

EL BRASIL OLÍMPICO, LA ANHELADA UNIÓN EUROPEA Y EL APRENDIZAJE REGIONAL

Integración 2.0

De la mano de los intereses y movimientos del vecino del norte, el frente externo presenta una serie de movimientos que, junto a la capitalización de los aprendizajes hechos en materia de integración regional, auguran interesantes novedades.

GABRIEL PAPA

IRONÍAS DE LA VIDA, habrá pensado el presidente de Brasil, Lula da Silva, mientras el pasado miércoles 7 recibía el cerrado aplauso de empresarios suecos y brasileños reunidos en un encuentro paralelo a la III Cumbre Brasil-Unión Europea realizada en Estocolmo, la capital del país que ocupa la presidencia de la UE. *“Llegué a la Presidencia como consecuencia de aquella huelga, la que le hicimos a nuestra querida Scania de Brasil”*, había dicho Lula en un improvisado discurso, recordando la mañana del 12 de mayo de 1978, cuando más de 3 mil metalúrgicos ingresaron a la fábrica para protagonizar la primera gran huelga desde 1968. Entonces el nordestino Lula era el presidente del sindicato cuya lucha constituyó un aporte significativo a la redemocratización de su país. En los sucesivos aniversarios, Lula suele recordar que aquel episodio fue su *“primera gran lección de vida”* y que, aunque a la postre no se obtuvieron las reivindicaciones económicas acordadas — por lo que rápidamente pasó *“de héroe a villano”* —, el episodio marcó un punto de inflexión en la historia del país.



damente pasó “de héroe a villano”–, aquella fue “una gran conquista política”.

De la acción sindical en el abecé paulista (la región industrial conformada por los municipios de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul), a la acción política a partir del Partido de los Trabajadores (PT). Y de ahí –lucha electoral mediante– a la Presidencia de la república. La larga trayectoria de un presidente que, orgulloso, afirmó en tierras nórdicas que “*después de décadas de tener la autoestima por el piso, los brasileños aprendieron a gustar de ser brasileños. Brasil no va a quedar fuera del siglo XXI como quedó fuera del siglo XX*”. De la autoestima ganada por los obreros metalúrgicos hace 31 años a partir de la acción sindical a la autoestima en alza de una nación entera que, gradualmente, ocupa un lugar destacado en el mundo, podía haber agregado en Estocolmo el exultante Lula.

EL VECINO OLÍMPICO. Sería un error pensar que son éstas las declaraciones de un presidente locuaz y que, además, poco nos conciernen. Al respecto convendría tener en cuenta que concluye una quincena que marcará un jalón en la proyección externa de Brasil. En efecto, a lo largo de las últimas semanas se procesó la participación de Brasil en la reunión del G 20 en Pittsburgh, la elección de Rio de Janeiro como sede olímpica en 2016 y la reunión, en tanto socio estratégico, con la UE en Estocolmo. La elección de la embajada de Brasil como refugio por el derroca-

do presidente Manuel Zelaya debe ser incluida en la lista de sucesos que marcan el protagonismo de los norteños en la región. A modo de inventario se debería agregar a la lista de tendencias, signos y señales que se manifestaron en las últimas semanas –y que dan cuenta de la situación por la cual transita Brasil– la compra de armamento militar a Francia, la consolidación de la recuperación económica y la explosión de la bolsa de valores de San Pablo.

Lo cierto es que si algún oriental, distraído por la campaña electoral, pensara, equivocadamente, que poco de lo anterior nos concierne y que la participación brasileña en el G 20 es una concesión graciosa, que Zelaya ingresó en la embajada norteña en Honduras porque se perdió en las calles de Tegucigalpa o que la obtención de la sede olímpica se debe a las innegables bellezas de la *cidade maravilhosa*, al menos debería de tomar nota de que, en el marco de la citada cumbre, Brasil y la Unión Europea anunciaron, el pasado 6 de octubre, la disposición a “*intensificar sus esfuerzos para el relanzamiento de las negociaciones con vistas a concluir un acuerdo de asociación MERCOSUR/UE ambicioso y equilibrado*”. Por otro lado, un comuni-

cado conjunto de las delegaciones empresariales precisó que “*la Unión Europea y Brasil deberían aprovechar la oportunidad de la (próxima) presidencia española de la UE y la nueva Comisión Europea para relanzar las negociaciones*”. La cuestión no queda en el plano retórico: los negociadores del MERCOSUR y la UE se reunirán en noviembre para retomar el contacto y sentar las bases para, si los vientos son favorables, relanzar formalmente la negociación en mayo de 2010 durante la cumbre América Latina-UE.

