

## Asociados al futuro de América del Sur

Marco Aurélio García

Este Foro se inserta en una serie de seminarios sobre los BRIC, así me lo explicó Federico en Brasilia, donde el de Brasil es el último de ellos. Los BRIC no son una institución. No es un organismo multilateral, sino una creación, una especulación intelectual de una organización financiera que surgió cuando, en cierto momento, los miembros de esa especulación decidieron reunirse más allá del patrocinador y asumieron su condición de grupo. Es uno de los muchos grupos que existen en un mundo que está pasando por una situación de gran inestabilidad institucional de gobernanza

205

Los BRIC sirvieron como una de esas instancias. Celebramos una primera reunión en Yekaterimburgo y el próximo año se celebrará otra en Brasil, en la que participarán los Jefes de Estado de los cuatro países.. Quizás entonces tengamos ocasión de profundizar en esa reflexión. Ya se ha comentado que los BRIC forman un grupo heterogéneo. Tenemos algunas semejanzas: somos países de gran extensión y población, con un cierto peso económico. Pero tenemos una ubicación muy distinta desde el punto de vista geopolítico. Una de las diferencias que creo que es esencial es el hecho de que nosotros no

tenemos aspiraciones militares. Nosotros no poseemos armamento nuclear ni armas de destrucción masiva. No las tenemos y no queremos tenerlas.

Los que se vuelcan para estudiar la estrategia de defensa van a poder comprobar que nosotros aprobamos una estrategia en la cual está planteada esencialmente una estrategia disuasiva. Y eso está directamente vinculado a las opciones en materia de armamento, opciones que estamos adoptando en la actualidad. Por lo tanto, el país es en cierto modo diferente. Además, los otros tres países (Rusia, China y la India) son países que tienen historias comunes muy fuertes (de oposición y de alianza). Éste no es el caso de Brasil. Lo que nos acercó de los BRIC fue exactamente esta percepción de que algo estaba pasando en el mundo y de que Brasil ocupaba un lugar que tendría una similitud con la de su país.

206

Por otro lado, a mí no me gusta la expresión "potencia". Creo que tiene una carga semántica-histórica que no es buena. Brasil no tiene aspiración de transformarse en gran potencia por principios de su política externa: respeto a la autodeterminación, no intervención, búsqueda de solución de conflictos y, sobre todo, un elemento absolutamente esencial, el elemento de la solidaridad. Esto está presidiendo en gran medida algunas de las relaciones privilegiadas que teníamos, ya sea en el ámbito suramericano, ya sea en otros ámbitos de lo que se podría llamar genéricamente relaciones Sur-Sur, por ejemplo, con África.

### **Una gran visibilidad**

Es evidente que aún aceptando este calificativo de potencia, o incluso rechazando la idea de una búsqueda de liderazgo,

que tampoco corresponde a nuestros propósitos, Brasil tiene hoy día una visibilidad internacional. La realización de este seminario es una prueba de ello. Brasil tiene gran peso en la prensa política y económica. Podríamos preguntarnos ¿de dónde viene esa visibilidad? Algunos dirán que viene del gran activismo internacional del presidente de la República. Cierto. Otros dirán que viene de la calidad de la diplomacia brasileña. Lo que también es cierto, y yo puedo decirlo porque no soy diplomático; yo puedo hablar tranquilamente de la calidad de la diplomacia brasileña.

En mi opinión, todos estos factores cuentan, por supuesto, pero no explican lo fundamental, que podría resumir en dos razones básicas.

En primer lugar, las transformaciones ocurridas en el país. No creo que ningún país pueda tener una presencia en el mundo si tiene una situación interna descompaginada. Y en segundo lugar hay que considerar los cambios que ocurrieron en la situación internacional, así como la percepción de ellos por parte del gobierno brasileño.

