

MÉXICO Y BRASIL: ¿BUENOS ENEMIGOS O AMIGOS MORTALES?

María Cristina Rosas*

... los Estados Unidos Mexicanos y el Imperio de Brasil están destinados a ser las primeras naciones de las nuevas del continente americano, ya por su posición geográfica como por el arreglo y economía de la marcha de su administración; que las relaciones que se establezcan consolidarán los intereses recíprocos, y que las dos naciones prestarán en la balanza de la política americana todo el poder necesario para sostener el equilibrio y uniformar las relaciones internacionales.

Visión del gobierno de Anastasio Bustamante en 1831, respecto al establecimiento de relaciones diplomáticas con Brasil

Resumo: o objetivo deste artigo é analisar as relações entre Mexico e Brasil, que se caracterizaram por uma rivalidade histórica devido às seguintes razões: a distância geográfica; a interposição/intervenção dos Estados Unidos nos interesses dos mexicanos e dos brasileiros; o reconhecimento mútuo a uma liderança regional, facilitado pela distância (isto é: México no Caribe e América Central, e Brasil na América do Sul); e a natureza competitiva, não complementar, das duas economias.

Palavras-chave: México, Brasil, rivalidade, liderança, América Latina

Abstract: *the aim of this article is to analyze relations between Mexico and Brazil, marked by historic rivalry due, fundamentally, to the following reasons: geographic distance; interposition/intervention of the US in Mexican and Brazilian affairs; their mutual recognition of regional leadership facilitated by distance (i.e. Mexico in the Caribbean and Central America and Brazil in the South America); the competitive rather than complementary nature of both economies.*

Key words: *Mexico, Brazil, rivalry, leadership, Latin America*

México y Brasil son los dos países más grandes y poblados en América Latina. El territorio mexicano totaliza 1 972 550 kilómetros cuadrados, mientras que el de Brasil lo cuadruplica con 8 511 965 kilómetros cuadrados. Existen 108 700 891 mexicanos y 183 888 841 brasileños. En términos del producto interno bruto (PIB), Brasil es la segunda economía más importante del continente americano con 1.7 billones de dólares (en términos de su poder adquisitivo), sólo superada por Estados Unidos, pero por arriba



de Canadá. México tiene un PIB de 1.1 billones de dólares (UNDP, 2006: 279). Sumando el PIB de México y Brasil, el resultado supera al PIB de Alemania.

Los dos son países en desarrollo. En los índices de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND), México se encuentra en el 53º lugar, entre los países de alto desarrollo humano. En contraste, Brasil figura en el 69º lugar, entre los países de desarrollo humano medio. Pero estas cifras no dan cuenta de las profundas asimetrías sociales y económicas que enfrentan los dos países, mismos que congregan en sus territorios a la mitad del total de los pobres de América Latina.

Encuentros y desencuentros

Si se caracterizara a las relaciones entre México y Brasil, las palabras más adecuadas serían “encuentros y desencuentros”, en una especie de relación *pendular*. Pese a enfrentar problemáticas afines por su condición de países periféricos, con una pésima distribución de la riqueza y estando fuertemente endeudados, no han logrado cerrar filas para contar con mejores capacidades de negociación frente a los más poderosos. Antes bien, la rivalidad entre México y Brasil ha sido la norma, quizá porque cada uno percibe al otro como un “intruso” en su respectiva región geográfica. Por supuesto que los dos países han tenido importantes coincidencias, por ejemplo, en la década de los 80, ante la crisis del endeudamiento externo, cuya magnitud hermanó a México y Brasil, aunque al final terminaron negociando de manera individual con los acreedores.

Cabe destacar que en los libros sobre la historia de la política exterior de México y de Brasil, las referencias a las relaciones mutuas son escasas.¹ Para los dos países, las relaciones con Estados Unidos constituyen una alta prioridad aunque por razones distintas. A México, que comparte una frontera terrestre de 3 326 kilómetros con la Unión Americana, que tiene una enorme diáspora mexicana residente en Estados Unidos, además de estrechas relaciones comerciales y financieras con esa nación, le resulta difícil volver los ojos a otras regiones. Brasil, en contraste, que mantiene fronteras con 10 países –es decir, todo el cono sur salvo Chile y Ecuador– que totalizan 14 691 kilómetros,² ciertamente tiende a dirigir su atención a sus vecinos, aunque también a Estados Unidos, Alemania, Japón, y China por la importancia comercial y política que revisten para el gigantesco país. Con todo, Brasil históricamente se ha sensibilizado más acerca de la importancia de sus relaciones con los países latinoamericanos, de lo que lo ha hecho México.

Los datos referidos, son un punto de partida para explicar la histórica rivalidad y los desencuentros entre México y Brasil. Luego de obtener la independencia por canales distintos –la mexicana fue producto de una sangrienta revolución, mientras que la brasileña se obtuvo a través de una negociación con Portugal–, los factores que determinarían el carácter de los vínculos entre las dos naciones, prácticamente estaban definidos, destacando

- la lejanía geográfica;
- la interposición de Estados Unidos;
- el reconocimiento mutuo a un liderazgo regional facilitado por la distancia; y
- la naturaleza competitiva, no complementaria, de las dos economías (Palacios, 2001: 36).

Para poner en contexto estos rasgos definitorios de las relaciones entre México y Brasil, es necesario hacer un breve recorrido histórico por los contactos desarrollados por ambas naciones. Así, en las primeras décadas del siglo XIX, luego de que México y Brasil nacieron a la vida independiente, la lejanía geográfica fue un factor que contribuyó a demorar el establecimiento de relaciones comerciales y políticas fluidas. Los representantes diplomáticos de los dos Estados se encontraron a menudo gestionando sus relaciones bilaterales en un tercer país, la Gran Bretaña, potencia de la época y de la que buscaban el



reconocimiento como naciones independientes. Siendo tan importante el reconocimiento británico para los dos países, otras consideraciones parecían menos apremiantes. Con todo, México fue el segundo país en reconocer la independencia de Brasil el 9 de marzo de 1825, sólo detrás de Estados Unidos (Palacios, *Op. cit.*: 17).³ Es en esa misma fecha que se establecen las relaciones diplomáticas entre las dos naciones.

Si bien existía –y subsiste– un reconocimiento mutuo respecto a la importancia que tanto México como Brasil tienen en sus respectivas regiones, e inclusive, en los acontecimientos del continente americano, el factor geográfico ha desestimulado los contactos bilaterales por largo tiempo. Inclusive al comenzar el siglo XX, la ruta más directa para viajar de México al cono sur era extenuante, como señala Guillermo Palacios, quien refiere que

El viaje de México al sur del continente (...) era todavía una penosa aventura que partía de puertos mexicanos con dirección a terceros países. En esos años la ruta más común iba de Nueva York a Génova, Italia, desde donde se abordaba un vapor para completar el traslado a Buenos Aires. Esta etapa final era, entre otras cosas, la ruta que habían seguido millones de migrantes europeos en busca de las tierras atlánticas de América del Sur (Palacios, Op. cit.: 77).⁴

En consecuencia, era costoso para el erario de ambas naciones, crear y mantener representaciones diplomáticas en el otro país. Para México, debido a las contiendas armadas con Estados Unidos; la pérdida, a manos de ese país de más de la mitad del territorio nacional; y considerando también las pugnas internas entre liberales y conservadores, los recursos presupuestales eran muy limitados, como lo mostró la decisión de Benito Juárez de declararse insolvente, situación que a su vez precipitó la intervención francesa. A lo largo de las décadas de los años 30, 40 y 50 del siglo XIX, era frecuente que las autoridades mexicanas debatieran lo costoso de mantener una representación diplomática en tierras brasileñas, ante las limitaciones presupuestales existentes.

Pero además, ante tantos conflictos con los países poderosos, México apelaba al apoyo de las naciones latinoamericanas, quienes difícilmente podían ir más allá de las simpatías y la solidaridad moral, toda vez que no deseaban involucrarse en una dinámica que les generara tensiones con las potencias europeas ni con Estados Unidos. Tampoco hay que perder de vista los graves conflictos que enfrentaron los países sudamericanos tanto en el siglo XIX como en el XX, en buena medida, por el injerencismo de las potencias. En consecuencia, la vecindad geográfica con Estados Unidos estaba llamada a ocupar buena parte de las energías y los esfuerzos del gobierno mexicano, y los vínculos con América Latina tendrían un nivel de prioridad secundario. De manera análoga, los problemas que padecían los países sudamericanos los sensibilizaban más respecto a los vecinos y a las potencias involucradas, y México era visto como un territorio remoto.

