

Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño*

Amado Luiz Cervo**

La política de comercio exterior del Brasil implicó históricamente un gran debate nacional. Desde sus orígenes el gobierno y los líderes sociales la vincularon con las posibilidades de desarrollo económico, en la primera mitad del siglo XIX. En tres períodos estuvo ligada a diferentes paradigmas de inserción internacional: el liberal conservador del siglo XIX, que se extendió hasta 1930; el del estado desarrollista que estuvo en vigor desde entonces hasta 1989; y un nuevo paradigma de inserción liberal en formación en los años noventa. El presente estudio se propone recuperar las tendencias fundamentales de la primera fase para inclinarse posteriormente sobre las dos últimas con la intención de comprender las actitudes y las definiciones del gobierno y de la sociedad frente a las políticas de comercio exterior así como también los impactos socio-económicos que éstas produjeron en las últimas décadas.

1. El período del nacional-desarrollismo (1930-1990)

1.1. Política de comercio exterior, multilateralismo y bilateralismo. La ley de 1899. Liberalismo y comercio compensado en los años treinta. La creación del sistema de Bretton Woods. Impacto de la creación del MCE y de la OPA

Hasta el régimen de licenciamiento de las importaciones, que sería desde 1947 el instrumento destinado a poner en marcha el modelo de sustitución de importaciones, no hubo en Brasil continuidad en la política comercial. Los regímenes aduaneros eran fijados en forma empírica, lo que no quiere decir irracional, en tanto eran determinados por razones que ponderaban uno u otro elemento de cálculo. Se buscaba expandir las exportaciones, una tendencia

* Fue traducido del portugués para la revista *Ciclos* por Norberto Aguirre y Gabriela Cortelezzi.

** Universidad de Brasilia.

favorable al régimen de libre comercio, o defender la industria nacional, una tendencia favorable a la protección del mercado interno. Se buscaba ya el tratamiento de nación más favorecida, ya la obtención de tarifas reducidas o de derechos acordados, la reciprocidad de tratamiento, o un tratamiento privilegiado, satisfacer las necesidades del tesoro, o, en fin, los simples intereses del consumidor interno.

A diferencia de EE.UU., donde el régimen aduanero fue puesto desde la independencia al servicio de la industrialización interna, con una acentuación de esa tendencia a partir de la Guerra de Secesión, donde la política de comercio exterior se integró al ideario de los partidos, siendo el republicano fuertemente proteccionista y el demócrata propenso al libre comercio, el Brasil conoció fuertes oscilaciones entre el proteccionismo y el libre comercio y nunca convirtió la política de comercio exterior en una bandera partidaria. La percepción macroeconómica, o sea, la conciencia de que la política de comercio exterior condiciona las estructuras económicas —manteniendo las arcaicas, primarias, agrícolas, o desencadenando la modernización industrial— ocurrió temprano en el Brasil, en 1840. En esa época, una fuerte reacción contra el régimen de bajas tarifas fijadas en la época de la independencia, bajo presión del imperialismo de puertas abiertas con que Gran Bretaña y otros países capitalistas impusieron el libre comercio hacia fuera, hizo aflorar en el Brasil, de una vez por todas, el pensamiento proteccionista, según el cual al estado le convenía tanto fomentar la expansión de la economía agrícola como desarrollar las industrias.

Desde la tarifa proteccionista de 1844, las oscilaciones entre libre comercio y proteccionismo harían alternar en el corto plazo al régimen aduanero de Brasil entre el proteccionismo, a veces exacerbado, y el libre comercio que era reivindicado por los intereses agro-exportadores. La propia República Vieja (1889-1930), considerada como un ejemplo en la implementación de la “diplomacia agroexportadora”; conoció estas oscilaciones. La tarifa Rui Barbosa de 1890, de carácter fuertemente proteccionista para terminar con el exclusivismo agrícola de la economía, fue sucesivamente modificada por el Congreso y acabó siendo sustituida en 1896 por la tarifa Rodrigues Alves. Ésta, a su vez, sería reemplazada al año siguiente por la tarifa Bernardino de Campos, que significó un retroceso del proteccionismo. Un cierto orden en la política de comercio exterior sobrevino con la ley aduanera del 22 de noviembre de 1899 (tarifa Joaquim Murtinho) que se prolongó hasta los años treinta del siglo XX con pequeñas alteraciones. Se introdujo una tarifa doble, mínima y máxima, que permitía al Ejecutivo arancelar fuertemente las importaciones de los países que no favoreciesen la entrada de los productos brasileños. EE.UU. se benefició enormemente con este mecanismo en tanto el café entraba a ese país libre de derechos, al tiempo que Europa tuvo que negociar nuevos convenios (Francia, Italia) para obtener tarifas mínimas. Pero la reducción negociada con Europa fue pequeña y, por esa razón, se concedían preferencias para la entrada de productos estadounidenses en los puertos de Brasil en un nuevo tratado en 1923, después de la promulgación en EE.UU.

de la Emergency Tarif de 1922, hasta entonces una de las más proteccionistas dentro de sus leyes aduaneras. En 1923, todos los productos extranjeros quedaron en pie de igualdad, sujetos a una tarifa mínima, mientras se buscaban tratados de reciprocidad, con la cláusula de nación más favorecida.¹

El ascenso de Getúlio Vargas al poder luego del triunfo de la Revolución de 1930 representó un nuevo momento para el país. Externamente, la crisis de los precios y la depresión capitalista eran los nuevos desafíos para los que formulaban la política comercial e, internamente, la determinación de promover como opción política el crecimiento industrial provino de la percepción de los intereses de la sociedad. Era indispensable relanzar el comercio exterior para alcanzar resultados en la modernización interna; de allí el cuidado y la preocupación que el gobierno reveló a ese respecto.

El decreto del 8 de septiembre de 1931 puso término a la ley de 1900 introduciendo un nuevo régimen tarifario. Todas las naciones eran invitadas a firmar acuerdos con la cláusula de nación más favorecida con dispositivos prácticos para regular el comercio bilateral. Universalismo y bilateralismo estaban, por lo tanto, pragmáticamente vinculados en la nueva política de comercio exterior. Entre 1931 y 1933, 31 acuerdos de esa naturaleza fueron firmados con diferentes países y otros más lo serían hasta que, en diciembre de 1935, todos los acuerdos con la cláusula de nación más favorecida fueron denunciados al mismo tiempo. En mayo de 1936, en su mensaje al Congreso, Vargas proporcionó las razones para la ruptura y para la necesidad de una nueva política de comercio exterior: los acuerdos anteriores habían cesado de producir los efectos esperados, porque poderosos obstáculos neutralizaban sus efectos, tales como tarifas prohibitivas, limitación de importaciones, exigencia de compensaciones, no pago.