Voy a pasar muy rápidamente a la cuestión de las transformaciones internas porque sé incluso que sería una cuestión polémica. A lo mejor no nos pondremos de acuerdo, pero no es la cuestión fundamental. Yo creo que para que Brasil tuviera una presencia más fuerte en el mundo concurrieron seguramente el enfrentamiento simultáneo de algunas cuestiones que en el pasado no habían sido tratadas de forma sistémica. No porque no se entendiera que debían ser tratadas, sino por razones de naturaleza política, coyuntural, etc. (no quiero entrar en detalles), es decir, nosotros después de un largo pe-

ríodo de estancamiento o de *stop and go*, tuvimos un periodo más o menos consistente de crecimiento. Alguien podrá decir que a lo mejor no continúa, pero hasta ahora está.

Además, tuvimos un periodo de crecimiento con distribución de ingresos y un fuerte proceso de inclusión social, y esto ya no es tan evidente. En el pasado, tuvimos tasas de crecimiento que nos pusieron en la condición de séptima-octava economía del mundo, pero también en la condición de peor distribución de ingresos del mundo también. Esto ocurrió por la combinación de un conjunto de políticas que ya fueron discutidas con anterioridad, de forma crítica o no, y que todos conocemos (transferencia de rentas por el Estado, agricultura familiar, salario mínimo, crédito, etc.). Estas políticas nos permitieron crear un gran mercado de bienes de consumo de masas que contribuyó de forma importante a la disminución de los efectos de la crisis reciente que vivimos.

208

Una de las consecuencias de eso es un fenómeno –a mí no me gusta la conceptualización, creo que es muy precaria– como es el de la formación de una nueva clase media brasileña, que es evidente. Y tuvimos a la vez una reducción de la vulnerabilidad externa.

Todo eso se produjo en el marco de un equilibrio macroeconómico y democrático. Si observamos la historia del país desde 1930 hasta la actualidad, difícilmente encontraremos un momento en el cual todos estos factores estén tan articulados.

La segunda razón citada es el cambio de la situación internacional y la percepción que tuvimos de estos cambios. Como ya

muchos subrayaron, se produjo una gran aceleración en la historia de los últimos veinte años. Cosas que antes tomaron décadas, se produjeron con una aceleración extraordinaria. Fue el final de la bipolaridad, a la cual siguió una fuerte hegemonía económico-político-militar de EE.UU. Esta hegemonía se dio incluso con mucho más peso que todas las ideas de cuestionamiento, de contestación, de entrar en crisis, el comunismo, la incapacidad de la socialdemocracia de gobernar en países donde siempre tuvo peso histórico, la crisis de las alternativas de desarrollo en el tercer mundo, y fue además combinada con el gran auge de ideas conservadoras en el plan económico y en el plan político más general.

Se generó una filosofía de la historia de baja intensidad teórica pero de alta capacidad de difusión en el mundo. A esto le sigue después una crisis, yo diría que muy relativa, de esta hegemonía en función de una serie de políticas catastróficas que EE.UU., y sobre todo la administración Bush, llevó adelante en el mundo: Irak. Nunca criticamos a EE.UU. por violación de los derechos humanos, ¿verdad? Derechos humanos, medio ambiente... áreas conflictivas en las cuales se verificó la gran incapacidad de EE.UU. para mantener este rol. En gran medida, la administración Obama pretende rescatar estos valores, muy fuertes en la sociedad norteamericana.

209

Esta crisis relativa de la hegemonía norteamericana no es cuestionada globalmente. Y nosotros mucho menos aparecemos como potencia o grupo de países que pudiera en cierta medida presentar una alternativa, un proyecto alternativo. Yo diría que existe una fragilidad de la perspectiva unilateral que fue predominante, así como un gran deseo de multilateralismo. Se podría decir que además de necesidad del multilateralismo

hay sin duda una necesidad de multipolaridad. El mundo puede reorganizarse en base a una perspectiva multipolar.