Un episodio muy interesante en las relaciones entre México y Brasil, se produjo durante la intervención francesa en México. Como es sabido, Maximiliano y Pedro II eran primos hermanos, y una vez en el poder, el primero buscó el reconocimiento de los países latinoamericanos a su gobierno. Por supuesto que le era muy importante el reconocimiento de Brasil. Sin embargo, el resto de los países latinoamericanos reprobaban el imperialismo europeo, lo cual, a su vez, limitaba los márgenes de maniobra del gobierno brasileño. Este, ciertamente pospuso la audiencia a Pedro Escandón, el enviado de Maximiliano, haciéndolo esperar un mes –de enero a febrero de 1865– antes de que pudiera presentar sus cartas credenciales a Pedro II (Palacios, *Op. cit.*: 59-60). En consecuencia, en los siguientes años, las relaciones entre México y Brasil se enfriaron debido al disgusto que el gobierno mexicano poseía por la decisión de Pedro II de haber reconocido al efímero régimen de Maximiliano.



El reencuentro entre México y Brasil se produciría hacia finales del siglo XIX, cuando cayó el imperio en aquella nación y se estableció la república. La celebración de las conferencias panamericanas en los primeros años del siglo XX fue el marco para que los dos países valoraran la necesidad de fortalecer las relaciones bilaterales. Pero la Revolución Mexicana marcó la gestación de una nueva crisis entre México y Brasil, en razón de la mediación que Brasilia efectuó, liderando al llamado Grupo ABC (Argentina, Brasil y Chile), mismo que favoreció los intereses de Estados Unidos en el conflicto y derivó, en consecuencia, en un apoyo de los brasileños al golpista Victoriano Huerta (Palacios, *Op. cit.*: 122).

Terminada la revolución, las relaciones se recompusieron y en la década de los 20, México y Brasil efectuaron intentos serios para profundizar sus lazos comerciales y también en el terreno académico. Empero, los desencuentros subsistieron, fuera por la guerra cristera, o por la Doctrina Monroe, rechazada por México en la Doctrina Carranza y que Brasil no apoyó, etcétera. La gran depresión capitalista y el declive del mercado estadounidense, obligaba a sus socios comerciales a buscar otros mercados para mitigar los impactos de la crisis económica. Con todo, en la década de los 30, Brasil se convirtió en el principal socio comercial de México en América del Sur (Palacios, *Op. cit.*: 237). La relación comercial mantuvo un perfil alto durante la primera mitad de los años 40, dado que, con la guerra, ambos países estaban obligados a buscar opciones para sus exportaciones.⁵ Asimismo, en la medida en que Brasil rompió relaciones con los países del eje, se generó una empatía entre los brasileños y los mexicanos.

En la posguerra, con la expansión de la economía estadounidense, por un lado, y la política de sustitución de las importaciones que llevaron a cabo los países latinoamericanos, por el otro, el alejamiento comercial entre México y Brasil era un hecho entendible. Fue en los 80, en el marco de la crisis de la deuda externa, que se produjo un nuevo acercamiento con la idea de articular una posición concertada de parte de los deudores respecto a los acreedores. Estos, sin embargo, lograron romper la cooperación Sur-Sur en las negociaciones de la deuda, ofreciendo a México y Brasil por separado, mecanismos de renegociación que, de nueva cuenta, desarticulaban los vínculos entre los dos países (Tamames, 1991: 11-47).

En fechas más recientes, la geografía se ha impuesto, de manera que México institucionalizó sus intensos vínculos con Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en tanto Brasil ha hecho lo propio con sus vecinos de la cuenca del Plata, con la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Como explica Palacios

*En cierta medida, México optó por convertirse en el socio menor del mayor bloque regional del planeta, mientras que Brasil prefirió ser la cabeza hegemónica de un bloque intermedio. La creación del MERCOSUR santificó la separación más explícita vivida por México y Brasil en la historia de sus relaciones, ya que, desde sus primeros pasos, el nuevo bloque se definió por oposición al TLCAN y emprendió una agresiva política tendiente a incorporar otros países de América Latina en calidad de asociados –la que, por cierto, de haber funcionado en términos amplios, habría llevado al aislamiento de México del contexto latinoamericano. La frase lapidaria de Santos Neves, a quien le tocó acompañar desde la embajada de Brasil en México las negociaciones para la incorporación de este país al bloque conformado por Canadá y Estados Unidos, merece ser recordada, aunque debe ser leída a la luz de las tensiones del momento en que fue escrita: “el TLCAN equivale a un divisor histórico, a la liquidación del concepto económico de América Latina, lo que nos obliga a retornar al concepto geográfico de América del sur” (Palacios, *Op. cit.*: 357).*

Una rivalidad creciente

Una de las consecuencias del fin de la guerra fría es el aparente “relajamiento” de las relaciones internacionales, en las que, ausente la rigidez del bipolarismo, las diversas regiones del mundo contarían con mayor autonomía para perseguir sus intereses particulares.



Claro, este escenario se ha materializado a medias. Efectivamente, en ciertas regiones del planeta se observa un mayor liderazgo regional de parte de ciertos países –como por ejemplo Sudáfrica, en el continente africano; India, en el sur de Asia; China, en Asia oriental; y Brasil, en el cono sur- situación que coexiste, no sin dificultades, con el exacerbamiento de la hegemonía de Estados Unidos en el planeta.

Pese a ello, la situación de México es sumamente excepcional, para un país latinoamericano, en sus relaciones con Estados Unidos. La vecindad geográfica, la relación estructural imperante, los volúmenes de comercio e inversión, la historia, la concertación política, etcétera, hacen de México un país central para la seguridad de Estados Unidos. Así, entre las naciones latinoamericanas, México está muy presente en los intereses económicos, políticos, fronterizos y estratégicos de Washington, lo cual no parece ser el caso de ningún otro país del continente, con la excepción de Canadá.

En este sentido, aun cuando Brasil es el país más grande, poblado y con el mayor PIB de América Latina, su relación con Estados Unidos no recibe la atención que tiene México, debido a la distancia geográfica y a los menores contactos comerciales y de inversión, políticos y a diásporas considerablemente inferiores –de brasileños en aquel país y de estadounidenses en Brasil.

Asimismo, con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, América Latina en general es percibida como una región menos prioritaria para la seguridad estadounidense, si bien México y Canadá le resultan vitales a Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza.

Las circunstancias descritas llevan a que México y Brasil asuman sus relaciones con Estados Unidos desde ópticas y necesidades distintas, y es entendible que ello lleve a desencuentros en las relaciones mexicano-brasileñas en diversos ámbitos, como se verá a continuación.

Las relaciones actuales entre México y Brasil

Las relaciones actuales entre México y Brasil siguen enfrentando los problemas de la lejanía geográfica, la interposición de Estados Unidos, el reconocimiento mutuo al liderazgo regional que cada país está en condiciones de efectuar y la naturaleza competitiva, es decir, poco complementaria, de las economías de las dos naciones. De hecho, con la firma del TLCAN, México ha profundizado su de por sí estrecha relación con Estados Unidos y América Latina tiene una presencia simbólica en el comercio exterior mexicano, pese a que una buena parte de los acuerdos comerciales suscritos por México desde principios de la década de los 90 a la fecha son, precisamente, con naciones latinoamericanas. Brasil, por su parte, se ha regionalizado respecto al cono sur a través del MERCOSUR, que si bien ha experimentado vaivenes, actualmente recibe un impulso decidido de parte del gobierno de *Lula Da Silva*.

Teniendo este marco como el referente que determina los márgenes de maniobra de México y Brasil, conviene destacar que las relaciones comerciales bilaterales han ido en aumento, si bien a México le representan un déficit creciente en la balanza comercial, como se ilustra en el cuadro 1. Esto se compensa con el mejor comportamiento de parte de las inversiones mexicanas en Brasil.

Así las cosas, en un período de 16 años, de 1990 a 2006, el comercio entre México y Brasil creció 13 veces, pero si bien las exportaciones mexicanas tuvieron un incremento en seis veces en ese período, las exportaciones brasileñas aumentaron 18 veces. En ese mismo año, los intercambios con México representaron para Brasil apenas el 4. 26 por ciento del total de su comercio exterior. En contraste, sólo el 0. 6 por ciento del total de las exportaciones mexicanas se dirige a Brasil (Rosas, 2001: 206).



