicas, en virtud de que vamos hacia un: "Bureaucratic-authoritarian pattern of state and domination associated to a particular form of dependent capitalist development" (Held, 1995).

En el nuevo sistema político que emerge en el hemisferio después de la reelección de *Lula*, se estima que los recursos deberían orientarse hacia la mejora de las competencias en educación; en este ambiente social, el crecimiento dependerá de los programas que se desarrollen en ciencia y tecnología, interés que a su modo y a su ritmo siguen ambas naciones (CLADS, 1998).

Desde los principios clásicos de la teoría del *comercio internacional*, muchos analistas estiman que esta será una manera para organizar la producción y la distribución de bienes en el hemisferio, o al menos en una zona de influencia más grande, razón por la cual ambos países esperarán ampliar su radio de influencia.

La histórica enseña que algunos países ampliaron el mercado nacional y mundial a través del comercio, pero viéndose obligados a efectuar una reorganización política y social no exenta de costos y riesgos, que comprometía a otros países y actores (Polanyi, 1989).

En el discurso de la *microeconomía*, la celebración de contratos que regulen la participación de los actores en el mercado determinará que el nivel de utilidades de las empresas se traduzca en el aprovechamiento de las imperfecciones del mercado, como propone Ester (1999).

Referencias bibliográficas

- ATKINS, G. (1999). *Latin America and the Caribbean In the International System*. Boulder, Col.: Westview Press.
- AXFORD, B. (1996). *The Global System. Economics, Politics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- BALDWIN, D. A. (1993). *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia.
- BARRO, R. & Xavier Sala, I.-M. (1992). Convergence. *Journal of Political Economy*, 100, (2).
- BARRO, R. & Xavier Sala, I.-M. (1995). *Economic Growth*. New York: Mc Graw-Hill International Editions.
- BERGSMAN, J. (1970). *Brazil Industrialization and Trade Policies*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- BOEKER, P.H. (1993). *Latin America's Turnaround. Privatization, foreign Investment and Growth*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- BRZEZINSKI, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.
- BULMER, Th.V. & Dunkerly, J. (1999). *The United States and Latin America: The New Agenda*. London: Institute of Latin American Studies.
- CHASE-DUNN, Ch. & GRIMES, P. (1995). World Systems Analysis. *Annual Review of Sociology*, 21, 387-417.
- CLAD'S (1998). *A New Public Management for Latin America*. Latin American Centre for Development Administration CLAD.
- DEVLIN, R., ESTEVADEORDEAL, A. (2001). *What's New in the New Regionalism in the Americas?*. Intal-Itld-Sta. Working Paper 6.

- EATWELL, J. & TAYLO, L. (2000). *Global Finance at Risk. The Case for International Regulation*. New York: The New Press.
- EMMERIJ, L. (1992). Globalization, Regionalization and World Trade. *The Columbian Journal of World Business*, 27,(2), 6-13.
- FEENSTRA, R. C. (1998). Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 12, 4, 31-50.
- FELDSTEIN, M. (2002). Argentina's Fall. Lessons from Latest Financial Crisis. *Foreign Affairs*, 81, 2, 8-14.
- FELIX, D. (2001). After the Fall: The Argentina Crisis and Possible Repercussions. Recuperado en septiembre 13 de 2006 de: <http://www.americasnet.net/SOAC>.
- FLYNN, P. (1993). Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection. *Journal of Latin American Studies*, 25, 351-371.
- GILPIN, R. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- GILPIN, R. (2000). *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*. Princeton: Princeton University Press.
- GLADE, W. P. (1969). *The Latin American Economics. A Study of their Institutional Evolution*. New York: American Book.
- HELD, D. (1995). *Democracy and the Global Order* Stanford University Press. Stanford: Stanford University Press.
- HIRSCHMAN, A. O. (1964). *Estudio sobre política económica en América Latina-En ruta hacia el progreso*. Madrid: Aguilar.
- HIRST, M. (1985). La política exterior brasileña en 1984: una visión desde Brasil. En H. Muñoz. *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Prospel-Cerc.
- HIRST, M. (2001). La política de Brasil hacia las Américas. *Foreign Affairs En Español*.
- HIRST, M. & Hurrell, A. (2005). *The United States And Brazil: A Long Road Of Unmet Expectations*. Routledge: New York.
- HURRELL, A. & Pinheiro, L. (1999). Globalization, State Power and International Institutions: Brazil in a New Age of Dependency? Conference Report. University of Oxford, Centre For Brazilian Studies. Annual Conference Sponsored by Organizações Globo. Held on Monday 15 and Tuesday 16 March 1999. at St Antony's College, Oxford University.
- JAGUARIBE, H. (2005). El proyecto sudamericano. *Foreign Affairs en español*, 5, (2), 80-83.