A partir de 1935, cuando se rompió con el carácter universalista, la disposición era no ostentar más una política de comercio exterior o, al menos, que ella dejase de ser mencionada en el discurso del gobierno. Con sentido realista y pragmático, el gobierno actuaba y reaccionaba ante las circunstancias y tendencias del comercio internacional. Esa flexibilidad convenía para evitar presiones sobre todo estadounidenses y para poder maniobrar entre los bloques antagónicos que dividían al mundo en el período de entreguerras. A EE.UU. Vargas le concedería en 1935 un tratado liberal, con la cláusula de nación más favorecida, levantando protestas generalizadas en la opinión pública que lo consideraba perjudicial a la expansión de la industria y lesivo al interés nacional. La respuesta a ese clamor llegaría en 1936, por medio de un tratado con Alemania y de otro con Italia, llamados de *comercio compensado*, en tanto intercambiaban productos que eran solicitados por cada parte e incluidos en listas flexibles y compensadas. Por esa vía, los intereses tanto del sector agroexportador como de la burguesía urbana nacional eran atendidos, además de estar satisfechos los militares con el abastecimiento de

1. Cf. Alfonso de T. B. de Mello, *Política Commercial do Brasil*, Río de Janeiro, Tipografia do Departamento Nacional de Estatística, 1933.

equipos para las fuerzas armadas. El comercio compensado, bilateral y antiliberal, reveló un excelente desempeño, en tanto que elevó a Alemania en 1938 a la posición de primer abastecedor externo del país. El descontento de los exportadores estadounidenses se tradujo en presiones diplomáticas que serían utilizadas por Vargas para la negociación de ventajas concretas, ya en el contexto de preparación para la guerra mundial. Esas circunstancias permitieron al país obtener excelentes resultados junto a EE.UU., en términos de créditos para exportaciones y condiciones especiales de entrada y financiamiento para la industria nacional, de lo cual fue el mayor ejemplo la construcción de la usina siderúrgica de Volta Redonda.

La lección que se puede inferir de los agitados años treinta y del contexto de guerra para implementar una política de comercio exterior destinada a estimular los negocios, a buscar el equilibrio de las cuentas externas y a promover cambios estructurales en la economía nacional rumbo a la industrialización, era que no convenía una directriz permanente sino más bien actuar según las circunstancias. Bilateralismo, liberalismo y universalismo caerían en descrédito. Como afirmaba Vargas en un mensaje al Congreso Nacional, ante las prácticas de otros sólo le era posible al país “mantener una constante actividad y vigilancia” en caso que pretendiese “defender los intereses nacionales”. El pragmatismo de las circunstancias se sobreponía a los principios.²

El gobierno de Gaspar Dutra, entre 1945 y 1950, revelaría una vez más que la opción por una determinada doctrina no convenía a la conducción política del comercio exterior. Determinado inicialmente a apoyar las concepciones estadounidenses de un orden económico internacional fundado en los parámetros del liberalismo universal e ilimitado —del comercio internacional, de los capitales, de las empresas y de las finanzas—, prestó a ese país un valioso apoyo en razón del importante papel que la contribución de guerra al lado de los Aliados le concedió en la creación de los organismos internacionales —ONU y el Sistema de Bretton Woods—. La creencia en que el liberalismo atraería inversiones moldeó también los regímenes tarifarios y cambiarios internos. El espejismo se percibió inmediatamente. En 1947 se implantó un sistema de control de importaciones para hacer frente al déficit del comercio exterior y a ello se agregó, en 1949, un nuevo régimen cambiario con licencia previa. Fue, por lo tanto, el propio gobierno de Dutra el que creó los mecanismos que serían utilizados por los gobiernos posteriores para poner en marcha el nacional-desarrollismo consonante con el modelo de sustitución de importaciones. La política de comercio exterior se tornó así más introspectiva y autónoma, a pesar de la conclusión de acuerdos de comercio bilateral con un sinnúmero de países. El control de cambios y el régimen de licencias para las importaciones condicionaban los dispositivos de los tratados bilaterales.³

-
2. Mensaje al Congreso Nacional, 3 de mayo de 1937, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Relatorio*, 1936, Anexo A, pp. 3-9. Cf. Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *Historia da política exterior do Brasil*, San Pablo, Atica, 1992, pp. 214-244.
 3. Cf. Sergio Besserman Vianna, *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*, Río de Janeiro, BNDES, 1987.

El retorno de Vargas al poder en 1951 significó una inyección de nacionalismo económico en la política exterior. La coyuntura no le era favorable, estando el socio principal, EE.UU, bajo la orientación de los gobiernos de Truman y Eisenhower. Para éstos, y para los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la intervención del estado en el control del comercio y las finanzas era nociva, a no ser que se hiciese para sanear las finanzas públicas con medidas de ortodoxia liberal y para desobstruir los flujos económicos con el exterior mediante la adopción de los cánones del mercado. Vargas replicaba con el discurso del egoísmo de los grandes, de la competencia económica y de las necesidades de desarrollo. Aunque no estuviese dispuesto a hacer concesiones gratuitas, su nacionalismo no podía ser calificado de confrontativo. Al contrario, buscaba de todos los modos posibles la cooperación para el desarrollo, sobre todo con su socio principal, EE.UU, cediendo cuanto convenía en términos de apertura de mercados, de facilidades para las inversiones y para la remisión de ganancias. Según la palabra de su ministro de Relaciones Exteriores, la época se caracterizaba por la “elevación de la idea de protección económica a factor central de la política exterior de los pueblos”; y el significado de ese diagnóstico para Brasil era claro: “nuestra política exterior no pierde de vista el equipamiento económico e industrial del país”.⁴

En 1957, en un discurso en la XII Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ONU, Oswaldo Aranha expresaba en ese foro por primera vez una nueva tendencia en el pensamiento diplomático brasileño, destinada a desarrollarse posteriormente. Ponía en claro la percepción de los brasileños de cómo EE.UU. en la posguerra había descuidado a América Latina, invirtiendo esfuerzos y capitales en la reconstrucción de Europa. Reconocía que América Latina se frustró igualmente al apoyar en Bretton Woods la creación de las agencias de fomento: el BIRF cumplía apenas la tarea de reconstrucción e ignoraba la del desarrollo de los pueblos, su segunda razón de ser; el FMI se desviaba de su objetivo original que era solucionar las dificultades de los balances de pagos. Aranha llamaba a las Naciones Unidas a emprender “una participación más activa en la orientación de la solución de los problemas del desarrollo económico”. Introducía, pues, la visión Norte-Sur de los problemas internacionales en plena vigencia de la política estadounidense de *containment* y de *massive retaliation*. Creía representar a todo el pensamiento latinoamericano en esta nueva visión del mundo, pero traducía su fe en los organismos internacionales y en el multilateralismo como agentes y método inductor de los cambios: “No somos, sin embargo, un bloque y no queremos serlo. Las repúblicas americanas no se guían por aspiraciones puramente continentales”.⁵

4. Exposición del ministro de Relaciones Exteriores al presidente de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Relatorio*, 1951, pp. 5-16.

5. Oswaldo Aranha, discurso, XII sesión de la ONU, 1957, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*, Brasilia, Funag, 1995, pp. 109-112.

El pensamiento multilateralista brasileño reaccionaba a la creación del Mercado Común Europeo, denunciando sus perjuicios para el país en términos de comercio e inversiones tanto en la Asamblea General de la ONU como en el GATT. La asociación al bloque de la economía de los territorios coloniales era vista como una nueva versión del imperialismo, origen de "nuevas distorsiones permanentes en las relaciones económicas internacionales", en palabras del delegado brasileño, José Joffily, en la Asamblea de la ONU en 1958. En el GATT, la representación brasileña protestó con vehemencia contra las discriminaciones tarifarias y no tarifarias de que eran víctimas los países de América Latina, señalando el atentado que se cometía contra los principios originales del órgano de liberalización y de promoción de la competitividad del comercio internacional.⁶