Cuadro 1: Balanza comercial de México con Brasil (Valores en miles de dólares)

| Año | Exportaciones | Importaciones | Comercio Total | Balanza Comercial |
|---------|---------------|---------------|----------------|-------------------|
| 1990 | 167,214 | 360,177 | 527,391 | -192,963 |
| 1991 | 185,012 | 755,392 | 940,404 | -570,380 |
| 1992 | 408,655 | 1,110,204 | 1,518,859 | -701,549 |
| 1993 | 292,199 | 1,200,760 | 1,492,959 | -908,561 |
| 1994 | 376,104 | 1,225,509 | 1,601,613 | -849,405 |
| 1995 | 860,619 | 565,265 | 1,425,884 | 295,354 |
| 1996 | 982,195 | 690,049 | 1,672,244 | 292,146 |
| 1997 | 882,537 | 869,343 | 1,751,880 | 13,194 |
| 1998 | 739,063 | 1,037,784 | 1,776,847 | -298,721 |
| 1999 | 518,577 | 1,128,881 | 1,647,458 | -610,304 |
| 2000 | 690,259 | 1,802,912 | 2,493,171 | -1,112,653 |
| 2001 | 714,481 | 2,101,278 | 2,815,759 | -1,386,797 |
| 2002 | 658,237 | 2,565,006 | 3,223,243 | -1,906,769 |
| 2003 | 621,121 | 3,267,422 | 3,888,543 | -2,646,301 |
| 2004 | 863,097 | 4,341,119 | 5,204,216 | -3,478,022 |
| 2005 | 890,237 | 5,214,246 | 6,104,483 | -4,324,009 |
| 2006 | 1,147,291 | 5,557,836 | 6,705,127 | -4,410,545 |
| 2006 /1 | 249,039 | 1,332,631 | 1,581,670 | -1,083,592 |
| 2007 /1 | 901,788 | 2,626,532 | 3,528,320 | -1,724,744 |

Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

Un análisis somero a partir de los productos que intercambian México y Brasil da cuenta de la poca complementariedad que tienen, aunque cabe destacar que un hecho positivo es que los productos comerciados tienen un valor agregado alto. Así, los 10 principales productos mexicanos exportados a Brasil en 2002 fueron: automóviles; partes para aparatos de transmisión o receptores; motores de combustión interna; pigmento rutilo; medicamentos; aparatos de recepción radiofónica para automóviles; amoxicilina y sus sales; partes y accesorios para tractores y automóviles; purificador por conversión catalítica de gases de escape de vehículos, y máquinas digitales procesadoras de datos portátiles. Los 10 principales productos brasileños importados por México en 2002 fueron: automóviles; vehículos de carga; motores de combustión interna; productos semi-manufacturados de fierro; partes y accesorios para tractores y automóviles; carrocerías para vehículos de pasajeros o carga; chasis con motor para automóviles; tubos catódicos para televisión a colores; productos mineros de fierro no aglomerados y sus concentrados, y terminales portátiles de telefonía celular.

En materia de inversiones, las empresas mexicanas tienen un mayor dinamismo. Así, en el caso de la inversión acumulada de México en Brasil entre 1999 y 2002 ha habido un notable aumento en la participación de empresarios mexicanos. De 1999 a 2000, según datos del Banco Central de Brasil, la inversión mexicana casi se duplicó (pasó de 115 millones de dólares a 224 millones). De 2000 a 2002, de acuerdo con información de la Consejería Comercial de México en Brasil, la participación de las empresas mexicanas en Brasil creció más de cuatro veces (aumentó de 224 millones de dólares a 1 054. 7 millones).

Por cuanto hace a las inversiones brasileñas en México, entre enero de 1999 y septiembre de 2002, las empresas con capital brasileño realizaron inversiones en México por 46 millones de dólares, cantidad que representa el 21. 8 por ciento de la inversi-



ón aportada por los países de la Asociación Latinoamericana de Integración o ALADI (que ascendió a 210. 5 millones de dólares). Con ello, Brasil ocupó la segunda posición entre los países de la ALADI que en ese lapso materializaron inversiones en México.

Cuadro 1: Principales empresas mexicanas con inversión fija en Brasil

| Nombre | Monto En miles de dólares de EEUU | Año | Producto | Lugar |
|--|--|------|------------------------------------|------------------------------------|
| ATL (América Movil) / ¹ | 688,000 | 2001 | Telefonía | São Paulo |
| Caesar Park Hotel "Grupo Posadas" / ² | 173,000 | 2001 | Hotelería | São Paulo y Río de Janeiro |
| Bimbo do Brasil | 60,000 | 2001 | Panadería | São Paulo, Río de Janeiro y Recife |
| Sucos del Valle do Brasil | 50,000 | 1998 | Jugos de frutas | Americana, SP |
| Dako Eletrodomésticos | 30,000 | 2002 | Electrodomésticos | Campinas, SP |
| São Marco Ind. e Com. Ltda. | 20,000 | 1996 | Autopartes | São Paulo |
| Cablina do Brasil | 15,000 | 1999 | Arneses v cables | São Paulo |
| Eleto Manganês | 10,000 | 2000 | Bióxido de manganeso electrolítico | Itapeirica, MG |
| Mabesa do Brasil S/ A | 5,000 | 1998 | Pañales | Bahia y Santa Catarina |
| Lorena do Brasil Ltda. | 3,000 | 2000 | Dulces | São Paulo |
| Dalka do Brasil Ltda. | 500 | 2000 | Tinacos de plástico | Valinhos, SP |
| Marketing Group do Brasil | 200 | 2001 | Estudios de mercado | São Paulo |
| Rassini - NHK Autopeças S/ A | N/D | 1996 | Autopartes | São Paulo |
| CIE Brasil | N/D | N/D | Entretenimiento | São Paulo |
| Total | 1.054.700 | | | |

Fuente: Información recabada por la Consejería Comercial de México en Brasil.

/¹ El Proyecto de Inversión se espera que llegue a los US\$ 4,000 millones de dólares (mdd) hasta el 2005.

/² El Proyecto lleva 173 millones al 2002 v se prevén inversiones adicionales de US\$ 139 mdd hasta el 2004.

Al mes de septiembre de 2002 se contaba con el registro de 131 sociedades con participación de Brasil en su capital social, esto es, el 0. 5 por ciento del total de sociedades con inversión extranjera directa (IED) registradas en México (25 451). Las empresas con inversión brasileña se dedican principalmente a las actividades del comercio (38. 2 por ciento del total) y servicios (33. 6 por ciento), y se localizan en mayor medida en el Distrito Federal, el Estado de México, Quintana Roo y Baja California. La inversión de Brasil acumulada a partir de 1994 asciende a 58 millones de dólares -año en que México adoptó los estándares internacionales para estimar los flujos de IED.



Cuadro 2: México y Brasil: principales acuerdos bilaterales en vigor.

| Nombre | Fecha de suscripción |
|---|----------------------|
| Convención de arbitraje | 26/12/1911 |
| Tratado de extradición | 23/03/1938 |
| Declaración conjunta en materia comercial | 22/01/1960 |
| Declaración conjunta sobre relaciones económicas | 30/08/1969 |
| Acuerdo sobre transporte aéreo | 20/11/1970 |
| Acuerdo básico de cooperación técnica y científica | 15/05/1975 |
| Convenio de cooperación turística | 06/10/1975 |
| Convenio de amistad y cooperación | 21/02/1979 |
| Acuerdo básico de cooperación industrial | 28/02/1979 |
| Convenio de cooperación cultural y educativa | 30/04/1982 |
| Convenio de cooperación en materia de promoción de inversiones | 10/10/1990 |
| Acuerdo de cooperación en el área del medio ambiente | 07/06/1995 |
| Acuerdo sobre servicios aéreos | 18/07/1996 |
| Acuerdo de cooperación para el combate al narcotráfico y a la fãrmaco dependencia | 25/11/1997 |

La inversión brasileña canalizada al país entre enero de 1999 y septiembre de 2002 se destinó a servicios, que recibió 53. 8 por ciento del total; el comercio captó 29. 2 por ciento; la industria manufacturera, 16. 6 por ciento; y la construcción, 0. 3 por ciento. Las empresas brasileñas con inversión fija en México son: *Krupp Siderúrgica S. A.* (automotriz), *Marcopolo S. A.* (automotriz), *Aunde Coplatex do Brasil S. A.* (textil), *Habib's* (alimentos), *Busscar* (automotriz), *Weg S. A.* (metal-mecánico), *Scania do Brasil S. A.* (automotriz), *Tramontina S. A.* (utensilios y herramientas), *O Boticario* (perfumería), *Multivisão Ind. E Com. Ltda.* (muebles), *H Buster do Brasil* (autopartes), *Prensas Schuler S. A.* (metal-mecánico), *Banco do Brasil* (servicios bancarios, con una oficina de representación que opera en la ciudad de México).

