

## **Desde las altas expectativas al impacto con la realidad. La política argentina hacia Brasil durante la gestión Kirchner analizada a partir de los instrumentos bilaterales de concertación política**

**Miguel Agustín Torres**

Desde las altas expectativas al impacto con la realidad. La política argentina hacia Brasil durante la gestión Kirchner analizada a partir de los instrumentos bilaterales de concertación política

### **Resumen**

La política hacia Brasil de la presidencia Kirchner reflejó la influencia de los condicionamientos que recaían sobre el frente externo del Estado argentino y el propósito de la diplomacia kirchnerista de articular respuestas cooperativas junto con el gobierno de Lula frente a aquellos factores restrictivos. El presente trabajo se propone como objetivo caracterizar la política de la administración Kirchner dirigida a Brasil a la luz de los instrumentos bilaterales de concertación política.

Palabras Claves: Política Exterior Argentina – Relaciones Argentino-Brasileras - Instrumentos Bilaterales- Presidencia Kirchner.

### **Primeras Consideraciones**

La profundización del proceso de recuperación iniciado por el gobierno provisorio de Duhalde, luego del colapso argentino de 2001-2002, constituía una consigna central para la gestión Kirchner. Esta tarea debía emprenderse en un escenario definido por complejos condicionamientos que restringían el campo de acción estatal. Algunos de los factores implicados en aquella coyuntura crítica habían deteriorado la imagen externa del país y condicionaban sus relaciones bilaterales con otros actores sudamericanos. En consecuencia dificultaban la inserción internacional del país.

Precisamente la política hacia Brasil reflejó la influencia de esos condicionamientos que recaían sobre el frente externo del Estado argentino y el propósito de la diplomacia kirchnerista de articular respuestas cooperativas junto con el gobierno de Lula frente a aquellos factores restrictivos.



**Instituto de Relaciones Internacionales**

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 [conaresoiri@iri.edu.ar](mailto:conaresoiri@iri.edu.ar) [www.iri.edu.ar](http://www.iri.edu.ar)

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

El presente trabajo se propone como objetivo caracterizar la política de la administración Kirchner dirigida a Brasil a la luz de los instrumentos bilaterales de concertación política. En virtud de lo expuesto se procura responder a los siguientes interrogantes: i) ¿Cuáles fueron las tendencias principales de la política argentina hacia Brasil durante la gestión Kirchner? ¿Qué recepción tuvieron aquellas tendencias en los instrumentos bilaterales de concertación política suscriptos por los dos gobiernos en esta etapa?

Metodológicamente el estudio presenta elementos de los tipos exploratorios y descriptivos. Las fuentes y actividades articuladas para su concreción comprenden el examen de la literatura específica sobre este tópico y el análisis de piezas de la producción jurídica bilateral orientadas a la concertación política entre los dos gobiernos en la etapa 2003-2007.

## **El Comunicado Conjunto de Junio de 2003**

Con motivo de la primera gira presidencial argentina a Brasil, las conducciones vecinas suscribieron un comunicado conjunto<sup>1</sup>. El documento no incluyó referencias ni pronunciamientos sobre los restrictivos condicionamientos que concurrían en el horizonte argentino. La declaración común, que reflejaba un carácter predominantemente axiológico, contenía una serie de consideraciones sobre contemplaba una serie de consideraciones sobre los siguientes tópicos:

### *Democracia e inclusión social:*

Las partes suscriptoras entendían que la vigencia democrática y la consolidación de sociedades que pudieran ofrecer equitativas oportunidades de crecimiento y asegurarse el bienestar de su población configuraban los cimientos del proceso integrador y podían conducir a la expansión de la economía. En consecuencia los mandatarios “reafirmaron el compromiso de sus países con la democracia y la inclusión social, bases para la integración y el desarrollo de la región”<sup>2</sup>.

### *Defensa y seguridad:*

En el parecer de ambos Jefes de Estado una mayor armonía en las cuestiones atinentes al área de seguridad podía también robustecer la parcería esencial. Por lo tanto remarcaron “el compromiso de los dos países de reforzar la alianza estratégica a través de la profundización del diálogo en los temas de defensa y seguridad”<sup>3</sup>.