Aunque no fue una reacción directa a la integración europea y europeo-colonial que eran vistas como una amenaza para las exportaciones brasileñas, la Operación Pan-Americana desarrollada por el presidente Juscelino Kubitschek en 1958 orientaba la política exterior del Brasil hacia América Latina mediante un programa de esfuerzos integrados de todo el continente para la realización de proyectos de desarrollo. Era el inicio del multilateralismo regional. En realidad, esa orientación de la política exterior se entendía en un contexto de un sinnúmero de factores: la decepción por la negligencia de EE.UU. respecto de América Latina estaba reclamando una toma de conciencia y una nueva actitud; el reordenamiento de las relaciones internacionales para enfrentar los problemas del atraso y del desarrollo de los pueblos se imponía como oportuno en la percepción de los brasileños, tras la reconstrucción europea y la estabilización política internacional; la creación de una unión aduanera en Europa y de ésta con sus colonias reclamaba una unión de las Américas. El pensamiento cepalino y el desarrollismo dinámico del Brasil estaban exigiendo un volumen creciente de cooperación internacional. Se entiende, pues, el pensamiento del ideólogo de la OPA, embajador Augusto Frederico Schmidt:

"La Operación Pan-Americana viene a reforzar el contenido económico del panamericanismo, mediante la adopción de un conjunto de medidas energéticas y coordinadas, susceptibles de remover los obstáculos al desarrollo en los países de América Latina, cuyas economías necesitan de un poderoso impulso para que superen el estado de atraso en que se encuentran e ingresen en una era de industrialización, máximo aprovechamiento de los recursos naturales y activo intercambio".⁷

6. Clodoaldo Bueno, *Integração ou desintegração? A diplomacia brasileira e a formação do Mercado Comum Europeu*, trabajo presentado en el XVII Encuentro Anual de ANPOCS, 1993 (originales cedidos por el autor). Cf. *Relatório*, op. cit., 1957, pp. 7-10.
7. Discurso en la XIV sesión ordinaria de la ONU, 1959, *Palavra ...*, op. cit., p. 124. Cf. Alexandra de M. e Silva: *A política externa de JK: Operação Pan-Americana*, Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas, 1992.

1.2. *Las experiencias de integración entre 1960 y 1986.*
CEPAL, ALALC, ALADI

Muchas veces se ha opinado que el modelo cepalino de sustitución de importaciones había sido responsable por el fracaso del multilateralismo continental, especialmente de la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960. Una revisión reciente del legado conceptual de la CEPAL lanza dudas sobre esta interpretación, ya que la práctica de aquel modelo correspondía a una racionalización del proceso de protección y expansión industrial sin conflicto abierto con la negociación comercial o con la integración regional. Tampoco se puede afirmar categóricamente que el modelo sustitutivo respondía al exacerbado proteccionismo latinoamericano que lo precedió, porque su filosofía era la de promover cambios estructurales en la economía de la región, una necesidad histórica que el proceso de integración reciente contempla, cuando pone énfasis en la competitividad y en la apropiación de tecnologías avanzadas. De todos modos, se percibe que el discurso liberal inherente al pensamiento latinoamericano no presentaba ni presentaría más, de los años cincuenta a los ochenta, coherencia con políticas comerciales que eran marcadamente proteccionistas.⁸

Los deseos de integración regional fueron tomados inicialmente como utópicos por la diplomacia brasileña. En un documento de 1964, Vasco Leitão da Cunha, ministro de Relaciones Exteriores, afirmaba claramente que la integración estaba condicionada a la construcción de medios de comunicación regional, como vías ferroviarias, fluviales, marítimas y aéreas. A pesar de eso, el discurso diplomático continuaría en los años siguientes dando apoyo explícito a la ALALC. Pero era incoherente reconocer su buen funcionamiento y al mismo tiempo afirmar que la integración habría de hacerse en forma gradual, creándose previamente las condiciones físicas adecuadas.⁹ La maduración de esta última percepción llevaría a las diplomacias de los países de la Cuenca del Plata a firmar en 1969 el Tratado de la Cuenca del Plata, destinado a "promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia".¹⁰ La iniciativa produciría resultados concretos ya que habían sido aprobadas por los cancilleres 180 resoluciones hasta 1981, pero no fue en su seno que tuvo lugar el debate acerca del aprovechamiento de los ríos de la región.

En las décadas del sesenta y setenta, la diplomacia brasileña se empeñó en el sentido, no de modificar el modelo de sustitución de importaciones sino de promover un modelo complementario, el de sustitución de exportaciones. En efecto, el vasto parque industrial ya instalado en Brasil había cumplido

8. Gabriel Porcile, "Integração econômica da América Latina: notas sobre o legado teórico da CEPAL", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 36 (1), pp. 134-142, 1993.

9. *Relatório, op. cit.*, 1964, p. 19.

10. Ministerio de Relaciones Exteriores, XIII Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, Brasilia, 1982, p. 19.

con su función original y presionaba por mercados externos para productos manufacturados. Los países avanzados cercenaban la realización de ese objetivo mediante los cupos que se convertían en la regla en Europa y en Estados Unidos. Por esa razón, la diplomacia brasileña revió su política africana y buscó penetrar en el mercado africano a través de los nuevos estados independientes. En cuanto a América Latina, intentó convertir a la ALALC en vía de filtración de las manufacturas a la región. En 1971, por segunda vez en diez años de la ALALC, el embajador Maury Gurgel Valente reivindicaba en la sesión del Comité Ejecutivo Permanente la preferencia de la zona para los productos industrializados del Brasil, sin ningún éxito.¹¹ La ALALC cayó en descrédito y el término integración pasó a tener una connotación más política que comercial pasando frecuentemente a expresar toda iniciativa en marcha en América Latina —diplomática, política, estratégica, económica, cultural, etcétera— lo que evidenciaba la descalificación del concepto. La declinación del término y del concepto de *integración* tuvo lugar en el lenguaje diplomático brasileño en forma contraria al ascenso y valoración del término *cooperación*, el que cubría tanto la ejecución del multilateralismo, considerado soportable, como la del bilateralismo, crecientemente promisorio.

En el inicio de los años ochenta la percepción de que América Latina era poco relevante para la estrategia de inserción internacional del país, consonante con el paradigma del nacional-desarrollismo, orientaba el discurso diplomático hacia una esfera vacía de entendimiento y pocas oportunidades de negocios importantes. En efecto, las tres fases a superar para lograr un desarrollo pleno requerían de una política exterior que satisficiera los requisitos de suministro de insumos que no eran encontrados en los esquemas de las relaciones regionales: consolidar y dar sustento al parque industrial; proveer a la economía de materias primas básicas, principalmente energía; y adquirir y desarrollar tecnologías avanzadas. Los mercados de los países de la región, protegidos por las políticas sustitutivas, mostraban su desconfianza frente a las preferencias procuradas por Brasil que quería sustituir como abastecedor a los países industrializados. Bolivia y Colombia no abrían paso a los proyectos de cooperación en el área energética y de minería. Argentina procuraba obstruir esa cooperación sustantiva y alimentaba las querellas acerca del aprovechamiento de los ríos. Sólo Paraguay daba garantías de ejecución a un proyecto importante, la hidroeléctrica de Itaipú. En esas condiciones, la diplomacia buscaba mantener las apariencias de una región unida: “Estimular el diálogo entre nuestros vecinos.... llevar adelante los ideales de cooperación regional” eran expresiones que se reproducían en un discurso sin contenido, mientras no preparase una fase efectiva de cooperación regional.¹²

11. Discurso de cierre de sesión, 15 de marzo de 1971, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Documentos de política externa*, V, pp. 25-26.