PANORAMA. El balance de oportunidades y riesgos en relación con la negociación es complejo. Por un lado, el tránsito por la crisis global no es favorable a los procesos de liberalización comercial, y menos aun cuando enfrenta a dos bloques que tienen tanta ventaja relativa en áreas tan simétricamente sensibles, como lo son la agricultura y la industria para unos (el MERCOSUR en la agroindustria) y otros (la Unión Europea en la industria manufacturera). Que las negociaciones entre los dos bloques se hayan prolongado –infructuosamente a la postre– en el período 1999-2004, da cuenta de las dificultades “estructurales” existentes para alcanzar el acuer-

do. Además, la crisis global encuentra a la UE procesando tanto su rediseño institucional –que dio un paso decisivo con la aprobación por parte de la República de Irlanda del tratado europeo (véase página 41)– como su ampliación, justamente hacia países que están siendo fuertemente golpeados por la crisis y en los cuales la agricultura constituye un área especialmente sensible.

Por otro lado hay circunstancias que favorecen la negociación. Entre ellas el impulso que seguramente le dará a la misma la presidencia española de la UE, que comienza en enero. España se concibe como un puente entre las dos regiones y difícilmente abdicará de ese papel el año en el cual se conmemora el bicentenario del comienzo de los procesos independentistas. A lo cual se debería agregar que el presidente de la nueva Comisión de la UE, el reelecto portugués José Manuel Durão Barroso, es un entusiasta del acuerdo birregional y fue quien le diera un decisivo impulso al estatus de “socio estratégico” de la UE que ostenta Brasil.

Pero no todo depende de las ventanas de oportunidad otorgadas por la circunstancial presencia en los puestos de comando institucio-

nal de personalidades o países más o menos propensos al acuerdo. Si de tendencias más profundas se trata, hay que tomar nota de que son pocos quienes apuestan a una relativamente pronta conclusión de las negociaciones comerciales que se desarrollan, desde noviembre de 2001, en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. La prolongación de las negociaciones en el plano multilateral dificultaba la concreción del acuerdo MERCOSUR-UE, ya que los estados estaban obligados a considerar globalmente las respectivas ofertas y los intereses defensivos y ofensivos que se procesaban en los dos escenarios. Bloqueada la instancia multilateral desde julio del año pasado, el estímulo a la concreción de acuerdos bilaterales o regionales se acrecienta. En todo caso, es de destacar que en diciembre habrá una reunión ministerial para intentar retomar la negociación multilateral y, si se fracasa en esa instancia, “*el objetivo de concluir la ronda en 2010 estará en riesgo*”, dice el comunicado Brasil-UE emanado de la reunión de Estocolmo.

Entre las razones “externas” que impulsan a la UE a la negociación se cuenta la necesidad de no quedar atrás respecto de la ofensiva que protagonizan en la región, de la



Foto Agencia Brasil

mano de los tratados de libre comercio e inversión oportunamente firmados, Estados Unidos y China, a partir de su extraordinaria competitividad. Pero tampoco hay que descartar las razones de "agenda interna" que suelen estar presentes en las negociaciones comerciales externas. Los acuerdos externos son, también, una vía por la cual los estados asumen compromisos que posteriormente exhiben a la hora de limitar el apoyo financiero a determinados sectores internos. El costoso apoyo directo (por la vía de los subsidios) e indirecto (por la de la protección arancelaria y no arancelaria y su impacto sobre los precios y la asignación de recursos) a la agricultura, en el caso de la UE.

EL DESPEGUE. Son muchas, por otro lado, las razones que dan la pauta de que Brasil enfrenta la negociación con la UE a partir de un compromiso más firme. En este sentido, el proceso de internacionalización que protagoniza su economía tiene como consecuencia el desborde de sus ambiciones respecto del marco regional. Alcanzaría con señalar que, además de la presencia de corporaciones transnacionales en aquel país, la emergencia de empresas de origen brasileño con vocación regional y global es un elemento a esta altura insoslayable, manejado como objetivo desde las políticas públicas y que tiene consecuencias a la hora de diseñar la política exterior. La reciente fusión de los frigoríficos JBS-Friboi y Bertin—que constituyó una de las más grandes entidades a escala global, con impacto en Uruguay, dada la presencia de ambos

grupos en el país—es la quinta operación destinada a la generación de una empresa gigante realizada en aquel país con el apoyo del BNDES en los últimos 18 meses. Desde entonces, aquel banco público, recientemente instalado en Uruguay, desembolsó 5.100 millones de reales para fortalecer y estimular la formación de grandes grupos y "campeones nacionales" con proyección global. Es que, según reza un reciente comunicado del BNDES, "el desarrollo de empresas competitivas y de clase mundial es uno de los objetivos de la política de desarrollo productivo" en sectores "en los cuales Brasil ostenta excelentes condiciones de competitividad". Un ejemplo de la aplicación, recursos financieros mediante, de las palabras del presidente Lula en el sentido de que "Brasil no está dispuesto a desaprovechar las oportunidades que brinda el siglo XXI".