### **América del Sur como prioridad**

210 Esta percepción, descrita de forma muy esquemática por cuestiones de tiempo, está muy presente en las opciones que elegimos. Brasil desea obviamente una política externa universalista, pero también tiene prioridades, y la esencial es América del Sur. Por razones obvias: son nuestros vecinos, es nuestro entorno. Por lo tanto, la construcción de una América del Sur nos interesa directamente. Es más, nosotros definimos que queremos en cierta medida asociar el destino del desarrollo brasileño al destino de América del Sur. No podemos ser una isla próspera, y no lo somos; pero si llegáramos a ser una isla próspera cercada por países con graves problemas y, sobre todo, con esperanzas frustradas, sería un elemento de complicación económica, social y política.

Ésta es la razón por la cual ponemos gran énfasis en la integración suramericana y en la vinculación de nuestro destino. Tenemos una agenda muy positiva con relación a la región. La región tiene un potencial extraordinario. Es la gran fuente de energía del mundo, si sumamos energías fósiles, energía hidroeléctrica, energías renovables, etc. Es una gran reserva de minerales. Es un gran país productor de alimentos, aunque, como mencionaba Mendonça Barros, esto no se debe confundir con la vieja producción primaria. Se trata de producción cada día más sofisticada, con características de cadenas productivas con fuertes componentes tecnológicos e industriales. Es una región que tiene una gran diversidad, biodiversidad incluso. Es una región que, en función de los cambios sociales

que están ocurriendo, que son lentos pero que se dan de forma diseminada en todas las regiones, está transformando su población de más de 300 millones de habitantes en mercado. Por lo tanto, es una región que tiene grandes cartas de triunfo de naturaleza económica.

También tiene ventajas inmateriales. Es una región de paz que no posee armas de destrucción masiva. Es una región que tiene conflictos pequeños desde el punto de vista fronterizo; todos ellos capaces de ser resueltos a través de negociación. Es una región que no tiene grandes conflictos de naturaleza étnica; tiene algunos, pero tópicos que no tienen perdurabilidad. Es una región que no tiene conflictos religiosos. En otras palabras, si comparamos a América del Sur con otras regiones del mundo, veremos que es una región que tiene efectivamente ventajas inmateriales. Y es una región en la cual, a diferencia de lo que ocurría hace 15 ó 20 años, todos los gobiernos fueron elegidos en elecciones libres, no cuestionadas. Probablemente no al gusto de todos, pero seguramente al gusto de los electores. Y eso es lo más importante.

211

Tenemos un déficit institucional y no es ninguna novedad que hay problemas de déficit institucionales de gobernanza en América Latina y en todo el mundo. Los hay en Europa, que pasó tres años mirándose el ombligo tras la crisis que el Tratado de Lisboa desencadenó.

### Problemas pendientes en la región

También nosotros tenemos grandes problemas. El MERCOSUR está empantanado y hay que avanzar. Avanzar significa resolver, en primer lugar, la agenda originalmente comercial que

tiene, que es constituir una unión aduanera, que no lo es; es imperfecta. Pero también hay que tener claro que la simple constitución de esa unión aduanera no resolvería los problemas de los países de MERCOSUR, de los que ya están y de los que ingresarían, por una razón muy sencilla: una alianza de naturaleza comercial allí es distinta de aquí, ya que allí agravaría la situación de asimetría entre países. Brasil tiene una economía diversificada, fuerte y sofisticada y va a confrontarse con países, quizás salvo con Argentina, que tienen economías más sencillas, basadas fundamentalmente en uno, dos, tres o cuatro productos. Por lo tanto, si nosotros queremos insistir simplemente en las relaciones de naturaleza comercial, lo que tendremos concretamente es una gran dominación económica de Brasil sobre estos países y la transformación de lo que hoy día son excedentes comerciales coyunturales en excedentes comerciales estructurales. ¿Esto es bueno para la región? No. Así no avanzamos.