Como se verá más adelante, buena parte del comercio bilateral entre México y Brasil se rige por los acuerdos preferenciales suscritos y renovados en el seno de la ALADI y con frecuencia se han producido conflictos, por ejemplo, ante la negativa de Brasil de renovar las preferencias que le otorga a México.⁶ En julio de 2002 México y Brasil suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica No. 53 (ACE-53) el cual es heredero de un acuerdo de preferencias arancelarias que comenzó a ser negociado en 1995, cuando el modelo era "4+1" –o sea, los cuatro socios del MERCOSUR más México. El intento fracasó, así como otros en 1996, 1997 y 1998, cuando hubo un intercambio de listas de productos susceptibles de recibir un tratamiento preferencial en un acuerdo bilateral con Brasil. En 2000 las negociaciones se estancaron en los productos sensibles. De parte de México los problemas fueron el papel y celulosa, cuero, calzados y aluminio exportados por Brasil; del lado brasileño las dificultades fueron las exportaciones mexicanas de tintas, electrodomésticos y fibras artificiales y sintéticas (no todos estos productos entraron en el ACE-53).

México y MERCOSUR: una difícil vinculación

Siendo Brasil el líder del MERCOSUR, la posibilidad de un arreglo comercial entre éste proceso de regionalización y México se antoja remoto. Por ahora se vislumbra un acuerdo transitorio, del cual sólo existen algunos borradores y aun no se ha logrado definir el universo arancelario que cubriría dicho acuerdo. Esto plantea dificultades dado que, como se explicaba líneas arriba la vigencia de algunos acuerdos bilaterales es precedera y por lo



mismo, hay que entablar negociaciones frecuentemente para renovar las preferencias. Hoy los dos países cuentan apenas con un acuerdo en el sector automotriz –suscrito en 2000– que, sin embargo, se espera, sea la base para profundizar la relación.

En 2004, México signó un Tratado de Libre Comercio con Uruguay, mismo que está pensado para que sus términos sirvieran como referencia para un eventual acuerdo entre México y el MERCOSUR. Claro está que la adhesión de Venezuela al MERCOSUR, país con el que México ha tenido importantes desencuentros en los últimos años, complejiza aun más las posibilidades de una negociación Méxio-MERCOSUR.

México ha estado interesado en un amplio acuerdo con el MERCOSUR, el cual abarcaría una gama muy variada de productos cubiertos por los acuerdos pre-existentes en el marco de la ALADI. Brasil, en cambio, querría originalmente excluir del llamado acuerdo “4+1” los sectores automotriz, equipos de telecomunicaciones y de informática, y parcialmente el de electro-electrónicos. Estas objeciones han impedido el nuevo acuerdo.

Aquí ha salido a relucir la fuerte disputa empresarial entre México y Brasil. La mexicana es la economía con la que más fuertemente compite Brasil en América Latina, dado que ambas poseen parques industriales similares (aun cuando, en honor a la verdad, en el territorio brasileño se asienta una base industrial mucho mayor a la mexicana).

En esta lógica en 1998, se llevaron a cabo reuniones para analizar las compensaciones que México otorgaría a Argentina por la aplicación del Protocolo Interpretativo del artículo 44 de ALADI, a fin de apoyar a los argentinos por los impactos desfavorables que hubiesen experimentado sus exportaciones al mercado mexicano a raíz de la entrada en vigor del TLCAN. El gobierno de Buenos Aires una vez que concluyó éste proceso de compensación, refrendó el acuerdo bilateral. Asimismo, cabe destacar que México concluyó en septiembre de 2003, un Acuerdo de Complementación Económica con Uruguay, lo cual significa que de mantenerse los desacuerdos con Brasil y ante la imposibilidad de tener un acuerdo global con el MERCOSUR, México privilegiará acuerdos bilaterales con algunos de los socios mercosureños.⁷

El TLCAN y el MERCOSUR son proyectos económicos distintos. El primero se limita a crear una zona de libre comercio, mientras que el segundo es una unión aduanera. Estas diferencias quedan de manifiesto en las condiciones jurídicas para extender la membresía a otros países en cada uno de estos diseños económicos. Así, en el capítulo IV, artículo 20 del Tratado de Asunción, base jurídica del MERCOSUR, se establece lo siguiente:

... el presente tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los estados después de cinco años de vigencia de este tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de los esquemas de integración subregional o de una asociación extraregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los estados parte (CI-EDUR/DATES, 1994: 20).

Ello contrasta con el artículo 2204 del TLCAN, donde se abre la posibilidad de membresía a cualquier país del mundo, esté o no en el hemisferio occidental, sea o no latinoamericano.

Estas cláusulas de los tratados de referencia son centrales en el análisis de las estrategias negociadoras que persiguen México y Brasil respecto a los procesos de regionalización que se gestan en América Latina. Así, mientras que el MERCOSUR apunta a conformar un grupo compacto de países latinoamericanos que podrían exigir mejores términos de intercambio a EEUU y otras potencias comerciales, México está dispuesto a negociar con quien



lo desee por separado. Por lo tanto, en muchos sentidos, México es visto por Brasil como el principal obstáculo para liderar los procesos latinoamericanos de regionalización de cara a la propuesta estadounidense de dar vida al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Brasil y el ALCA

Como se recordará, en diciembre de 1994, con motivo de la celebración de la Primera Cumbre de las Américas en Miami a la que fueron convocados todos los países del hemisferio occidental miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la excepción de Cuba-, se anunció que en el año 2005 el continente americano sería una vasta zona de libre comercio estableciendo el ALCA. También, a manera de preámbulo para dar la bienvenida al ALCA se dio a conocer la incorporación de Chile al TLCAN. Este enfoque, al decir de Brasil, debilita la integración latinoamericana porque la posición negociadora de Chile es más endeble en lo individual que si, por ejemplo, estuviera acompañada de la de todos los demás miembros de la ALADI. Si bien Brasil ha hecho críticas implícitas a Chile por buscar un acercamiento individual con EEUU,⁸ a los ojos de Brasilia el principal responsable de ésta situación es México,⁹ país que ha “traicionado” buena parte de los principios latinoamericanos de negociación al suscribir un TLCAN con EEUU a espaldas de la ALADI.

EEUU, sin embargo, tiene problemas políticos severos para hacer realidad el ALCA. Antes de que se llevara a cabo la Quinta Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, México, en septiembre de 2003, Brasil al lado de India y China remitieron a la atención del titular del Consejo General de la OMC, Carlos Pérez del Castillo, un planteamiento conjunto en materia agrícola a manera de respuesta a la propuesta que sobre el particular habían planteado Estados Unidos y la Unión Europea. A la iniciativa encabezada por Brasil se unieron Argentina, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela para integrar el Grupo de los 20. Con la adhesión de Egipto se le denominó Grupo de los 21 y una vez que también se unieron a la iniciativa Indonesia y Nigeria simplemente se decidió que se llamara Grupo de los 20 *plus*. A dicho grupo (y sobre todo a Brasil) lo responsabilizan EEUU y la UE de haber contribuido al colapso de la Ministerial de Cancún, pese a que es sabido que uno de los principales desacuerdos hacia el final de la citada reunión versó en torno a los llamados *temas de Singapur*.

El debilitamiento de la OMC como foro de negociación, está alentando las negociaciones bilaterales y quizá las regionales en el mundo. Ello es de particular relevancia considerando que los países del continente americano intentan dar vida al ALCA, al mismo tiempo que negocian diversos acuerdos bilaterales con EEUU. Sin embargo, la lógica de EEUU estriba en debilitar el liderazgo que mantiene Brasil a través del MERCOSUR. A fines de 2003, el MERCOSUR suscribió un acuerdo comercial con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y además Perú se integró como miembro asociado al MERCOSUR. En principio, Brasil cuenta con una marcada influencia en el cono sur y le restara márgenes de maniobra a la agenda de Estados Unidos en el continente. Asimismo, Brasil ha logrado convencer a sus socios del MERCOSUR para excluir de las negociaciones del ALCA todos los temas “candentes” (como agricultura, servicios y propiedad intelectual, además de los *temas de Singapur* como inversión y compras de gobierno) y privilegiar a la OMC como el foro para su negociación. Así, el MERCOSUR estaría a favor de un acuerdo *ALCA light* o *ALCA minus* en oposición al *ALCA plus* que Estados Unidos y Canadá desean apoyar, con la idea de que el libre comercio a nivel continental se rija por parámetros que vayan más allá de lo que se negocia en la OMC.