MIRANDO AL NORTE. Las vicisitudes que involucran la inserción internacional de Uruguay y el papel de Brasil fueron objeto de consideración en las últimas semanas, en distintos ámbitos académicos. "No creo que Brasil ejerza un liderazgo regional, y dudo que se lo haya planteado en serio alguna vez", dijo el profesor Alcides Costa Vaz.* El académico acotó que Brasil "está disconforme con su estatus en la comunidad internacional", y ejemplificó las aspiraciones nacionales afirmando que su país pretende pasar "de global trader a global player, de líder regional a actor global, de potencia regional a potencia emergente y de rule taker a rule maker".

Desde otra perspectiva, pero con similar punto de llegada, Ricardo Markwald, un experto en cuestiones comerciales y directivo de la prestigiosa fundación brasileña Funcex, afirmó el pasado 5 de octubre** que "hay que tener presente que la política exterior de Brasil se construye a partir de tres constantes. Ellos son: en primer lugar, la preservación a toda costa de su autonomía y la consiguiente baja disposición a compartir soberanía y a realizar una inversión en instituciones que suponga alguna clase de supranacionalidad; en segundo lugar, la concepción de la política exterior como un instrumento de desarrollo económico; y en tercer lugar, la convicción de que el país está convocado a tener un papel relevante en el mundo". De acuerdo al análisis de Markwald, Brasil no tiene disposición de pagar los costos que impondría el liderazgo regional y, además, no está dispuesto a invertir recursos materiales o políticos en una mejora institucional. "Y sin inversión institucional es muy difícil promover avances en la integración regional", concluyó un escéptico Markwald.

La reunión del lunes 5 incorporó novedades con relación a los temas en discusión. Geoffrey Barrett, el jefe de la delegación de la UE para Uruguay y Paraguay, presentó un comunicado del bloque—fechado el 30 de setiembre—, en el que se expresa que "la UE continúa considerando altamente prioritario retomar cuanto antes las negociaciones" con el MERCOSUR. El delegado puntualizó que éstas serán "región a región" y que no se excluirá a

ningún sector de una negociación que aspira a comprender una buena porción del comercio entre las partes, a pesar de lo cual se atenderían los "intereses especiales". Por su lado, Nelson Fernández, recientemente designado viceministro de Relaciones Exteriores pero que revista en la cancillería desde los inicios del gobierno progresista, señaló que el estado de las negociaciones le hacía pensar que, quizás, "los negociadores somos parte del problema y no de la solución", para agregar que es necesario "poner en claro las condiciones y el plazo de la negociación". Y, en lo que puede ser interpretado como un guiño hacia la flexibilidad, agregó que "hay que ser audaces, como lo fue Europa al firmar acuerdos con Brasil y no con el MERCOSUR; con México y no con el NAFTA; y con Chile".

Cabe destacar que el tema de la "flexibilidad"—que pasó a ser un reclamo del gobierno progresista en relación con la agenda externa del MERCOSUR desde fines de 2006, una vez finiquitadas las prenegociaciones de un TLC con Estados Unidos— puede adquirir otro significado a la luz del marcado interés de Brasil por alcanzar un acuerdo con la UE (véase Brecha, 7-VIII-09, "Bilaterales y flexibles").

EXPERIENCIA REGIONAL. De cara a un segundo gobierno de izquierda, la capitalización del aprendizaje hecho en cuanto a las posibilidades de inserción regional e internacional parece imprescindible. La insatisfacción con el estado del MERCOSUR y con sus variadas ma-

terias pendientes a nivel interno (mantenimiento de barreras no arancelarias, asimetrías, inexistencia de libre circulación de los productos de extrazona) y externo (paralización de la agenda comercial común) no es patrimonio de la "derecha neoliberal".

Por un lado parece claro que ya no tienen cabida los abordajes meramente retóricos y relativamente ingenuos que minimizan las dificultades e implican el planteo y posterior incumplimiento de sucesivas metas y compromisos. Por otro lado, la geopolítica se encargó de demostrar, por si fuera necesario, que es imposible, además de contraproducente, pretender avanzar por la vía de los hechos consumados y contra la voluntad de los vecinos, cuando se trata de llegar a acuerdos profundos con terceros mercados. Entre ambos extremos se encuentra la política exterior. Es esa etapa de "sinceramiento" y "realismo" la que, junto con el compromiso con la integración, dará la pauta del camino a recorrer.

En todo caso, no parece necesario recurrir al conocido postulado del presidente Richard Nixon, que sostenía que el subcontinente entero se habría de "inclinarse" hacia donde lo hiciera el gigante norteamericano, para concluir que es conveniente monitorear los movimientos e intereses del vecino. ■

* En su ponencia "Brasil en el orden internacional del siglo XXI", durante las VIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, 8 y 9 de setiembre.

** En su ponencia "Regionalismo: economía y política", durante el IX Arnoldshain Seminar, 5 de octubre.