12. Ramiro Saraiva Guerreiro, discurso en la XXXVI sesión ordinaria de la ONU, 1981, *A palavra...*, op. cit., p. 139. Cf. Cervo y Bueno, *Historia da política exterior...*

1.3. La prédica del multilateralismo: GATT, ONU, Grupo dos 77 y otros

Mientras se resignaba al fracaso del multilateralismo regional, durante tres décadas, entre 1960 y 1990, la diplomacia brasileña desplegó insistentemente un discurso multilateralista en la ONU, en la UNCTAD, en el Grupo de los 77, en el GATT y en otros organismos internacionales.¹³ Los impulsos que alimentaban la prédica multilateralista y liberal de la diplomacia eran:

a) la convicción de que la expansión de las exportaciones era un elemento estratégico para acelerar el desarrollo;

b) la constatación de que los países avanzados erigían obstáculos crecientes a la penetración de los productos primarios y manufacturados oriundos del Tercer Mundo;

c) la reivindicación de un tratamiento preferencial sin contrapartida a ser dado por los países del Primer Mundo a las economías en desarrollo;

d) la condición de *global trader* que era exhibida como el perfil de comercio exterior que convenía al país.

Todos esos impulsos fueron amparados durante un cierto tiempo por una ingenua visión del orden internacional como construido por la acción de los organismos multilaterales y puesto al servicio del desarrollo de los pueblos atrasados. Esta prédica pasó en este período por fases de entusiasmo, escepticismo y descreimiento con las que la diplomacia se movía en los organismos multilaterales, sin desistir jamás de la misma. En efecto, la presencia brasileña en esos organismos colocaba al país entre los cuatro o cinco de mayor representación.

La perversidad del sistema internacional fue denunciada en razón de la inoperancia de las resoluciones aprobadas con el fin de promover el desarrollo, debido a la articulación de los países avanzados para neutralizar las ventajas concedidas a través del sistema general de preferencias y el de autorización para proteger las industrias nacientes en el Tercer Mundo, a sus políticas nacionales de comercio exterior que acotaban las reivindicaciones de los países menos desarrollados, y a la conducta de organismos como el GATT, el FMI, el BIRF que contemplaban generalmente solo los intereses de los países centrales. Todo eso minó la fe en el multilateralismo como vía para la promoción del desarrollo nacional, como reconoció el presidente João Figueiredo al abrir la XXXVII sesión ordinaria de la ONU en 1982: "Han sido infructuosos los esfuerzos del Tercer Mundo en el sentido de modificar —en instituciones como el FMI, el Banco Mundial y el GATT, entre otras— cuadros normativos, estructuras de decisión y reglas operacionales discriminatorias".¹⁴

La percepción de que el sistema internacional obedecía a reglas adversas al mundo en desarrollo llevó desde los años sesenta a buscar la articulación

13. Cf. las publicaciones seriadas de la Cancillería brasileña referidas más arriba, que publican los pronunciamientos de los delegados brasileños en estos organismos, rinden cuentas al gobierno del desempeño de la diplomacia y agregan un sinnúmero de otros documentos.

14. *A palavra...*, op. cit., p. 403.

tanto con el Tercer Mundo como con el Primero y a idear las negociaciones Norte-Sur con el objetivo de modificar el orden vigente. Hacia mediados de los años ochenta, el balance de esos esfuerzos producía como resultado concreto la pérdida de credibilidad en el multilateralismo como instrumento eficaz para reformar el orden existente: "Se suceden —afirmaba el canciller Ramiro Saraiva Guerreiro en 1984— episodios de resistencia por parte de los países en desarrollo a la acción concertada; recuérdese la falta de resultados de Cancún, la obstrucción al lanzamiento de las Negociaciones Globales, el fracaso de la última reunión de UNCTAD, el incumplimiento de los principios y compromisos del GATT".¹⁵ Esa crítica generalizada persistiría como elemento central en el discurso diplomático brasileño hasta fines de la década del ochenta: "La llamada crisis del multilateralismo compromete el esfuerzo de reglamentación jurídica de la vida internacional y debilita los acuerdos de cooperación entre los estados".¹⁶

1.4. La diplomacia y el Mercosur.

Los orígenes del tratado de 1991

Conducida por el paradigma del nacional-desarrollismo y el pragmatismo de medios, la política exterior del Brasil no habría de contentarse con los lamentos acerca del funcionamiento adverso del orden internacional, el fracaso general del multilateralismo y la constatación de que el esfuerzo de integración latinoamericana tampoco producía resultados. Se procuraban e inventaban nuevas oportunidades si era necesario. Los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín y de Brasil, José Sarney, aprovechando el buen entendimiento sobre el que se asentaban las relaciones bilaterales, desencadenaron a mediados de los años ochenta, como reacción constructiva al sistema internacional y como respuesta de sus políticas exteriores, una nueva modalidad de integración regional.

Aunque Itamaraty hiciese uso del término integración para calificar las acciones desarrolladas en el seno de los órganos regionales como la ALADI, el SELA, la OLADE, el Consenso de Cartagena,¹⁷ el movimiento de su diplomacia junto a los países del Cono Sur estaba destinado a inaugurar una experiencia diferente de integración, dadas las causalidades que la habían inspirado: "En Brasil —decía el canciller Abreu Sodré en 1986— estamos firmemente, irreversiblemente comprometidos con la causa de la integración económica de América Latina. Hace mucho que esa integración ha sido

15. Discurso, XXXIX sesión ordinaria de la ONU, 1984, *A palavra...*, *op. cit.*, p. 429. Véase pp. 220, 230, 241, 318.

16. Discurso del canciller Abreu Sodré en la ONU en 1987, *A palavra...*, *op. cit.*, p. 389. Cf. Cervo y Bueno, *Historia da política exterior do Brasil*, nº 49, pp. 123, 1986.

17. Véase el texto de Abreu Sodré en *A palavra...*, p. 479.

exigida, pero nunca como ahora se crearon las condiciones adecuadas para el surgimiento de una auténtica voluntad política para profundizarla".¹⁸

En efecto, este nuevo proceso era visto claramente como una salida para el *impasse* en que habían caído el multilateralismo y las tentativas anteriores de integración latinoamericanas. Brasil y Argentina se disponían a elevar sustancialmente el volumen del comercio, a profundizar la cooperación económica, sobre todo la cooperación industrial y a desarrollar conjuntamente tecnologías en los sectores estratégicos de la economía.¹⁹ Al inaugurar esta nueva experiencia, se impuso la necesidad de evitar el discurso soñador y de afirmar una acción realista. El Comunicado Conjunto de las cancillerías de Brasil y Argentina evidenciaba el 21 de julio de 1986 el carácter cauteloso y firme que habría de condicionar los pasos de este nuevo proceso de integración: crecimiento económico de ambos países; comercio dinámico y equilibrado; amplia cooperación cultural, científica y tecnológica; gradualismo y flexibilidad de los mecanismos para permitir la adaptación del sistema productivo; preferencias a los productores industriales y agrícolas de la región; realismo en las propuestas para evitar la letra muerta de las declaraciones; perfeccionamiento de la infraestructura física requerida para la integración; función reguladora y jurídica del estado conjugada con una función dinámica del empresariado; integración empresarial como base para un mercado ampliado.²⁰

El Acta de Integración Argentino-Brasileña junto con los doce protocolos firmados el 29 de julio de 1986 por los cancilleres Abreu Sodré y Dante Caputo definían la filosofía de la nueva integración. El proceso se guiaría por tres directrices básicas: a) el encuadramiento con el pensamiento nacional-desarrollista que había animado las políticas exteriores de los dos países en las últimas décadas y que desde ese momento se acoplaban para fortalecerse; b) evolución gradual y flexible, con actos y mecanismos a ser extraídos en forma selectiva de un conjunto de decisiones estratégicas que sustentarian un permanente proceso negociador; c) expansión en abanico hacia América Latina, desde el eje original Brasil-Argentina.²¹