### *Negociaciones económicas multilaterales:*

Ambas dirigencias nacionales reconocieron la proximidad de sus correspondientes enfoques en lo referente al desenvolvimiento de las tratativas económicas en el ámbito

---

<sup>1</sup> Comunicado Conjunto de los presidentes de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva y de la República Argentina, Néstor Kirchner, Brasilia, 11-06-2003.

<sup>2</sup> *Ibidem*, apartado 5°.

<sup>3</sup> *Ibidem*, apartado 27°.

multilateral. Así, subrayaron que esas jornadas de trabajo habían verificado “una amplia coincidencia de puntos de vista sobre las negociaciones económicas multilaterales”<sup>4</sup> que por entonces se hallaban tramitándose y “acordaron continuar profundizando la coordinación de posiciones pendientes”<sup>5</sup>.

### *Aspectos institucionales de Mercosur.*

Las menciones en este sentido, comprendían dos cuestiones: el perfeccionamiento de la estructura orgánica del proceso a través de la conformación del Parlamento del Mercosur y la implementación de las modificaciones introducidas al sistema de solución de controversias por el Protocolo de Olivos del año 2002. La adecuación de la producción jurídica específica del proceso entre los países del bloque mediante la articulación de “un procedimiento ágil para la aplicación de la normativa MERCOSUR”<sup>6</sup>.

### **El Memorándum de Entendimiento de Agosto de 2003**

Otro de los impulsos iniciales en favor de la coordinación política bilateral puede rastrearse en el texto del Memorándum de Entendimiento<sup>7</sup>, de mediados de agosto de 2003, rubricado por los ministros de relaciones exteriores de los dos países.

Esta pieza de concertación política contenía referencias expresas sobre actuación asociativa entre los dos Estados en los ámbitos del desarrollo espacial y de la producción de energía nuclear. Precisamente, en este último aspecto el documento incorporó la voluntad compartida de profundizar la “cooperación comercial y no comercial en los usos pacíficos de la energía nuclear”<sup>8</sup> y reafirmar el “compromiso con el desarme y la no proliferación de las armas de destrucción masiva”<sup>9</sup>.

Pero además receptaba compromisos de las partes centrados en el propósito de viabilizar y perfeccionar el comercio recíproco. De este modo, los gobiernos acordaron:

Tomar medidas que permitan alcanzar mayores niveles, crecientes y sostenibles, de intercambio en el comercio bilateral, y sentar las bases para avanzar en materia de coordinación macroeconómica. A esos efectos, se iniciarán consultas para a) diseñar, a la mayor brevedad, fórmulas permanentes que tengan en cuenta, entre otros factores, el desempeño económico de ambos países y las alteraciones perjudiciales significativas y súbitas en sectores productivos de cualquiera de los dos países, con miras a permitir la expansión equilibrada y duradera de las dos economías; y b) identificar y adoptar, de común acuerdo, medidas específicas para dar solución a problemas puntuales en el comercio bilateral de algunos sectores productivos, que serán identificados por ambos países en dicha consulta.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, apartado 18°.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*, apartado 13°.

<sup>7</sup> Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Asunción, 15-08-2003.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

## La Declaración de Octubre de 2003

Esta declaración conjunta<sup>10</sup> se ubica contextualmente en la visita oficial realizada por la comitiva presidencial brasilera a la Argentina en octubre de 2003. A través del instrumento, las dos gestiones nacionales se expidieron, entre otras, sobre una serie de cuestiones relevantes:

### *La deuda externa y las gestiones económicas internacionales:*

Los mandatarios sostuvieron que las negociaciones económicas y financieras internacionales que sus administraciones, de forma individual o en el marco del MERCOSUR, afrontaban tanto en el plano regional como en el orden multilateral, así como las referentes a las tratativas de la deuda pública, debían “tener como horizonte la creación de riqueza, el combate a la pobreza, el fomento de la educación y la salud y la posibilidad de mantener políticas autónomas de desarrollo de sus respectivas sociedades”<sup>11</sup>.

En lo referente a las negociaciones del Mercosur, los gobiernos destacaron el “empeño común”<sup>12</sup> en celebrar acuerdos con la Comunidad Andina de Naciones y “con México, India y Sudáfrica a la mayor brevedad”<sup>13</sup> y manifestaron su propósito de lograr una conexión interregional con la Unión Europea que no se circunscribiera exclusivamente a los aspectos económicos e incluyera también un contenido político<sup>14</sup>.