El debilitamiento de la estrategia de Brasil se puede lograr por muchas vías, pero cabría destacar la estrategia bilateralista de EEUU al privilegiar acuerdos con países del continente en lo individual. Inclusive la negociación en curso para dar vida al Tratado de Libre Comercio entre América Central y EEUU (conocido como CAFTA por sus siglas en inglés), si bien involucra a cinco naciones centroamericanas, en la recta final que ahora está en marcha, el gobierno estadounidense está pactando con cada país en lo particular. Robert Zoellick, Representante de Comercio de Estados Unidos lo dijo claramente tras el fracaso de la reunión de Cancún: su país negociará con *can-do countries*, es decir, con quienes puedan negociar, en vez de esperar un consenso en el seno de la OMC o inclusive en el ALCA. En suma, Estados Unidos está propiciando una fragmentación de los países del continente americano en cuatro subgrupos a los que seduce con el argumento de que les otorgará un acceso diferenciado al mercado estadounidense en cuanto el ALCA entre en vigor. Al MERCOSUR lo castiga con esta propuesta, porque sólo le daría acceso a un 50 por ciento de sus productos agrícolas (excluyendo el azúcar) y a un 58 por ciento de sus bienes industriales. En cambio, para los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) las cifras serían de 85 y 91 por ciento respectivamente. Los países de América Central y los de la CAN tendrían un acceso entre el 61 y el 68 por ciento de sus productos agrícolas e industriales en el mercado estadounidense.

La fragmentación del Grupo de los 20, integrado mayoritariamente por países latinoamericanos, es el reflejo de las presiones estadounidenses. Entre los desertores figuran Costa Rica, El Salvador y Guatemala -negociadores del CAFTA y que no quieren poner en peligro su puesta en marcha-, además de Colombia, Bolivia y Perú, miembros de la CAN. Colombia ha señalado que desea iniciar negociaciones formales con Washington para concretar un tratado comercial bilateral. Otros países latinoamericanos que desean negociar bilateralmente con EEUU son República Dominicana y Panamá.

Es claro entonces que el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC está teniendo el mismo efecto que provocó el estancamiento de la Ronda de Uruguay a finales de la década de los 80: ante la falta de acuerdo en las negociaciones multilaterales, los países favorecen el bilateralismo y el regionalismo. De manera análoga, si el ALCA prueba ser difícil de negociar debido a la presión de Brasil, entonces es más que posible que EEUU favorezca el bilateralismo.

En el momento actual, México desarrolla una estrategia negociadora similar a la estadounidense y efectúa negociaciones para ampliar o profundizar las relaciones con algunas naciones latinoamericanas, y de manera específica con Colombia¹⁰, Venezuela¹¹, El Salvador, Guatemala, Honduras,¹² Panamá¹³, Perú, Ecuador¹⁴, y con la Asociación de Estados del Caribe¹⁵.

Se observa claramente la tendencia a que México negocie con los países latinoamericanos en lo individual, incluso con aquéllos que poseen economías sumamente vulnerables y carecen de un poder importante de negociación respecto a los mexicanos. Llama la atención, en éste sentido, que a pesar de las similitudes y las dimensiones de los mercados centroamericanos, México haya procedido a negociar con Costa Rica y Nicaragua por separado. Lo mismo se aplica respecto a los países de la Comunidad Andina, con quienes, hoy por hoy, existen acuerdos y/o negociaciones individuales.¹⁶ En éste sentido, México tiene un estilo de negociación muy parecido al de EEUU, donde se privilegia a los países, por separado, por encima de las agrupaciones regionalizadoras tipo Comunidad Andina o MERCOSUR.

TLCAN, Brasil y artículo 44 de la ALADI

La aparición de las Comunidades Europeas en la escena internacional en los años 50 del siglo pasado, obedeció, entre otras razones, a la necesidad de fortalecer a los países europeos occidentales frente a un mundo hegemonizado por Estados Unidos y la Unión Soviética, resultado del colapso de Europa como centro de poder global con motivo de la



segunda guerra mundial. En muchos sentidos, la creación de las Comunidades Europeas no era sino un proyecto geopolítico y geoeconómico llamado a restablecer el poder y la capacidad de influencia sobre los acontecimientos regionales y globales de los países europeos involucrados¹⁷.

La percepción de que la regionalización en Europa Occidental daría mayor margen de maniobra a los países participantes en las relaciones internacionales fue una consideración ampliamente ponderada por los países latinoamericanos, deseosos en general, de evitar una marginación mayor a la que la dinámica del sistema capitalista los confinaba. Ya en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se llevaban a cabo estudios explicativos sobre la dependencia de América Latina respecto a los centros decisorios de poder global. De ahí que se concluyera que una gestión colectiva podría dotar de una mejor capacidad negociadora a los países del área.

Así surgió la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con sede en Montevideo, Uruguay, en febrero 1960, a tan sólo tres años de la suscripción del Tratado de Roma y en el marco de la efervescencia de la Revolución Cubana. El objetivo central de la ALALC era la creación de una zona de libre comercio entre sus miembros que debería entrar en vigor en un período no mayor de 12 años a partir de la puesta en marcha del Tratado de Montevideo. Los socios de la ALALC eran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Desde su surgimiento, la ALALC hubo de padecer el problema de las asimetrías existentes entre sus miembros. Pese a compartir problemas afines, México, Brasil y Argentina con frecuencia dominaban la agenda, arrancando las protestas de los países más pequeños y vulnerables. Por ejemplo: instaurar una zona de libre comercio planteaba problemas como el trato nacional y la periodicidad de la desgravación, políticas que, en cualquier caso, no podían ser iguales para Bolivia y México, ni para Ecuador y Brasil.

Más importante, sin embargo, es que las políticas industriales de los países involucrados no parecían incorporar a la integración regional en sus planes. Con políticas sustitutivas de las importaciones, el incremento del comercio intrarregional estaba severamente limitado, sobre todo si a ello se suman una serie de rivalidades geopolíticas que en vez de ponderar la permeabilidad económica de las fronteras fortalecían la desconfianza y, por ende, el reforzamiento de los conflictos limítrofes y fronterizos.

La ALALC no pudo cumplir con su cometido y los países miembros dispusieron su desaparición en 1980. En ese mismo año, los 11 miembros *alalcianos* crearon la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entidad que aprendería de los errores de su antecesora y se fijaría metas más modestas y al mismo tiempo más concretas para favorecer el incremento de los vínculos entre los países de la región. Desafortunadamente la ALADI surgió en el inicio de la década perdida y los planes de profundizar las relaciones entre sus miembros se enfrentaron a otra lista de prioridades de las naciones del área donde la resolución de la crisis, del endeudamiento y de la pérdida de competitividad de sus productos de exportación eran esenciales.

El Tratado de Montevideo, marco jurídico global constitutivo y regulador de la ALADI, fue suscrito el 12 de agosto de 1980 estableciendo los siguientes principios generales:

1. pluralismo en materia política y económica;
2. convergencia progresiva de acciones parciales hacia la formación de un mercado común latinoamericano;
3. flexibilidad;
4. tratamientos diferenciales en base al nivel de desarrollo de los países miembros; y
5. multiplicidad en las formas de concertación de los instrumentos comerciales (<http://www.aladi.org/>)



Los países miembros pueden, al amparo de la ALADI, aprobar acuerdos de muy diversa naturaleza. Pero lo más importante es que la ALADI propicia la creación de un área de preferencias económicas en la región con el objetivo final de posibilitar el nacimiento de un mercado común latinoamericano, a través de tres mecanismos:

1. una preferencia arancelaria regional que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países;
2. acuerdos de alcance regional (comunes a la totalidad de los países miembros); y
3. acuerdos de alcance parcial, con la participación de dos o más países del área.

Tanto los acuerdos regionales como los de alcance parcial (previstos en los artículos 6, 7, 8 y 9 del Tratado de Montevideo) pueden abarcar ámbitos muy variados como desgravación arancelaria y promoción del comercio; complementación económica; comercio agropecuario; cooperación financiera, tributaria, aduanera, sanitaria; preservación del medio ambiente; cooperación científica y tecnológica; promoción del turismo; normas técnicas; y muchos otros campos previstos a título expreso estén o no incluidos en el Tratado de Montevideo (artículos 10, 11, 12, 13 y 14).