Este suceso que originalmente se vislumbraba como una iniciativa en dirección a la integración del Cono Sur, interpretada como una reacción concreta ante la existencia de obstáculos en el orden internacional, no modificó las directrices de la política exterior del Brasil hasta el fin de los años ochenta. Cinco puntos orientaban la conducta diplomática en vísperas del cambio liberal de los años noventa, puntos estos que correspondían a lo acumulado en las últimas décadas: a) el desempeño universalista que impedía que se diese

18. Discurso de Abreu Sodré en la ONU, 1986, *A palavra...*, op. cit., p. 462.

19. Visita de Olavo Setubal a Argentina, *Resenha...* 1, n° 45, p. 43, 1985.

20. Comunicado Conjunto de las cancillerías de Brasil y Argentina, 21 de julio de 1986, *Resenha...* n° 50, p. 39, 1986.

21. Véase las actas y demás documentos de 1986 en los números 50 y 51 de *Resenha de política exterior do Brasil*.

prioridad a regiones o conceptos al seleccionar los objetivos a ser alcanzados; b) la presentación de propuestas pormenorizadas para robustecer el multilateralismo y revigorizar sus organismos cuando declinaban; c) la subordinación de las iniciativas multilaterales y bilaterales externas al propósito de satisfacer los requisitos de desarrollo; d) la elección del desarrollo tecnológico avanzado como tercera etapa, después de la consolidación del parque industrial y de la infraestructura productiva; e) el encuadramiento del incipiente proceso de integración de América Latina en la política brasileña de nacional-desarrollismo por la vía de la ampliación del mercado, de la participación creciente de la región en el exterior y de su fortalecimiento en los foros multilaterales.²²

2. Globalización y regionalización en los años noventa

Los años noventa presenciaron una transformación radical del pensamiento diplomático brasileño aplicado a las relaciones económicas internacionales del Brasil. Ese cambio no produjo, todavía, un consenso lineal a lo largo de la década. Algunos rasgos caracterizan al nuevo período en su conjunto, pero la evolución no se haría sin repercusiones sobre la sociedad y sin que sus fuerzas terminasen por reaccionar. Tres tiempos cortos marcan el período. Durante el gobierno de Fernando Collor de Mello, entre 1990 y 1992, se procedió a la demolición instantánea de los conceptos que habían alimentado durante décadas a la diplomacia: el nacional-desarrollismo y su carga política e ideológica cedió a la voluntad de abrir la economía y el mercado en forma irracional y reactiva a la onda de globalización y neoliberalismo que penetraban del exterior. Al sustituirlo en la presidencia, Itamar Franco, retrocedió momentáneamente a los parámetros anteriores del estado desarrollista, sin bloquear la conciencia de la necesidad de proseguir con las adaptaciones a los nuevos tiempos. El ascenso a la presidencia de la República de Fernando Henrique Cardoso, en 1995, llevó a la reposición de las medidas ideológicas y políticas del primer Fernando en el seno del estado, vale decir el desprecio por el proyecto nacional de desarrollo y la resignación frente a la nueva división del trabajo inherente a la forma globalizante del capitalismo, más su estilo de diplomacia democrática daría aliento a las presiones que provenían de segmentos sociales y que acabaron por condicionar el pensamiento y el proceso decisorio.

22. Exposición del canciller Abreu Sodré en la Escuela Superior de Guerra el 28 de julio de 1988: *Resenha* nº 58, pp. 27-40, 1988.

2.1. El liberalismo multilateralista radical: la apertura reactiva

El pensamiento que confrontó con el nacional-desarrollismo desde los primeros días del gobierno de Fernando Collor fue el de la *modernización*. Este pensamiento surgió en el embate de la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 1989, en tanto su opositor aún mantenía los parámetros del discurso anterior, y se apropió del estado y de la sociedad después de la victoria en las urnas. De tipo triunfalista y mágico, el discurso de la modernización alimentó la expectativa de un salto hacia adelante en términos de calificación e inserción “correcta y definitiva”, una especie de “fuga de la periferia”.²³ El gobierno circunscribió su doctrina de la modernización sólo a la implementación práctica de dos decisiones: a simples aperturas del mercado —que agradaba a una clase media consumista— y a la privatización de las empresas públicas —que interesaba a los tenedores de títulos de la deuda externa—.

El diagnóstico de las dificultades que el orden internacional en construcción después del fin de la Guerra Fría ofrecía a la apertura de la economía brasileña se fundaba en nuevas percepciones pero también en los obstáculos tradicionalmente denunciados: el proteccionismo de los ricos y el egoísmo de los megabloques económicos convertidos en “fortalezas comerciales”, la flaqueza del multilateralismo, el retiro de la cooperación para el desarrollo de la agenda internacional. El discurso liberal-modernizador de principios de los años noventa se zambullía en la ideología dependentista: por la vía de la apertura comercial y económica, la promoción del desarrollo interno se confiaba al extranjero que, mediante la transferencia de tecnología y de recursos, elevaría la competitividad del sistema productivo nacional al mismo tiempo que lo desnacionalizaba.²⁴

Al efectuar el balance de su gestión, el 13 de abril de 1992, en la ceremonia de transmisión del cargo a Celso Lafer, el canciller Francisco Rezek reivindicaba la política exterior que se practicaba en Brasil:

“La liberalización del comercio, la apertura de la economía y el programa de privatizaciones apoyaron nuestro combate contra las tendencias anacrónicas de proteccionismo y discriminación y nuestra lucha por reglas que disciplinen el intercambio internacional de bienes y servicios. Fortalecieron también nuestro proyecto de integración regional que integra los mercados sin discriminar a terceros”.²⁵

23. Discurso de Collor durante la ceremonia de inauguración del instituto Río Branco; *Resenha...* n° 65, pp. 7-10.

24. Discurso de Collor en la Asamblea General de la ONU el 24 de septiembre de 1990: *Resenha...*, n° 66, pp. 29-36.

25. *Resenha...*, n° 70, p. 91.

Los dos cancilleres de Fernando Collor, eminentes intelectuales y analistas de las relaciones internacionales, no permitieron la simplificación del pensamiento diplomático que ciertamente agradaba al presidente. Lafer alude a la complejidad del Brasil para indicar la gama de intereses que la política exterior habría de vehicular de forma pragmática, operando entre el multilateralismo y la integración: "El Brasil es un país amplio y complejo. Por ello tiene intereses globales. Nosotros no queremos adhesiones excluyentes, mas evidentemente tenemos prioridades, y aquí el concepto con el cual estamos trabajando es el de divisiones operacionales".²⁶

La integración, una liberalización en el ámbito regional, fue percibida como un ejercicio suplementario al esfuerzo de liberalización en el ámbito global con vistas a estimular el comercio internacional. Son todavía las dificultades y la lentitud del multilateralismo en eliminar las trabas al comercio las que inducen a una distorsión en los procesos de integración con la formación indiscriminada de bloques regionales cerrados.²⁷ Según Celso Lafer, lo que convenía al Brasil era el triunfo del multilateralismo sobre cualquier otra práctica de comercio internacional y todo debía tender a la realización de ese objetivo. Aun cuando fuesen importantes los intercambios con EE.UU., la Unión Europea y Japón, los tres polos dinámicos de la economía mundial, así también como los intercambios crecientes en el seno del Mercosur, el perfil de *global trader* de Brasil no aconsejaba concentrar sus relaciones con un determinado socio, como ocurría con México y Canadá en el seno del Nafta. Lo ideal serían divisiones estratégicas operativas pero múltiples, en tanto se aguardaba el triunfo del multilateralismo universal. En particular, el proceso de integración abierto del Cono Sur debe evitar los riesgos de exclusivismos que el Nafta impone a los socios de EE.UU.²⁸