Frente a la debatida cuestión del área continental de libre comercio, las presidencias insistieron en la conveniencia de un ALCA incluyente, que abarcar las diferentes necesidades y propósitos de todos los países americanos. En ese rumbo calificaron de suma importancia que se procediera “a realizar los ajustes, en forma realista y pragmática, para acomodar las aspiraciones y preocupaciones de todos los países, con la finalidad de llevar las negociaciones a una conclusión exitosa y equilibrada”<sup>15</sup>.

### *Las condiciones democráticas y las garantías y valores propios del Estado de Derecho:*

El documento incorporó la reafirmación conjunta de una serie de premisas y postulados inscriptos en el ideal democrático y en una lectura reivindicadora de las instituciones y en una interpretación coherente sobre la necesidad de enfrentar falencias socioeconómicas y distorsiones políticas, comunes de ambos países. De esta manera las dos administraciones:

Enfatizaron la importancia de fortalecer las instituciones democráticas en los países de la región, la plena vigencia del Estado de derecho, la defensa irrestricta de los derechos humanos, la protección

<sup>10</sup> Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 -10-2003.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*, apartado 22º.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> *Ibíd.*, apartado 21º.

del medio ambiente y el combate a la corrupción, entendiendo que el menoscabo de tales valores es generador de pobreza, desigualdad social e inestabilidad política<sup>16</sup>.

## *El Desarrollo Nuclear:*

Ambos gobiernos utilizaron la oportunidad brindada por este documento para ratificar la posición, ya histórica, de los dos países a favor del desarme y el empleo y aplicación de la energía nuclear con fines pacíficos. Confirmaron con ello el valioso aporte para el entendimiento fraterno entre los dos países que supuso la convergencia específica en ese terreno, alcanzada durante las décadas ochenta y noventa. De este modo los presidentes procedieron a reafirmar

Su compromiso con el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva destacando la labor que desarrolla la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares en el campo nuclear; impulsaron la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear, en particular en medicina nuclear, por medio de la ampliación y profundización de relaciones entre agentes técnicos y científicos de los dos países con el objetivo inmediato de propiciar la colaboración creciente y sostenida de nuestros países en el mercado regional<sup>17</sup>.

## *La cooperación energética:*

Apuntaron, además de otras consideraciones, su decisión de “incrementar el intercambio de energía eléctrica y gas natural tendientes a minimizar el costo de operación y despacho así como asegurar el abastecimiento energético en ambos países”<sup>18</sup> y de impulsar el “desarrollo hidroeléctrico del tramo compartido del Río Uruguay, el Gasoducto Uruguayana - Porto Alegre e intercambios energéticos aprovechando la infraestructura existente o ampliando la que fuese necesaria”<sup>19</sup>.

En aquella oportunidad además de la citada comunicación común, ambas dirigencias emitieron y suscribieron los siguientes documentos:

- ❑ Consenso de Buenos Aires
- ❑ Declaración sobre el Agua y la Pobreza
- ❑ Acuerdo sobre Simplificación de Legalizaciones de Documentos Públicos
- ❑ Acuerdo de Cooperación entre las Autoridades de Defensa de la Competencia en la Aplicación de las Leyes de Competencia
- ❑ Notas reversales modificatorias del Acuerdo de facilitación de actividades empresariales
- ❑ Memorándum de Entendimiento para la creación de la Comisión de Monitoreo del Comercio entre Argentina y Brasil

---

<sup>16</sup> Ibídem, apartado 2°.

<sup>17</sup> Ibídem, apartado 28°.

<sup>18</sup> Ibídem, apartado 15°.

<sup>19</sup> Ibídem.

- Memorandum de Entendimiento para el establecimiento de un mecanismo de intercambio de información sobre la circulación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados<sup>20</sup>.