- JARILLO, J. C. (1996). *Dirección estratégica*. Madrid: Mc Graw Hill.
- KAHIL, R. (1973). *Inflation an Economic Development in Brazil. 1946-1963*. Oxford: Clarendon Press.
- KEOHANE, R.O. & NYE, J. (1971). *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- KEOHANE, R.O. & NYE, J. (1989). *Power and Interdependence*. Cambridge: Harper Collins Publishers.
- KEOHANE, R.O. (1993). Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War. En D. A. Baldwin. *Neorealism and Neoliberalism*. New York: Columbia University Press.
- KEOHANE, R. O. (1998). International Institutions: Can Interdependence Work? *Foreign Policy*, (110), 82- 96.
- KERNER, D. (2000). The Washington Consensus: A theoretical Reappraisal. School Of Social Sciences. Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Miami, March 16-18, 2000.
- KRUGMAN, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antoni Bosch.
- KRUGMAN, P. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*. Barcelona: Antoni Bosch.
- KUZNETS, S. (1963). Quantitative aspects of the economic growth of Nations:VIII. Distribution of income by size. *Economic Development and Cultural Change*.
- KUMAR Das, S. y BARUA, A. (1996). Regional Inequalities, Economic Growth and Liberalisation: A Study of the Indian Economy. *Journal of Development Studies*, 32, (3).
- MILLET, A. R & MASLOWSKI, P. (1994). *For the Common Defense. A Military History of the United States of America*. New York: Free Press.
- MISHKIN, F.S. & SAVASTANO, M. A. (2002). Monetary Policy Strategies for Emerging Market Countries: Lessons from Latin America. *Comparative Economic Studies*, 44, (2-3), 45-82.
- MORGENTHAU, H. J. (1963). *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- NAVARRETE, J. (1995). *Convergencia: un estudio para los estados de la República Mexicana*. México D.F: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- O'DONNELL, G. (1996). Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere. *Working Paper 222*, 7. Recuperado el 4 de enero de 2006 de: <http://plaza.ufl.edu/gseri/comparativesguides.htm>

- OCAMPO, J. A. (2002). *Globalización y desarrollo*. Documento LC/G.2157(SES.29/3). Vigésimo noveno período de sesiones. Brasilia, mayo 6-10. Santiago de Chile: CEPAL.
- PAIVA ABREU, M.(2000). Argentina and Brazil during the 1930's: The Impact of British and US International Economic Policies. In *An Economic History of Twentieth-Century Latin America* (127-142). Oxford: Palgrave. St Antony's Collage.
- PAKENHAM, R. A. (1973). *Liberal America and the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- PAKENHAM, R. A. (1998). *The Dependency Movement. Scholarship and Politics in Development Studies*. Cambridge: Harvard University Press.
- PALMA, G. (2000). The Magical Realism of Brazilian Economics. How to Create a Financial Crisis by Trying to Avoid One. *Working Paper* 17. Center for Economic Policy Analysis-CEPA.
- PARKER, G. (1998). *Geopolitics. Past, Present and Future*. London: Pinter.
- PHILLIPS, N. (2001). Regional governance in the new political economy of development: relaunching the Mercosur. *Third World Quarterly*, 22, 4, 565-583.
- POLANYI, K. (1989). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- PORTER, M. E. & CHRISTENSEN, R. (2002). Microeconomic competitiveness: findings. From the 1999 Executive Survey. Sala-i-Martin, X. Executive Summary. The Global Competitiveness Report 2001-2002.
- RANDALL, S. (1992). *Aliados y distantes. Historia de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Desde la Independencia hasta la Guerra contra las Drogas*. Bogotá: Tercer Mundo.
- RAPOPORT, M. (1986). *Política y diplomacia en la Argentina. Las relaciones con Estados Unidos y Rusia*. Buenos Aires: Editorial Tesis, Instituto Torcuato di Tella.
- RAYMOND, A. (1985). *Paz y guerra entre las naciones* (Cap. 5). Madrid: Alianza.
- REAL FERRER, G. (2000). *Integración económica y medio ambiente en América Latina*. Madrid: Mc Graw Hill.
- REINICKE, W. H. (1998). *Global Public Policy*. Washington: The Brookings Institution.
- ROBINSON, W. (2002). Remapping Development in Ligth of Globalisation: From Territorial to Social Cartography. *The Third World Quarterly*, 23, (6), 1047-1071.
- ROSENBERG, J. (2003). *Contra la retórica de la globalización*. Bogotá: El Ancora Editores.

- SALA-I-MARTIN, X. (1996). The Clasical Approach to Convergence Analysis. *The Economic Journal*, (106), 1019 – 1036.
- SANDERSON, S. E. (1992). *The Politics of Trade in Latin American Development*. California: Stanford University Press.
- SCHNEIDER, R. M.(1971). *The Political System of Brazil. Emergence of Modernizing Authoritarian Regime, 1964-1970*. New York: Columbia Univ. Pres
- SKIDMORE, Th. *Politics in Brazil. 1930-1964: An Experiment with Democracy*. New York: Oxford University Press.
- SOARES DE LIMA, M. R. (2005). Estados Unidos y Brasil. *Foreign Affairs En Español*.
- STEPAN, A. (1973). *Authoritarian Brazil. Origins, Politics, and Future*. New Haven & London: Yale University Press.
- STRANGE, S. (1988). *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. London: Printer.
- URQUIDI, V. L & Thorp, R. (1973). *Latin America in the International Economy*. Londres: Mac Millan.
- WALTZ, K. N. (1987). *Teoría de la política internacional*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- WALTZ, K. N. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: GEL, Grupo Editor Latinoamericano.
- WEINTRAUB, S. (2005). Libre comercio en el hemisferio. *Foreign Affairs en Español*, 2, 99-105., A. (1998). *On constitution and causation in International Relations. Review of International Studies*, 24, (5), 101–117.