2.2. *El retroceso desarrollista de Itamar Franco*

La reconquista del discurso desarrollista por el presidente Itamar Franco (fines de 1992 a fines de 1994) introdujo nuevamente en el público el pensamiento precursor del proceso de integración del Cono Sur, aquel que lo subordinaba no a la creación en primer lugar de un mercado ampliado sino al apoyo logístico a los sistemas productivos nacionales en un esfuerzo de desarrollo sustentado. Ese matiz del pensamiento tendía a la introspección en la concepción de integración y, para compensarla el presidente estimulaba la articulación del Mercosur con Chile, Bolivia, con el Pacto Andino y con los países que integraban la Cooperación Amazónica. Propuso, en el ámbito de negociación de la ALADI, la creación de un área de Libre Comercio Sud-

26. Celso Lafer, exposición en la Reunión de Coordinación Ministerial del 15 de mayo de 1992.

27. Discurso de Celso Lafer en la XLVII sesión de la ONU, 1992: *A palavra ...*, p. 549.

28. *A inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*, Brasília: MRE, 1993, pp. 140-159.

Americana (ALCSA), como un intento de reforzar la integración regional y de controlar sus mecanismos, subordinándolos al proyecto de desarrollo asociado sud-americano.²⁹

Si el pensamiento desarrollista de Itamar Franco se afianzó con su segundo canciller, Celso Amorin, no era claro que hubiese seducido al primero, Fernando Henrique Cardoso, que ocupó el puesto entre el 5 de octubre de 1992 y el 21 de mayo de 1993. Pensador sistémico y autónomo, de tránsito fácil entre doctrinas antagónicas en nombre de las circunstancias, el futuro presidente de la República se conformaba, en tanto canciller, con enunciar los principios de la política económica y comercial tradicionalmente aplicadas en las relaciones internacionales del país. Ponía énfasis en el carácter de *global trader* para situar al Mercosur como una alternativa de gran utilidad, pero diluida en una estrategia conservadora del comercio exterior que resumía en cuatro puntos: a) apertura de nuevos frentes de comercio; b) búsqueda de una mayor liberalización de flujos comerciales y de un mayor acceso a los mercados internacionales; c) exploración de nichos de oportunidades comerciales en los centros dinámicos del Norte; d) consolidar la proyección de las exportaciones comerciales en los mercados regionales y en los países en desarrollo.³⁰

Los conceptos que terminaron por prevalecer en Itamaraty durante el gobierno de Itamar Franco fueron los de un multilateralismo ortodoxo y de una integración inevitable. La mención a la integración acostumbraba ir acompañada de algún atributo restrictivo que denotaba variados grados de impropiedad: "Los esfuerzos de cooperación económica y política de Brasil —afirmaba Amorin— no se agotan en América Latina. De vocación universalista, nuestra diplomacia se ha empeñado en consolidar y profundizar los lazos que nos unen a países amigos en todos los cuadrantes del globo, así como en desarrollar nuevas e importantes asociaciones políticas y comerciales". Para evitar precisamente tener que manifestar rechazo por el proceso de integración del Cono Sur, la diplomacia lanzó el concepto de *regionalismo abierto*. En él se situaban las iniciativas de ampliación del Mercosur a los países de América del Sur en el contexto de formación del ALCSA hasta el año 2005. Asimismo "el regionalismo abierto debe ser visto como un complemento, no como una alternativa al multilateralismo". Mercosur y ALCSA eran compatibles con los principios y propósitos de la OMC, o sea, con el deseado multilateralismo de "reglas estables y justas", gobernando un mercado abierto universal.³¹

La posibilidad de creación de un área de libre comercio hemisférica (ALCA) fue levantada en la Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994. El pensamiento diplomático brasileño de entonces reaccionó con prudencia y

29. Discurso de Itamar Franco en la VII Reunión del Consejo del Mercosur, Ouro Preto, 17 de diciembre de 1994: *Resenha...*, n° 75, pp. 57-59. Véase pp. 19 a 43.

30. *Política externa, democracia, desenvolvimento: gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty*, Brasília: MRE, 1994, pp. 61-62, 94, 101.

31. *Política externa, democracia, desenvolvimento: gestão do Ministro Celso Amorin no Itamaraty*, Brasília: MRE, 1995, varios textos, pp. 61-62, 94, 101.

aversión frente a esta idea, porque parecía, por un lado, poder engullir la autonomía de la política nacional de desarrollo que se trataba de implementar en el contexto del Mercosur y del ALCSA y, por otro, inhibir el conveniente multilateralismo y fomentar la dependencia económica y la asociación comercial exclusiva *vis à vis* con Estados Unidos. Era preciso avanzar lenta y gradualmente, para dar tiempo a las adaptaciones de la economía nacional y del regionalismo abierto: “El área de libre comercio hemisférica —decía en una ocasión Itamar Franco— se construirá con base en la convergencia y aproximación de los esquemas actuales de integración subregional, cuya importancia todos reconocemos. Serán negociaciones complejas, con un enfoque gradualista. Dentro del espíritu del regionalismo abierto que nos inspira, actuaremos con plena observancia de los compromisos asumidos multilateralmente y sin que se creen barreras a los socios de otras regiones. Favoreceremos el refuerzo de un sistema multilateral de comercio basado en reglas universalmente aplicables”.³² Por eso mismo, se negociaba paralelamente, a finales de 1994, la aproximación entre el Mercosur y la Unión Europea, que se haría mediante un acuerdo marco de cooperación que preveía en el futuro una zona de libre comercio entre los dos agrupamientos regionales.

2.3. *Adaptación al capitalismo global y abandono del proyecto nacional: presión social y diplomacia de consenso*

Estando en la Presidencia de la República Fernando Henrique Cardoso y en la Cancillería Luiz Felipe Lampreia desde inicios de 1995, el pensamiento brasileño fue conducido al más avanzado estadio de adaptación a las tendencias actuales del orden internacional de los años noventa. Brasil no era más visto por los dirigentes brasileños como un país en desarrollo, vale decir que la política exterior abandonaba definitivamente la idea de satisfacer los requisitos para el desarrollo interno que le fueron asignados en los años treinta y que mantuvo invariablemente como vector en las décadas siguientes. El país no tenía ni debería tener un proyecto nacional. La adaptación a la era de la globalización significaba para la inteligencia de la cúpula de la diplomacia brasileña la aceptación de una situación de interdependencia que el capitalismo trazaba a partir de su centro dinámico y la búsqueda de alguna compensación en recompensa. La apertura del mercado sería otorgada sin negociación, las privatizaciones serían implementadas sin preocuparse por reforzar la economía nacional, el sistema financiero sería puesto al servicio de un plan de estabilización monetaria, y el individuo sería entregado a su propia suerte. Aunque estas evaluaciones, críticas al nuevo modelo socio-político, fueron hechas, el gobierno las menospreció: “Brasil y Estados Unidos —así expresaba Fernando Henrique Cardoso sus convicciones— practican los mismos valores democráticos y los mismos principios de la economía de

32. *Resenha ...*, nº 75, pp. 51-52.

mercado. No como valores abstractos o como fines en sí mismos, sino como el mejor camino para promover el bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos³³.