## El Consenso de Buenos Aires

En aquella cita bilateral de octubre de 2003, que tuvo como escenario a la capital argentina, se suscribió uno de los instrumentos de mayor significación en el período, conocido como Consenso de Buenos Aires<sup>21</sup>. El documento inspirado en el propósito de aunar enfoques y criterios frente a desafíos y asuntos que asomaban en el frente de los dos países, evidenciaba, al decir de Fernandes el acercamiento político de los dos gobiernos (Fernandes, 2004:93).

Entiende José Flavio Sombra Saraiva que el documento representaba un aporte novedoso en el historial de las relaciones bilaterales. Esa novedad la constituía el determinismo político conjunto de los gobiernos de los dos países de actuar mancomunadamente en ciertas áreas y en precisados tópicos, que se expresaba no sólo retóricamente sino que recogía manifestaciones en instancias multilaterales. Señalaba, en este sentido:

Hay algo nuevo en el aire. Basta ver los términos del Consenso de Buenos Aires (2003) en comparación con los esfuerzos retóricos y prácticos vividos por los liderazgos políticos en momentos anteriores de aproximación argentino-brasilera. Hay una inédita voluntad política de los dos presidentes en el sentido del trabajo conjunto, articulado, de forma cooperativa, orientando acciones y tácticas en la misma dirección. Pero hay, ante todo, una operación diplomática y negociadora puesta en marcha en los diferentes frentes de negociación, desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pasando por las tácticas de los pasillos de la Reunión de la OMC en Cancún (2003) a los votos concertados de abstención en la resolución que castigó a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (2004) (Saraiva, 2004:143)<sup>22</sup>.

Como su propia denominación lo sugería, el instrumento procuraba expresar del viraje ideológico que sendas administraciones estaban dispuestas a emprender. Desde esa perspectiva y como su propia denominación lo sugería, el instrumento de Buenos Aires

---

<sup>20</sup> Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 -10-2003.

<sup>21</sup> Consenso de Buenos Aires, suscripto entre los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 -10-2003.

<sup>22</sup> La traducción es mía. Texto en idioma original: "...há algo novo no ar. Basta veros termos do Consenso de Buenos Aires (2003) em relação aos esforços retóricos e práticos vivenciados pelas lideranças políticas em momentos anteriores de aproximação argentino-brasileira. Há uma inédita vontade política dos dois presidentes no sentido do trabalho junto, articulado, de forma cooperativa, orientando ações e táticas na mesma direção. Mas há, antes de tudo, uma operação diplomática e negocial posta em marcha nas diferentes frentes de negociação, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, passando pelas táticas dos corredores da Reunião da OMC em Cancun (2003) aos votos concertados de abstenção na resolução que puniu Cuba na Comissão de Direitos Humanos da ONU (2004)"(Saraiva, 2004:143)

servía para tomar distancia de las tendencias asociadas o enraizadas en el Consenso de Washington, de los años noventa. En este sentido argumenta Vázquez que:

En aquel momento era concebido como un documento referente de época en oposición al Consenso de Washington. Si se analizan cada uno de sus puntos, allí se cuestionan los principales elementos del Consenso de Washington –aunque no fuera una respuesta directa– principalmente ligados a la integración. El primer punto del Consenso de Buenos Aires plantea el derecho de los países al desarrollo, y los proyectos más nobles de integración, desde Bolívar a la actualidad, están vinculados al desarrollo; el hecho de haber sido planteado en un momento en que un país como Argentina estaba negociando con el Fondo Monetario Internacional no es un dato menor. El Consenso de Buenos Aires reafirma el rol del Estado, cuestionando la etapa previa<sup>23</sup>.

Su amplio y variado contenido puede sintetizarse a través de una serie de temas:

### *Desarrollo y bienestar social:*

En el cuerpo del destacado documento conjunto ambas conducciones enaltecían el bienestar de los pueblos como el objetivo prioritario de sus gestiones<sup>24</sup>. En tal propósito se justificaban la cooperación bilateral y regional como mecanismos adecuados “para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio”<sup>25</sup>.

El desarrollo es asimilado a un derecho, es decir un estatus al cual tienen la potestad de acceder las sociedades. De esta manera, como puede apreciarse la impronta del convenio resiste la convicción de que el desarrollo solo puede ser interpretado como una posibilidad concreta al alcance de las potencias centrales o los países relevantes en el sistema internacional.