Por eso nosotros planteamos otra dimensión, la de la reducción de las asimetrías. Desgraciadamente no podemos hacer como los seis hicieron con España, Grecia y Portugal porque no tenemos capital para respaldar un proyecto tan importante como aquél. Hemos creado el FOCEM, un fondo que busca imitar un poco los fondos estructurales europeos pero que es mucho más frágil. Puede apuntalar un buen proyecto en Uruguay, otro buen proyecto en Paraguay, pero estos países necesitan no sólo uno o dos proyectos, necesitan muchos proyectos, razón por la cual nosotros, en cierta medida, avanzamos en dirección a UNASUR.

La UNASUR no es el reemplazo del MERCOSUR, sino un intento de complementación ya que plantea integración energética,

integración física (puertos, carreteras). Tenemos una región balcanizada todavía. Una región con un gran potencial energético pero donde se producen apagones. Hay apagones en Argentina, en Uruguay, en Chile, en Perú, en Venezuela e incluso en Paraguay, que es el país que tiene la mayor producción de kilovatios *per capita* del mundo. Y tuvo apagones en Brasil. ¿Cómo resolver esta contradicción? ¿Vamos a resolverla nacionalmente o vamos a tratar de resolverla conjuntamente?

Existe una serie de proyectos hoy día en esa dirección, para integrar infraestructuras físicas, infraestructuras energéticas y, además, desarrollar proyectos de complementariedad productiva. Nos interesa que Colombia pueda beneficiarse de financiación nuestra para desarrollar una serie de proyectos; que Bolivia deje de ser simplemente un país productor de gas y pueda tener una industria gas-química funcionando al lado; que Paraguay no sea simplemente un país que exporta energía eléctrica ni esté vinculado a actividades ilícitas en materia de comercio. En Paraguay existe la posibilidad concreta de desarrollo industrial, para lo que estamos financiando una línea de transmisión desde Itaipú hasta Asunción.

213

En Venezuela estamos haciendo lo mismo. Venezuela tiene que salir de la maldición del petróleo, y por suerte tiene petróleo para salir de ella. Furtado ya lo había denunciado hace treinta años cuando estuvo haciendo sus estudios por la zona. Venezuela exporta petróleo e importa lechugas, pollo, huevos, tomates. ¿Por qué no puede producir? Porque la maldición del petróleo destruyó la agricultura. De ahí nuestro empeño. Abrimos allí una oficina del EMBRAPA y una oficina de la Agencia de Desarrollo Industrial para apuntarle concretamente proyectos agrícolas, proyectos industriales,

etc. Pero lleva tiempo, sobre todo en países que no tienen siquiera una burocracia preparada para desarrollar proyectos de esta naturaleza.

Nosotros privilegiamos América del Sur pero creo que los buenos ejemplos de la región, junto a los malos, que no son pocos, permitieron que se produjera una suramericanización de América Central. Los cambios que se han producido en América Central en los últimos años son evidentes. Tenemos gobiernos más democráticos e incluso los pocos conflictos que ocurrieron recientemente son expresión de ese proceso de apertura democrática en la región. Hay un gran país en la región que vive una situación difícil, México, para quien todos nosotros nos estamos abriendo. Y creo que si México enfrenta de forma positiva los grandes retos internos que tiene y los tiene sería efectivamente un elemento de gran equilibrio para una política latinoamericana.

214

### Políticas de defensa

También están las cuestiones de defensa. Aunque no las trate a fondo, quisiera llamar la atención de lo siguiente: cuando creamos UNASUR teníamos la percepción de que era de fundamental importancia que un proceso de integración regional tuviera una complementariedad en el ámbito de la defensa. Sin meterme en asuntos internos de Europa, creo que éste es un problema que Europa tiene. No tiene una estrategia de defensa clara. Tiene un paraguas un poco más amplio y, a veces, cuando uno tiene un paraguas, si la lluvia es muy fuerte, se moja. Nosotros tratamos de hacer un paraguas pequeño que no nos está permitiendo enfrentar el chaparrón, aunque creo que fija algunas perspectivas.