Las críticas fueron tímidas en 1995-1996, no estando la oposición política en condiciones de influir sobre una opinión pública favorable al gobierno, en razón de los beneficios que la estabilización monetaria y económica implicaban para la población. A pesar de todo, líderes sociales y políticos, dirigentes de organismos y asociaciones de clase, aún imbuidos del sentido nacional del combate de décadas por la defensa de los intereses nacionales, lanzaban dudas sobre las nuevas concepciones de inserción internacional y no se dejaban abatir por las acusaciones de nostálgicos de izquierda que les endosaba el gobierno. Indicios de desequilibrios suministraban argumentos crecientes a estas críticas. El comercio exterior revertía la tendencia brasileña a los grandes superávits y se tornaba deficitario; el país se endeudaba de manera preocupante; la industria nacional perdía parte sustantiva del mercado interno; el desempleo estructural aparecía como una amenaza en el horizonte. Frente a esos efectos del nuevo modelo de inserción neoliberal en el mundo —un nuevo paradigma liberal-global en construcción— las presiones sociales tenían que ser escuchadas.

El impulso originado en la base social se armonizó con la disposición congénita del gobierno de Fernando Henrique Cardoso de ejercer una *diplomacia democrática*. Se percibía, tal vez por primera vez en la historia del país, una conjunción entre la política exterior y la nación, pasando aquélla a legitimarse no ya por el proyecto estatal del nacional-desarrollismo sino por el reconocimiento de las presiones de los diversos segmentos sociales, de modo de definir su conducta *a posteriori*. Eso no implica afirmar que esa armonía no se haya realizado en el pasado, sino que ella dejaba de ser iniciativa del estado y pasaba a asentarse en la dinámica de la propia sociedad como origen de la conducta diplomática.

La doctrina simplista de la globalización con sus implicancias reactivas sobre el proceso de toma de decisiones, fue depurada de su carácter de subordinación respecto de las presiones externas en la medida en que la sociedad estuvo en condiciones de ejercer presión sobre las decisiones. La *diplomacia democrática* se traducía en *diplomacia de consenso* al imponer nuevos condicionamientos a los conceptos que regían el proceso de toma de decisiones en las esferas multilateral, bilateral, de integración y de apertura del mercado. En cierta medida, se retornaba a orientaciones y objetivos así como al método realista y pragmático de acción que ya se habían transformado en capital histórico acumulado por la diplomacia brasileña y que venían siendo perfeccionados con motivo de las nuevas circunstancias internacionales.

El ministro Lampreia no sólo reafirmaba la necesidad de diversificar los

33. Discurso de Fernando Henrique Cardoso en el National Press Club, Washington, 21 de abril de 1995: *Política externa - pronunciamentos*, Brasilia, Presidencia de la República, v.I, de enero a junio de 1995, p. 126.

mercados para las exportaciones, evitando profundizar en demasía el Mercosur y compensando ese eje con la exploración de los mercados dinámicos del Norte, sino que definía con mayor claridad el concepto de regionalismo abierto que venía siendo examinado como orientación para la ALADI en sus esfuerzos de integración latinoamericana, “a partir de un esquema de múltiples focos dinámicos, basados en movimientos convergentes de aproximación sub-regional que consideramos —como decía Lampreia— una forma de regionalismo abierto”. Evaluaba como experiencias positivas tanto la consolidación del proceso de integración del Cono Sur como los progresos alcanzados por el multilateralismo en el seno de la OMC. Al Brasil le interesaba esta convivencia armónica del multilateralismo con la integración.³⁴

El tipo de acuerdo 4 + 1, con el que los miembros del Mercosur procuraron establecer nuevas asociaciones en América (Chile, Bolivia, Grupo Andino, etcétera) era considerado un mecanismo adecuado que tendía a la creación de una zona de libre comercio en América del Sur (ALCSA). Los horizontes estaban, aún, más distantes: “El proceso de integración es un instrumento para una participación más amplia en el mercado global ... el Mercosur ha comprobado que la integración regional favorece la liberalización comercial global”. La integración fue considerada en forma cada vez más explícita como un medio, no como un fin de la política. La idea que convenía ejecutar era la de un multilateralismo global y abierto.³⁵

Aunque la lógica del raciocinio indicase la expansión gradual de la integración regional —del Mercosur vía ALCSA hacia el ALCA— la advertencia de Itamar Franco en 1994 fue considerada oportuna durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La confrontación de intereses y la dificultad de contemplarlos por cada una de las partes en las negociaciones con Estados Unidos eran percepciones que venían de los años setenta. Las presiones sociales después de la apertura económica de los años noventa en Brasil evidenciaban que subsistía el choque de intereses, cada parte acusaba a la otra de falta de buena voluntad para conciliar intereses. Todo aconsejaba prudencia, gradualismo, postergación.

Esas ideas se hicieron públicas en febrero de 1996, durante la reunión de los viceministros de comercio exterior del ALCA que se realizó en Recife. Las experiencias de integración, según lo sentenciaba Lampreia en la ocasión, debían guiarse por los principios de equilibrio, realismo y pragmatismo. El ALCA tendría que ser producto de un consenso en cada paso, no sólo internacional, de los gobiernos firmantes, sino, sobre todo, producto del “consenso nacional emanado de un debate que comprendiese a todos los sectores de la sociedad participante”. La diplomacia del consenso, nacida del reconocimiento de las presiones de la sociedad organizada, se configuró como la nueva doctrina para guiar las decisiones de la política de comercio exterior: “La integración

34. *Resenha...*, n° 76, 1995, pp. 19, 89, 118.

35. *Resenha...*, n° 76, 1995, pp. 137-191.

no es un proyecto entre gobiernos, es un compromiso entre naciones... no es razonable, entonces, esperar que Brasil se disponga a avanzar rápidamente en un nuevo esfuerzo de liberalización comercial, en particular cuando esa apertura envuelve relaciones evidentemente asimétricas, con socios que disponen de economías mucho más desarrolladas, sofisticadas y competitivas". La presión social condicionó la política comercial en los años 1996-1997 y, en esas circunstancias, el ALCA solamente tendría chances si reposaba sobre los agrupamientos existentes, los cuales atendían satisfactoriamente los requisitos de bienestar popular.³⁶

Durante la III Reunión de ministros responsables del comercio exterior de los países americanos, el llamado Foro de las Américas, realizado en la ciudad de Belo Horizonte en mayo de 1997, el ministro Lampreia puso un énfasis aún mayor en la nueva diplomacia de consenso. Ello tanto en su discurso como en la organización de un *forum* paralelo de representantes sociales (federaciones empresariales de comercio, de industria y de agricultura, sindicatos patronales, sindicatos obreros y otras entidades) que mostraron al continente en la práctica cómo la sociedad elevaba sus necesidades al gobierno para aportar a la toma de decisiones. Los líderes sociales no se oponían al principio de apertura de la economía, una tendencia irreversible para todos, pero deseaban controlar los riesgos y los efectos negativos de la globalización sobre la producción agrícola, la industria, el empleo y la renta.