El desempleo, la exclusión social y las prácticas asistenciales del Estado recibieron referencias concretas. Se subraya, en el instrumento bilateral, el carácter temporario que debería observar el asistencialismo social y la conveniencia de la implementación de políticas activas, generadoras de empleo. Establece el acuerdo:

Tenemos la certeza de que el flagelo de la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aún cuando éstos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, no deben tender a cristalizar una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. Por ello, nos proponemos impulsar todas las acciones necesarias para disminuir las elevadas tasas de desocupación que castigan a nuestras sociedades, generando condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva<sup>26</sup>.

### *Los avances en el área de las tecnologías y las comunicaciones:*

<sup>23</sup> Véase: Entrevista a Mariana Vázquez, Iniciativa, 17-07-2012. Disponible en: <http://espacioiniciativa.com.ar/?p=6515> Fecha de Consulta: 22-01-2012.

<sup>24</sup> Consenso de Buenos Aires, art. 1

<sup>25</sup> *Ibídem*,

<sup>26</sup> *Ibídem*, art. 6

Las partes expresan su “compromiso para construir una sociedad de la información”<sup>27</sup> que además de otros objetivos se oriente hacia la inclusión social<sup>28</sup>, y se reconoce “que la revolución informática trae novedosas oportunidades de participación y de acceso al conocimiento, pero presenta inéditos peligros de exclusión, generando una brecha tecnológica entre nuestras naciones y los países altamente industrializados”<sup>29</sup>. Por lo tanto se asume el compromiso de desarrollar la infraestructura necesaria para evitar aquel impacto pernicioso del avance informático “de manera tal que todos los ciudadanos y las empresas, especialmente las pequeñas, estén en condiciones de participar activamente de las ventajas que ofrece la sociedad de la información”<sup>30</sup>.

### *Los beneficios del progreso científico:*

La cooperación académica entre las entidades de los dos países fue considerada como una herramienta para articular las iniciativas científicas. Así se establecía que “las universidades e institutos de ciencia y tecnología multipliquen y potencien sus vínculos, con el fin de generar un polo científico tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social”<sup>31</sup>.

### *Las asimetrías de desarrollo:*

Se resalta señala la incidencia que presenta en los desequilibrios socioeconómicos, las asimetrías de desarrollo entre las diferentes regiones, fronteras adentro de cada país. Resalta así el documento que muchos de los dilemas se originan “en los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes en el ámbito de nuestras naciones”. Como estrategia para contrarrestar esta distorsión de crecimiento entre las diferentes zonas se menciona la propuesta de “instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio”<sup>32</sup>.

### *El MERCOSUR diverso:*

Se interpretaba al MERCOSUR desde una perspectiva amplia que procura superar la visión “comercialista”. De esta forma se pretendió incorporar la dimensión política en la posición de ambos países con respecto al proceso de integración. Se subraya asimismo la necesidad de afrontar la cobertura del déficit en los aspectos institucionales del esquema integrador. Por lo tanto comprendían los gobiernos vecinos que:

El Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países”<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibíd*em, art. 9

<sup>28</sup> *Ibíd*em.

<sup>29</sup> *Ibíd*em, art. 10

<sup>30</sup> *Ibíd*em.

<sup>31</sup> *Ibíd*em, art. 11.

<sup>32</sup> *Ibíd*em, art. 12.

<sup>33</sup> *Ibíd*em, art. 15.



## *La integración como un factor potenciador del crecimiento:*

Asimismo se interpretaba a la integración como un mecanismo que puede contribuir a la instalación de un proceso de crecimiento que posibilite una mejora en las condiciones socioeconómicas e institucionales de la población de los Estados miembros del bloque. Se señala por lo ende “que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos”<sup>34</sup>.

## *La cuestión de la deuda externa:*

Los países signatarios introdujeron y fijaron una posición común frente al problema del endeudamiento externo. Se establece en el documento como criterio para afrontar el tratamiento de la deuda pública, el bienestar socioeconómico, la mejora en la calidad de vida de la población y la preservación de las finanzas nacionales. Así se apunta que “la administración de la deuda pública debe tener como horizonte la creación de riqueza y de puestos de trabajo, la protección al ahorro, la reducción de la pobreza, el fomento de la educación y la salud y la posibilidad de mantener políticas sostenibles de desarrollo económico y social”<sup>35</sup>. Estas previsiones referentes al endeudamiento público adquieren un valor adicional y refuerzan su sentido si se considera la situación financiera que atravesaba el Estado argentino al tiempo de la celebración del Consenso.