En primer lugar, hay una problemática de defensa de seguridad específicamente suramericana. Nosotros no tenemos ninguna necesidad de sudar el calor ajeno. La problemática es nuestra, entonces tratemos de construir instrumentos que nos permitan efectivamente enfrentarla. Creamos el Consejo de Defensa Sudamericano. Fue un gran trabajo de ingeniería política; bastaría mencionar que en él están Venezuela y Colombia, y que aunque peleen, están ahí y han decidido participar de él y tratar de avanzar.

En el ámbito de este Consejo se propone transparencia total de las políticas de defensa, ayudar en la construcción de los Libros Blancos de defensa, ya que es fundamental cambiar las estrategias de defensa nacionales en América Latina. No vamos a inmiscuirnos, pero pensemos que buena parte de los países todavía pensaban en sus temas de defensa a partir de las viejas doctrinas de seguridad nacional que presiden las dictaduras. Nosotros hicimos nuestro cambio. Argentina hizo el suyo. Chile, el suyo. Todos los países lo están haciendo. Y éste es un esfuerzo en el que el Consejo puede contribuir. No interferir, sino contribuir.

215

Asimismo, se propone definir una industria de defensa regional. Basta de ir al *shopping*, de comprar en EE.UU., en Corea, en Europa, ¿por qué no introducir una industria de defensa que corresponda, en primer lugar, a nuestras necesidades y que pueda, en segundo lugar, hacerse de acuerdo con los centros más desarrollados pero con construcción localizada?

Eso nos permitirá entrar de una forma más consistente en la discusión. Nos permitirá incluso enfrentar situaciones más álgidas, más complejas, mucho más complejas de lo que uno

puede leer en algunos informes y en algunas agencias de noticias. Y nosotros, que estamos trabajando cotidianamente en la resolución de este problema, lo sabemos. Muchas veces no tenemos capacidad de vocalizar porque transmitir esas informaciones significaría muchas veces deshacer un trabajo que se tiene que hacer.

216 Existe un conflicto entre Colombia y Ecuador. Colombia atacó a Ecuador. Hubo una condena unánime de la región. Pero qué pasa. Los colombianos y ecuatorianos están haciendo un gran esfuerzo para llegar a un acuerdo de ayuda en la frontera, que es un elemento absolutamente esencial y que va a permitir, en cuanto este conflicto sea resuelto, que Colombia y Ecuador restablezcan relaciones diplomáticas. ¿Por qué no hacer lo mismo entre Colombia y Venezuela? Si esto tuviera éxito –y tiene condiciones de tenerlo, aunque las dificultades son muchas, porque aquí el arma principal no son los fusiles, sino los micrófonos– tendríamos incluso la posibilidad de crear mecanismos de más largo plazo para establecer un eventual pacto de no agresión entre los dos países, y UNASUR puede hacer eso. UNASUR intervino incluso en situaciones internas, por ejemplo, en Bolivia. El país se encontraba al borde de la guerra civil y una reunión en un fin de semana lo resolvió todo. Aún queda mucho por hacer. Por supuesto que aún queda mucho por hacer, pero por lo menos estamos creando carriles por los que se puede avanzar.

### Sur-Sur

Dejando a un lado América del Sur, Brasil también está llevando a cabo políticas con África. El presidente brasileño visitó 21 países africanos, muchos de ellos en más de una ocasión. Para nos-

otros significa la comprensión de que apoyar este complejo proceso que se llama renacimiento africano es algo extremadamente importante para la paz mundial. Mucho más que establecer certificados de buena o mala conducta para Sudán o para tal otro país, lo que importa es conseguir un movimiento fuerte en dirección a África. Nosotros estamos cumpliendo con nuestra parte, incluso estamos trabajando en colaboración con la UE (proponemos proyectos triangulares con España, con Italia, con Suecia, con el Reino Unido, con Francia y con Alemania para desarrollar áreas agrícolas, fábricas de antirretrovirales y otros programas). Además, lo hacemos estimulando inversiones en el comercio. El comercio brasileño creció cinco veces con África en seis años, lo que no es poco. Además, Brasil tiene con África una asociación privilegiada, es un país africano. El 54% de su población se declara negra o parda, por lo tanto somos el segundo país con población afrodescendiente.