Itamaraty llevaba a la práctica de ese modo sus conceptos y daba contenido y sentido operativo a la diplomacia democrática por la vía del consenso entre el estado y la nación. El debate en torno de la formación de una zona de libre comercio hemisférica suministraba la oportunidad que se esperaba para la definición de esos nuevos parámetros de pensamiento:

a) Brasil mantenía un proceso abierto y transparente de consulta con todos los sectores sociales relevantes y lo hacía también al promover la integración hemisférica;

b) el ALCA solo tendría legitimidad si estaba fundado en consensos nacionales de empresarios, trabajadores y consumidores y por eso su creación debería adecuarse a los principios de cautela, gradualismo y flexibilidad, sin decisiones precipitadas;

c) la sociedad revelaba los intereses nacionales que serían preservados:

"Poseemos un poderoso parque industrial, construido con mucho sacrificio y empeño de los brasileños y un sector agroindustrial que, sin recurrir a subsidios, honra con su productividad y competitividad el potencial de Brasil también como país de vocación agrícola, gracias a la abundancia de tierras para labrar, agua, sol y condiciones climáticas favorables";

36. Discurso de Lampreia en la Reunión de Vice-Ministros de Comercio del ALCA, Recife, 25 de febrero de 1996: *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 19, pp. 1-2 (edições Aduaneiras-MRE).

d) el ALCA, como el Mercosur, no corresponden a la finalidad de la decisión política siendo ésta la participación competitiva del Brasil en los flujos de comercio e inversiones internacionales;

e) no existe una causalidad inmediata entre la eficiencia económica y la solución de los problemas sociales brasileños.³⁷

Conclusiones

El pensamiento diplomático brasileño aplicado en el siglo XX a las variadas prácticas de comercio exterior reveló percepciones objetivas, enunció conceptos y creó opciones políticas.

Percepciones objetivas

Entre las primeras percepciones de la diplomacia brasileña en cuanto a las políticas de comercio exterior de los diferentes países se registró la constatación de que el multilateralismo del comercio internacional —aquel de la cláusula de nación más favorecida hasta la Segunda Guerra Mundial y de las regulaciones del GATT después— establece principios que los gobiernos burlan rápidamente por medio de mecanismos de protección de sus mercados, que los esterilizan. Esa era la concepción que tenía Vargas en los años treinta así como la vívida conciencia de las tres últimas décadas, siendo la explicación para las reacciones, pragmáticas. El proteccionismo latinoamericano deriva tanto del modelo de sustitución de importaciones como de los condicionamientos externos. Una segunda constatación de la diplomacia brasileña es la de la falta de poder de un país emergente en los foros multilaterales, lo que condujo al Brasil a una política nacionalista introspectiva y después a una integración con precaución en el Mercosur. Una tercera percepción afloró durante tres experiencias malogradas y corregidas súbitamente de liberalismo radical observadas en los gobiernos de Dutra (1945-1950), Castelo Branco (1964-1967) y Fernando Collor (1990-1992): las experiencias liberales radicales no produjeron los efectos proclamados por sus doctrinarios y provocaron diversos daños a la economía y a la sociedad. Una última constatación tiene que ver con el hecho de que Brasil, como país nuevo, debía luchar contra mayores dificultades para abrir mercados externos ya que éstos se encontraban bajo el dominio de economías avanzadas cuyos agentes habían llegado y establecido allí sus negocios con anterioridad. A esta visión de la coyuntura histórica se debe agregar que el país, en virtud de su compleja y fuerte base económica, debía tratar con un mercado global ya que para toda parcela que lo compone tenía algo para vender.

37. III Reunión de Ministros de Comercio Exterior de las Américas, Belo Horizonte, 15 de mayo de 1997, discurso del ministro Luiz Felipe Lampreia (originales).

Principios y conceptos

Las percepciones objetivas inducen a la formulación de conceptos y principios normativos. El primero de ellos es precisamente el cuidado en adoptar conceptos y principios, grandes políticas y modelos (bilateralismo, multilateralismo y libre mercado) porque ellos no dirigen la práctica. Un realismo vigilante y la diplomacia de turno se imponen sobre las doctrinas y los modelos de política de comercio exterior. El crecimiento industrial y el desarrollo económico fueron elegidos como los vectores de la política de comercio exterior de Brasil, desde los años treinta hasta el final de los años ochenta. La ideología globalizante neo-liberal se inmiscuyó en el gobierno de Collor en 1990, fue contenida por Itamar Franco y resurgió durante el gobierno de Cardoso, aunque contemporizada por la conciliación entre estado y nación, por medio de una denominada diplomacia de consenso que tomaba en cuenta la manifestación de los intereses de los líderes sociales. La nueva modalidad de la diplomacia de consenso representó un paso al frente en las relaciones entre el estado y la nación, estando ésta ahora en el origen de los impulsos políticos y no siendo más imputada a un super-estado protector, como en la fase anterior de nacional-desarrollismo.

Intenciones y opciones

Dos líneas de política comercial fueron trazadas en las últimas décadas. La primera conducía al proteccionismo del mercado, sin contrapartida externa, para servir de soporte y fundamento a una economía agrícola e industrial en formación. Las necesidades del desarrollo en consonancia con el pensamiento diplomático reafirmaban la legitimidad del proteccionismo de mercado que era exhibido sin tapujos frente a las críticas de los liberales doctrinarios antes de los años noventa, y que pasó a legitimarse, no obstante el nuevo modelo, con la diplomacia consensual en la era de la globalización. La segunda perspectiva de la política comercial conducía al multilateralismo abierto del mercado mundial. Ésta fue una lucha desplegada por Brasil en los organismos multilaterales que regulaban el comercio internacional en la posguerra y se subordinó a la comprensión de los procesos históricos de formación de los bloques económicos. Éstos son, en principio, nocivos a las reglas estables y justas del comercio internacional. El pragmatismo no le permite aún al país evitar utilizar la integración como instrumento de defensa y promoción del comercio exterior y hasta incluso como vía para la apertura gradual y flexible de los mercados, hasta que se concrete el ideal del multilateralismo abierto a escala global.

RESUMEN

Desde la primera mitad del siglo XIX la política de comercio exterior del Brasil se caracterizó por estar estrechamente vinculada a las posibilidades de desarrollo económico.

Desde entonces y hasta la actualidad, esa política estuvo ligada a diferentes paradigmas de inserción internacional.

El nuevo paradigma de inserción liberal de la última década significó para la diplomacia brasileña la aceptación de una situación de interdependencia, en la cual, la apertura del mercado sería otorgada sin negociación, las privatizaciones serían implementadas sin tratar de reforzar la economía nacional, el sistema financiero sería puesto al servicio de un plan de estabilización monetaria.

Frente a los efectos de ese nuevo modelo de inserción neoliberal en el mundo, las presiones sociales tuvieron que ser escuchadas.

Hubo, entonces, una disposición del gobierno de Fernando Cardoso, a depurar el proceso de toma de decisiones de su carácter subordinado a las presiones externas, en la medida en que la sociedad estuvo en condiciones de ejercer presión sobre esas decisiones. La diplomacia democrática se tradujo en democracia de consenso.

El artículo recupera el análisis de las tendencias fundamentales de la primera fase y se vuelca luego sobre las dos últimas con el objetivo de comprender las actitudes y definiciones del gobierno y de la sociedad frente a las políticas de comercio exterior y a los impactos socio-económicos que ellas produjeron en las últimas décadas.

ABSTRACT

Since the first half of the XIX century Brazil's foreign trade policy has been characterised by its close linkage with the possibilities of economic development.

From that time and up to the present that policy has been connected with different paradigms of international participation.

The new paradigm of liberal participation of the last decade has meant that Brazilian diplomacy had to accept a situation of interdependence in which the opening up of the market would be granted without negotiation, privatisations would be implemented without any attempt to reinforce the national economy, the financial system would be set to serve a monetary stabilisation plan.

In the light of the effects of this new neo-liberal world participation model, it was inevitable that social pressures would make themselves felt.

Fernando Cardoso's government then decided to remove external pressures from the decision-making process, insofar as society was in a position to exercise pressure on those decisions. Democratic diplomacy was translated into consensus democracy.

The paper takes up discussion of the main trends of the first phase and then turns to the last two with the purpose of understanding the government's and society's attitudes and definitions in the light of foreign trade policy and the socio-economic impacts they have had during recent decades.