## *La reivindicación y enaltecimiento del derecho internacional:*

Ambos Estados afirmaron su perfil externo legalista y su convicción sobre los beneficios de la multilateralidad como base de funcionamiento del sistema internacional, fundamentalmente en el área de seguridad. Entienden las administraciones vecinas que:

El multilateralismo y el respeto a las normas y principios del derecho internacional deben permanecer en primer plano en todos los esfuerzos relacionados con la seguridad internacional y, particularmente, con relación a los objetivos de desarme y no proliferación<sup>36</sup>.

Defienden además la vigencia de las instituciones de Naciones Unidas y, en particular, el rol del Consejo de Seguridad en la conservación de la paz. En virtud de ello se manifiesta que el combate al terrorismo y la prevención con respecto a otras perturbaciones a la paz y la seguridad global deben encauzarse dentro de las pautas normativas emergentes del esquema de Naciones Unidas. De esta forma, los gobiernos firmantes resaltan y respaldan:

El papel central de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales como el principal instrumento universal para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y la promoción del desarrollo económico y social de forma sustentable (...) la necesidad de la estricta observancia de la Carta de la ONU y de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional por todos los miembros de la comunidad internacional. Reafirmamos la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> *Ibidem*, art. 19.

<sup>36</sup> *Ibidem*, art. 21

internacional y el terrorismo, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos jurídicos de que son partes Argentina y Brasil<sup>37</sup>.

## El Acta de Copacabana

La búsqueda de la convergencia continuó su trayecto a través de la celebración en Río de Janeiro, durante el mes de marzo de 2004, del Acta de Copacabana<sup>38</sup>. El documento configuraba, a priori, la instancia políticamente oportuna para complementar y profundizar algunos puntos del Consenso firmado en Buenos Aires el año precedente.

Sin embargo, el texto del instrumento no incorporó consideraciones sobre la deuda externa. En este sentido el especialista uruguayo, Lincoln Bizzozero (2003), señala que las expectativas que el Acta albergaba especialmente en lo referente a las posibilidades de articular una posición común frente al tema de la deuda no recibieron en la letra del Acta una respuesta funcional a tales objetivos.

El contenido de la concertación alcanzada en Copacabana puede distribuirse en tres campos:

### *Definiciones comunes en cuestiones internacionales:*

Las partes unificaron posiciones frente a cuestiones relevantes en el plano internacional. De esta forma se insiste en “la importancia de fortalecer el papel de las Naciones Unidas”<sup>39</sup> y se “condena a los actos terroristas ocurridos en Madrid” y se “exhorta a la Comunidad Internacional a combatir enérgicamente todo tipo de terrorismo”<sup>40</sup>.

Las dirigencias vecinas manifestaron también su interés de que el bloque del Cono Sur Sudamericano pudiera concretar en el período los acuerdos, predominantemente comerciales, con la Comunidad Andina de Naciones y con la Unión Europea. Dentro de la formulación de esa suerte de agenda regional presentó relevancia la mención al proyecto de conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones<sup>41</sup>.

### *Colaboración en el ámbito diplomático y consular:*

En este aspecto se proyectaron diversas tareas en diferentes ámbitos. Se incluyeron en este temario: i) el desarrollo de experiencias piloto de consulados conjuntos y actividades; ii) la implementación de un sistema de intercambio de agentes diplomáticos de ambos Estados con la finalidad de “facilitar y agilizar el diálogo entre los dos gobiernos y procurar una concertación más intensa en diversos ámbitos de interés convergente”<sup>42</sup>; la expresión de una común convicción sobre la relevancia que posee el

<sup>37</sup> *Ibídem.*

<sup>38</sup> Acta de Copacabana suscripta entre los presidentes de la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Río de Janeiro, 16-03-2004.