La ALADI sostiene por tanto que el Tratado de Montevideo es un acuerdo “sombrija” y, en consecuencia, jurídicamente al suscribirlo, los gobiernos de los países miembros autorizan a sus representantes para legislar en los acuerdos sobre los más importantes temas económicos que interesen o preocupen a los Estados. Esto es de singular importancia, dado que, al tener un perfil tan bajo, la ALADI se escuda en las negociaciones comerciales efectuadas por sus miembros, aun cuando la Asociación no haya sido el promotor o *facilitator* de las mismas. Así las cosas, la ALADI aplaude el acuerdo de libre que existe entre Chile y México; el acuerdo de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela (G3); el Mercado Común del Sur; la reactivación de la Comunidad Andina, etcétera. Lo interesante de éstas iniciativas es que muchas fueron suscritas sin el apoyo de la ALADI y en algunos casos sin siquiera contemplar las disposiciones de la Asociación. Los críticos de las auto-alabanzas a la ALADI sostienen que es contradictorio considerar que esa red de acuerdos intrarregionales favorece el trabajo de la Asociación, toda vez que son excluyentes entre sí (principio básico del regionalismo), y que más que favorecer la integración latinoamericana, la jerarquizan y la fracturan.

Aun así, la ALADI es un sistema más acabado que la ALALC, donde los países calificados como de menor desarrollo económico relativo de la región (Bolivia, Ecuador y Paraguay) gozan de un sistema preferencial. A través de las nóminas de apertura de los mercados que los países ofrecen a favor de los países de menor desarrollo relativo; de los programas especiales de cooperación (ruedas de negocios, preinversión, financiamiento, apoyo tecnológico); y de las medidas compensatorias a favor de los países mediterráneos, se busca una participación plena de dichos países en el proceso de integración.¹⁸

La ALADI afirma que abre además su campo de acción hacia el resto de América Latina mediante vínculos multilaterales o acuerdos parciales con otros países y áreas de integración del continente (artículo 25 del Tratado de Montevideo). Asimismo contempla la cooperación horizontal con otros movimientos de integración del mundo y acciones parciales con terceros países en vías de desarrollo o sus respectivas áreas de integración (artículo 27). Ello no significa, naturalmente, que otros procesos de regionalización en latitudes remotas, tomen en cuenta las gestiones de la ALADI.

La ALADI da cabida en su estructura jurídica a los acuerdos regionales, plurilaterales y bilaterales de integración que surgen en forma creciente en el continente como la Comunidad Andina, el Grupo de los Tres, el MERCOSUR, etcétera. En consecuencia, al menos por los términos en que está redactado el Tratado de Montevideo, le corresponde a la Asociación –como marco o “paraguas” institucional y normativo de la integración regional– desarrollar acciones tendientes a apoyar y fomentar estos esfuerzos con la finalidad de hacerlos confluir progresivamente en la creación de un espacio económico común.



Ahora bien: la ALADI, pese a su marginalidad en las negociaciones comerciales de “nueva generación”¹⁹ que desarrollan los países latinoamericanos especialmente en el marco de la posguerra fría, va a adquirir importancia en las relaciones entre México y Brasil debido a la suscripción del TLCAN por parte del primero en 1994. A pesar de que la ALADI antecede en el tiempo al TLCAN, el gobierno mexicano desdeñó los compromisos existentes con la Asociación en el momento de suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con EEUU y Canadá. Ocurre que los estatutos de la ALADI incluyen una disposición (artículo 44) que establece lo siguiente:

Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros apliquen a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serán inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros (<http://www.aladi.org>).

Como puede observarse, el artículo de referencia implica en la práctica, que México, al signar el TLCAN con EEUU y Canadá, estaba obligado a ampliar los términos del acuerdo a los países miembros de la ALADI. No es necesario insistir en el hecho de que para Estados Unidos una situación de éste tipo era inaceptable, en primer lugar por el carácter anti-estadunidense de la Asociación, además de que México es, entre los países latinoamericanos, el segundo socio comercial más importante para la Unión Americana, en tanto el resto del hemisferio, salvo Canadá, reviste un interés secundario para las prioridades económicas internacionales de Washington.²⁰

México, por lo tanto, procedió a la suscripción del TLCAN ignorando deliberadamente el artículo 44 de ALADI sin establecer consultas con sus socios latinoamericanos, situación que generó severas críticas hacia el gobierno mexicano, especialmente en 1994, fecha en que el tratado comercial norteamericano entró en vigor. El país que más abiertamente criticó la actitud de México fue justamente Brasil, quien percibía que gracias al TLCAN, México se colocaría en una posición privilegiada en el mercado estadounidense, a costa de los intereses brasileños. Dada la similitud en los productos comercializados por México y Brasil, éste último buscaba una compensación que le permitiera enfrentar las consecuencias de la existencia del TLCAN.

Ante la postura de México en el sentido de “pedir perdón”, en vez de “pedir permiso”, el gobierno de Brasilia llegó a sugerir que México fuera expulsado de la ALADI dado que había violado los estatutos y el espíritu de la institución. El gobierno mexicano, por su parte, presionado por la imagen de “norteamericanización” y “deslatinoamericanización” que el TLCAN implicaba, se dispuso a negociar con sus socios *aladianos* una exención al artículo 44 del Tratado de Asunción, así como la compensación por los efectos desfavorables que el TLCAN pudiera provocar a los miembros de la Asociación y, tras arduas negociaciones, finalmente la dispensa le fue otorgada hacia finales del mismo año. El mal, sin embargo, ya estaba hecho y la ALADI se debilitó aun más ante estos acontecimientos.

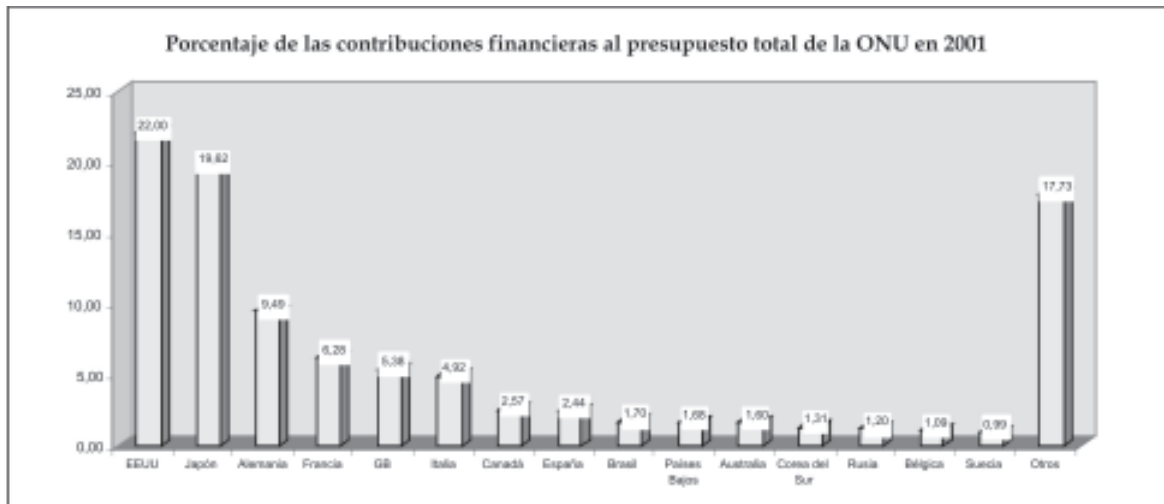
Otras rivalidades: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La rivalidad entre México y Brasil es notoria en el terreno económico, pero no empieza ni termina en ese ámbito. A menudo, en foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los desencuentros prevalecen y ello debilita al Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC), respecto a otras regiones e iniciativas en el mundo.



Así, México ha desarrollado diversas iniciativas en materia de desarme, combate al narcotráfico y cooperación internacional que han tenido fuerte resonancia en la Asamblea General de la ONU, en tanto Brasil ha tenido una presencia más destacada en el Consejo de Seguridad, donde inclusive, ha buscado una membresía como socio permanente.²¹

Gráfico 2



Fuente: ONU.