217

Estimulamos las relaciones Sur-Sur ya sea en el ámbito de los BRIC o en el ámbito de IBAS (tres grandes países en tres continentes). Hoy día mantenemos relaciones con Japón muy buenas, tras una época en la que eran más frías, debido a la crisis por la que pasó la economía y el sistema político japonés en los últimos diez años. Mantenemos buenas relaciones con la UE, que nos concedió el estatuto de aliado estratégico, y con EE.UU.

Relaciones excelentes. Desde el punto de vista comercial, mantuvimos un crecimiento en términos absolutos del comercio con EE.UU. Si disminuyó la proporción es porque el comercio se diversificó mucho. Las relaciones políticas resistieron a Bush. Bush y Lula se entendieron siempre muy bien, aunque tuvieran sus divergencias, una de ellas, y muy impor-

tante, fue el rechazo de ALCA, del Área de Libre Comercio de las Américas. Este rechazo hubiera sido una gran catástrofe, como lo está siendo el NAFTA para México. Hay recibimientos sin grandes enfrentamientos, sin gran discusión ideológica. Algunos dijeron que fue por razones ideológicas, pero fue por interés nacional.

### El interés nacional

218

Finalmente se podría decir que hay un conjunto de iniciativas en el campo multilateral. En este seminario ya se mencionó la reivindicación brasileña en lo que se refiere a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Es una reivindicación que nos parece importante porque nosotros consideramos que el Consejo de Seguridad es importante. Consideramos que no tiene sentido que 60 años después de la Segunda Guerra Mundial, sigamos teniendo representada en el Consejo una correlación de fuerzas que ya no corresponde.

En segundo lugar, acompañamos esas metamorfosis en los organismos *ad hoc* (tipo G7, G8, G8+5 hasta llegar al G20), y que son la expresión concreta de esa inestabilidad de la gobernanza mundial. Estamos participando en todas ellas no con ánimo de protagonismo, de búsqueda de hegemonía, sino porque nosotros tenemos claro que hay que hacer algo para cambiar la situación internacional.

Obviamente hay que otorgar un papel muy importante a las reformas de las instituciones de Bretton Woods, para lo que el G20 parece que está sirviendo en algo menos de lo necesario, pero más de lo que podía ser previsible.

Está también la cuestión del clima. Más allá del escepticismo que tenemos con los resultados de la reunión de Copenhague, en función de las dificultades que el gobierno de Obama tendrá para aprobar las leyes necesarias, creemos que hay que llegar a acuerdos importantes, que constituyan por lo menos una base para nuevas iniciativas. Y que no se diga después que fracasó la reunión porque la victoria es huérfana y el fracaso va a ser atribuido por unos y otros a todos. Vamos a llegar a una propuesta clara. Una propuesta que, además, pasará antes por la reunión de los presidentes amazónicos celebrada en Manaus.

La política externa de un país siempre es presentada como una política de Estado. Y es verdad. Lo mismo ocurre con la política de defensa, y con prácticamente todas las políticas. Sin embargo, la política externa sufre evidentemente las inflexiones que los gobiernos ponen, porque la relación Gobierno-Estado es una relación que se renueva continuamente. Muchas veces se dice que la política externa brasileña es una política ideológica. Yo diría que tan ideológica como todas las políticas externas que tuvimos. Unas centradas en unos puntos y otras, en otros. Cuando se negociaba el ALCA con entusiasmo, estaba predominando un perfil ideológico. Después, cuando dejó de privilegiarse esa solución, fue otro.

219

En fin, en cualquier caso no me gustaría definirme como el representante del interés nacional. Cada cuatro años podemos obtener datos acerca del interés nacional. Veremos entonces si ese interés nacional es renovado o no, aunque ésa ya es otra cuestión.



Carlos Malamud