México ha participado en tres ocasiones en el Consejo de Seguridad: 1946, 1980-1981 y 2002-2003.²² En contraste, Brasil ha participado en ocho oportunidades en el órgano político más importante de la ONU. En este sentido, Brasil tiene una mayor experiencia en los debates que se han desarrollado históricamente en el Consejo de Seguridad, evitando, a diferencia de México, el descuido o el no seguimiento de los temas más apremiantes en un momento determinado. Al respecto, baste mencionar que, en promedio, han mediado 34 y 21 años, respectivamente, entre cada una de las ocasiones en que México ha participado en el Consejo de Seguridad, y que el mundo ha cambiado mucho, sobre todo en las dos décadas pasadas. Esta falta de experiencia de México, explicaría, por ejemplo, la indefinición mexicana en materia de sanciones, respecto a los conflictos en el continente africano –que debido a la compleja problemática que lo aqueja, da pie a numerosas resoluciones en el seno del Consejo de Seguridad- e, inclusive, en materia de operaciones de mantenimiento de la paz.²³ En contraste, Brasil ha estado en contacto más frecuentemente en el Consejo de Seguridad con los debates sobre África –con quien tiene relaciones fluidas-, la asistencia humanitaria, etcétera. Además, Brasil participa en operaciones de mantenimiento de la paz.

Pero quizá donde la rivalidad México-Brasil ha sido más notoria es en torno a la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tema que ha adquirido mayor importancia a partir de 1995, año en que la ONU cumplió medio siglo de existencia. Al respecto, se ha ventilado la posibilidad de que, de abrirse la membresía permanente a Japón y Alemania, sería pertinente posibilitar que ingrese al menos un país de cada región no representada en éste órgano político tan importante. América Latina tendría la oportunidad de participar, y naturalmente Brasil y México aspiran a ser los elegidos, por lo que unos y otros se descalificaron en 1998 para el cargo a pesar de que en otros tiempos, éstas y otras naciones han criticado el cariz oligárquico del Consejo de Seguridad (*The Economist*, August 14th, 1998: 15).

Seguridad continental, TIAR y OEA

Entre los desencuentros más recientes, la reforma de las instituciones en materia de seguridad en el continente americano, enfrentó de nueva cuenta a México y Brasil. Como se



recordará, una semana antes de que se produjeran los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en las ciudades estadounidenses de Nueva York, Washington D. C., y Pensilvania, el Presidente mexicano Vicente Fox, de visita en la capital de Estados Unidos, hizo saber que el país reconsideraría su participación en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)²⁴ por considerar que desde hace tiempo, había dejado de satisfacer las expectativas de seguridad de los países miembros –especialmente de los latinoamericanos. Esta decisión seguramente tuvo que ver con el deseo de la administración de Fox, de dar un giro a la política exterior mexicana, considerando que un nuevo gobierno, con una fuerza política distinta del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se encontraba en el poder.

Por supuesto que en el contexto pre-11 de septiembre, el anuncio de México no revistió la importancia que tuvo luego de que los atentados contra Estados Unidos ocurrieron. En ese marco, las diversas alianzas militares que Washington mantiene en el mundo, habilitaron la consigna de que “un ataque contra uno de sus miembros es un ataque contra todos ellos” y en el caso del continente americano, el TIAR no fue la excepción. El problema es que el país que decidió invocar al TIAR fue Brasil, situación que generó un profundo malestar en las autoridades mexicanas, dado que ello dejaba al país en una posición incómoda.²⁵

Existen numerosas interpretaciones respecto a las intenciones de Brasil con esta iniciativa, pero vale la pena ponderar la tesis de Ricardo U. Sennes, Janina Onuki y Amâncio Jorge de Oliveira quienes sostienen que

Después de los atentados del 11 de septiembre, Brasil, frente a las presiones de EEUU para colaborar en su “guerra contraterrorista” resolvió dar una solución diplomática a esas demandas. En vez de contestar a las demandas bilaterales de EEUU de compromiso del país con su política, Brasil optó por invocar el TIAR como el instrumento existente más adecuado para tratar el tema. Obviamente Brasil buscó valerse de la inactividad de ese tratado para escapar de cualquier nuevo compromiso con EEUU. Ese movimiento hizo que México postergase la denuncia al Tratado, lo que vino a hacer hasta fines del 2002 (Sennes, Onuki y De Oliveira, 2003: 200).

Este es, posiblemente, uno de los mejores ejemplos para ilustrar la naturaleza tan distinta de las relaciones entre México y Estados Unidos, entre Brasil y Estados Unidos, y entre México y Brasil, dado que en la promoción de sus intereses particulares, cada país toma decisiones que de manera casi inevitable, genera fricciones con los demás.

Una reflexión final

Sin descartar que el péndulo en las relaciones entre México y Brasil tenga un movimiento a favor de la cooperación bilateral, al menos por ahora parece difícil que los dos países estrechen sus relaciones de manera intensa. Independientemente de la escasa identidad ideológica entre el gobierno de Vicente Fox y el de *Lula Da Silva*, éste último está canalizando sus esfuerzos a favor de la consolidación de las relaciones entre los países sudamericanos, quienes le resultan prioritarios en su política exterior (Sennes, Onuki y De Oliveira, *Op. cit.*: 185-188). Esto fue ratificado por el propio Presidente *Lula Da Silva* durante su participación en Monterrey, en enero pasado, en la *Cumbre Extraordinaria de las Américas* en la que afirmó

Soy optimista porque tenemos más recursos para invertir en salud básica. Tenemos más recursos para invertir en vivienda, tenemos más recursos del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar proyectos de desarrollo industrial y soy optimista porque nuestra relación con América del Sur tal vez sea la mejor de toda nuestra historia y porque en



los próximos tres años sin duda estaremos consolidando al MERCOSUR con la participación de toda América del Sur y de países de América Latina, pero porque en los próximos tres años, si Dios nos ayuda y no hay ninguna crisis mayor, vamos a consolidar la tan anhelada integración física de toda América del Sur (Da Silva, febrero 2004: 55).

Lo anterior no niega la posibilidad de un trabajo coordinado entre México y Brasil, alrededor de ciertos temas, como se vio, por ejemplo, en el marco de la Quinta Reunión Ministerial de la OMC de Cancún, en la que los dos países se integraron al amparo del *Grupo de los 20*; o bien, de manera más reciente en el reconocimiento de que siendo la pobreza un terrible flagelo para las sociedades mexicana y brasileña, las dos naciones se encuentran negociando proyectos conjuntos de combate a la pauperización. Al respecto, en una entrevista reciente, Carla Marcia Parisi Checchia, asesora del Presidente *Lula Da Silva*, señaló que México y Brasil trabajan en propuestas similares para atacar el problema del hambre en las comunidades más pobres de los dos países (*El Universal*, 15 de febrero de 2004: A1, A6).²⁶

Resulta frustrante saber que existen grandes similitudes entre México y Brasil y que, pese a ello, les resulta muy difícil trabajar de manera concertada en la solución de los problemas comunes. Con todo, un primer paso a favor de la concertación y la reconciliación entre los dos países, es el estudio de experiencias históricas como las aquí reseñadas, porque ello podría ayudar a la sensibilización de sus respectivas autoridades, y eventualmente, nuevas iniciativas conjuntas se desarrollarían.

Notas

- ¹ Véase, por ejemplo, Cervo, Amado Luz y Clodoaldo Bueno (2002), *História da política exterior do Brasil*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; y Ojeda, Mario (1980), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- ² Argentina (1 224 kilómetros), Bolivia (3 400 kilómetros), Colombia (1 643 kilómetros), Guayana Francesa (673 kilómetros), Guayana (1 119 kilómetros), Paraguay (1 290 kilómetros), Perú (1 560 kilómetros), Surinam (597 kilómetros), Uruguay (985 kilómetros), y Venezuela (2 200 kilómetros).
- ³ En contraste, Brasil reconocería formalmente la independencia mexicana hasta 1831.
- ⁴ Todavía ahora, en pleno siglo XXI, no hay tantas opciones de rutas aéreas para conectar a México con el cono sur. Ciertamente hay más opciones que antaño, pero la triangulación sigue existiendo. Una de las opciones más a la mano para quien viaja de México a Centroamérica y/o el cono sur -y viceversa, es Miami.
- ⁵ Uno de los obstáculos para que se incrementara el comercio bilateral era la similitud en los productos exportables de los dos países.
- ⁶ El gobierno brasileño decidió no renovar en 1998 las preferencias arancelarias que se otorgaban a una gran cantidad de productos mexicanos en el marco de la ALADI, situación que llevó a los industriales mexicanos a protestar ante éstas medidas. Lo más interesante de ésta crisis, sin embargo, es el hecho de que los demás miembros del MERCOSUR siguieron otorgando (y de hecho renovaron) un trato favorable a México como parte de las preferencias intra-ALADI (*América Economía*, 16 de julio de 1998: 66-70).
- ⁷ México además tiene acuerdos amplios de libre comercio con Bolivia y Chile, miembros asociados del MERCOSUR.
- ⁸ El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos entró en vigor el 1º de enero de 2004.
- ⁹ Hacia julio del 2001, Brasil quedó imposibilitado para firmar acuerdos comerciales en lo individual debido al inicio de una política comercial externa común con los países del MERCOSUR. En los hechos, en una negociación del MERCOSUR como bloque, Brasil es muy influyente respecto a los socios potenciales y los términos de la negociación.
- ¹⁰ A partir de la entrada en vigor del G-3, el comercio bilateral entre México y Colombia se ha incrementado en 49.2 por ciento. El comercio ha crecido especialmente en el rubro de las exportaciones mexicanas a ese destino (67.7 por ciento) ya que las importaciones apenas se han elevado en un 2.6 por ciento. Colombia y Venezuela habían advertido a México que uno de los saldos de la crisis financiera de 1994-1995 sería la exportación de esa crisis a los países latinoamericanos. La vía para exportar la crisis, al decir de los



colombianos y venezolanos, era la devaluación del peso mexicano con lo que las exportaciones mexicanas se hacían competitivas en tanto las importaciones serían castigadas, afectando negativamente a los exportadores latinoamericanos que buscaban acceder al mercado mexicano.

- ¹¹ A partir de la entrada en vigor del G-3, el comercio bilateral entre México y Venezuela ha crecido en un 132.6 por ciento. Aquí se reproduce el patrón mostrado en el comercio México-Colombia, pues las exportaciones mexicanas han crecido mucho más que las importaciones de productos venezolanos. Baste mencionar que las ventas mexicanas a ese mercado crecieron en un 288.3 por ciento, en tanto las importaciones lo hicieron apenas en un 41.6 por ciento.
- ¹² Con estos tres países se firmó el acuerdo que entró en vigor en 2001 y que se denomina Triángulo del Norte.
- ¹³ Estas negociaciones se llevan a cabo en el marco del proceso Tuxtla.
- ¹⁴ En la reunión de Ministros de Comercio de México y de los países del Grupo Andino celebrada en Santiago de Chile al amparo del ALCA, considerando la existencia de los tratados comerciales de México con Bolivia, y de México con Colombia y Venezuela se planteó la posibilidad de integrar el Grupo de los Seis (G-6), mediante un tratado comercial entre México y los cinco socios del Pacto Andino.
- ¹⁵ México ha participado en las tres reuniones del Comité de Desarrollo del Comercio y de Relaciones Económicas Externas de la AEC (celebradas en noviembre de 1996 en Venezuela; en mayo de 1997 en Colombia; y en octubre de ese mismo año en Trinidad y Tobago). El programa de trabajo de dicho Comité se ha centrado en tres esferas, a saber: 1) diseño y conformación de mecanismos de intercambio de información de la AEC; 2) promoción de contactos entre grupos empresariales; y 3) promoción de contactos entre el comercio y la inversión.
- ¹⁶ En el seno del Grupo de los Tres, es recurrente la percepción de que el país más beneficiado en el acuerdo ha sido México, no Colombia, ni Venezuela.
- ¹⁷ A la sazón Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal Alemana.
- ¹⁸ Formalmente el Tratado de Montevideo 1980 está abierto a la adhesión de cualquier país latinoamericano. Sin embargo, tradicionalmente la ALALC y la ALADI fueron excluyentes hacia América Central y el Caribe.
- ¹⁸ No sería sino hasta el 26 de julio de 1999 que Cuba formalizó ante la ALADI el depósito del Instrumento de adhesión, constituyéndose en el décimo segundo miembro pleno el 26 de agosto del mismo año y el primer país no continental en acceder a esta institución.
- ¹⁹ Las negociaciones comerciales de nueva generación son las que van más allá del desarme arancelario.
- ²⁰ Para la Unión Americana, cuatro son los países que se ubican en la cúspide entre sus socios comerciales, a saber: Canadá, México, la República Popular China y Japón. Si bien hay países latinoamericanos para los que los intercambios de bienes y servicios con la Unión Americana son importantes (tales como Venezuela, los centroamericanos y Colombia), en el Cono Sur prevalece una amplia diversificación de las relaciones comerciales de esas naciones con el mundo, particularmente entre quienes integran el MERCOSUR.
- ²¹ Cabe destacar, sin embargo, que Brasil ha tenido un papel protagónico en rubros como el medio ambiente, la situación de la mujer, el desarrollo, la lucha contra el hambre, la transferencia de tecnología, y al igual que México está involucrado en el combate al narcotráfico.
- ²² Un hecho a destacar es que en los orígenes de la ONU, México y Brasil insistieron en abrir la membresía en el Consejo de Seguridad a otros países. Así, hacia 1946, cuando el Consejo de Seguridad empezó a operar sin que se definieran aun los criterios para garantizar la representación de las regiones, y los miembros eran cinco permanentes y seis no permanentes, se dio una votación que derivó en el acuerdo de que, como no había una representación regional equilibrada, para el caso de los países latinoamericanos uno de los dos países latinoamericanos debería estar un año. Así, se decidió que México permanecería un año y Brasil dos años.
- ²³ México coopera con misiones especialmente civiles, de manera más reciente y destacada, en materia electoral a través del Instituto Federal Electoral, que organizó el padrón para celebrar los comicios en Timor Oriental en 2000.
- ²⁴ En el año de 1890 se materializó de manera institucional la noción del hemisferio occidental. En ese año nació la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas creada en Washington para fortalecer las relaciones interregionales, invitando a "terceros" a abstenerse de interferir en los asuntos del continente, y para integrar los mercados latinoamericanos a la poderosa maquinaria industrial de Estados Unidos (Van Klaveren, Op. cit.: 23). Esta reunión daría lugar a la Unión Panamericana y que más tarde, con el advenimiento de la segunda guerra mundial se nutriría de la Doctrina Roosevelt y de la cooperación que Washington gestionó con las naciones latinoamericanas durante la contienda. Así surgieron la Junta Interamericana de Defensa (1942), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947) y la Organización de los Estados Americanos (1948).



- ²⁵ Asimismo, el hecho de que transcurrieron muchos días antes de que el Presidente mexicano viajara a Estados Unidos para dar sus condolencias y ofrecer su solidaridad a los estadounidenses, fue interpretado por Washington como una deslealtad. Diversos medios informativos de EEUU deploraban la “ingratitude” de México, refiriendo que cuando el país tuvo problemas financieros tan graves como los de finales de 1994-principios de 1995, Estados Unidos acudió al rescate del país.
- ²⁶ En la misma nota se señala que el programa *Pa' que te alcance* del gobierno de Vicente Fox, cuenta con similitudes respecto al programa *Hambre cero* del gobierno brasileño.

Referências

Asociación Latinoamericana de Integración en <http://www.aladi.org>

América Economía (16 de julio de 1998), “Cachaca vs tequila”.

Cervo, Amado Luz y Clodoaldo Bueno (2002), *História da política exterior do Brasil*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

CIEDUR/DATES (1994), *Se nos vino el MERCOSUR... Los trabajadores en el proceso de integración*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert.

Da Silva, Luiz Inacio *Lula* (febrero 2004), “Intervención durante las sesiones de trabajo de la Cumbre Extraordinaria de las Américas”, en *Macroeconomía*.

El Universal (15 de febrero de 2004), “Frente antipobreza de México y Brasil”.

Ojeda, Mario (1980), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.

Palacios, Guillermo (2001), *Intimidades, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Rosas, María Cristina (2001), *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Sennes, Ricardo U., Janina Onuki y Amâncio Jorge de Oliveira (2003), “La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica”, en María Cristina Rosas (coordinadora), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Tamames, Ramón (1991), *Estructura económica internacional*, México, Alianza Editorial.

The Economist (August 14th, 1998), “The Pope Annan, dealing with the UN Reform”.

UNDP (2003), *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*, New York, Oxford University Press.

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su libro más reciente se titula *China en el siglo XXI: ¿hacia una nueva bipolaridad?*, México, UNAM/Australian National University, 2007, 516 pp.). Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx Página electrónica: <http://www.paginasprodigy.com/mcrosas>