<sup>39</sup> *Ibídem.*

<sup>40</sup> *Ibídem.*

<sup>41</sup> *Ibídem.*

<sup>42</sup> *Ibídem*, apartado 3°.

establecimiento y funcionamiento eficiente de un “mecanismo de colaboración estrecha entre las Representaciones Diplomáticas y Consulares de ambos países”<sup>43</sup>.

*Desarrollo de infraestructura común en el área de la integración territorial:*

Movilizó también a las partes la necesidad de profundizar la integración física. Ello se manifestó a través de la voluntad común de avanzar en proyectos específicos en esa área, dentro de los cuales se citaban: i) La concreción de la autopista del Mercosur; ii) La construcción de una línea ferroviaria que pudiera vincular a las poblaciones de sendas naciones, atravesando las provincias litorales argentinas de Corrientes y Misiones y adentrándose hasta los Estados brasileños del Mato Grosso do Sul y de Sao Paulo, para proyectar, sobre la base de tal progreso, una ulterior conexión entre los puertos chilenos en el Pacífico y la hidrovía y los puertos de Brasil hacia el océano Pacífico; iii) La integración de las ciudades de Paso de Libres y de Uruguayana; El análisis del marco legal e institucional referente a la viabilidad de la hidrovía Paraguay-Paraná.

## **La Declaración sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad**

Durante la reunión bilateral en la tradicional ciudad costera de Brasil las administraciones adoptaron también una declaración conjunta. En el texto del instrumento se explica su origen y el motivo de su emisión. Se señala, al inicio del documento, que la convocatoria entre las dos presidencias se proponía, como objetivo, “establecer mecanismos de cooperación para un crecimiento económico con equidad”<sup>44</sup>. Precisamente, en razón de estas metas, la manifestación conjunta se tituló “Declaración sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad”<sup>45</sup>. Su argumento central lo constituía la inserción financiera de ambos países. De esta manera, diversas variables implicadas en esta cuestión fueron abordadas en el documento.

Los gobiernos suscriptores interpretaron que el sistema financiero global, en las condiciones de funcionamiento, no favorecía un crecimiento sostenido, puesto que el entramado de la red de finanzas proporcionaba y articulaba modalidades de financiamiento que resultaban disfuncionales al establecimiento de bases sólidas para alcanzar un desarrollo nacional consistente y perdurable. Expresamente establecía el documento que: “las actuales características del sistema financiero internacional plantean contradicciones entre el desarrollo sostenido y su financiamiento”<sup>46</sup>.

Se subrayaba la necesidad de introducir modificaciones en su operatoria, para dotar al esquema financiero de una estructura apropiada para contener los desbordes. Se

---

<sup>43</sup> *Ibíd*em, apartado 4°.

<sup>44</sup> *Ibíd*em.

<sup>45</sup> Declaración Conjunta de Argentina y Brasil sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil Río de Janeiro, 16-03-2004.

<sup>46</sup> *Ibíd*em.

indicaba que “deberán desarrollarse en la arquitectura financiera internacional mecanismos adecuados para evitar las crisis”<sup>47</sup>.

Se afirmaba también que en un escenario internacional caracterizado por un sistema financiero que no suministraba los elementos para controlar las distorsiones y tensiones, la generación de condiciones adecuadas de estabilidad en el plano de la macroeconomía allana las posibilidades para alcanzar el desarrollo. En términos contundente se sostiene que “dado este contexto resulta evidente que la estabilidad macroeconómica regional proveerá a cada país el campo fértil para su crecimiento”<sup>48</sup>.

Se consideraba que el intercambio comercial, la proyección financiera de los países y las posibilidades de crecimiento de sus sociedades configuraban áreas de interacción recíproca. Por tal motivo afirmaban que “frente a esto, la esfera comercial y la financiera no son ámbitos aislados. Por el contrario, la relación entre comercio, finanzas y crecimiento es crucial para alcanzar un desarrollo económico y financiero sostenible”<sup>49</sup>.

Sobre la base de ese entendimiento mutuo las presidencias precisaron, en seis concisos puntos, una serie de criterios uniformes de acción y valoración, para afrontar aquellos aspectos del sistema financiero internacional que dificultaban las posibilidades de alcanzar un ritmo de crecimiento sostenido<sup>50</sup>.

## El Acuerdo de Brasilia

En mayo de 2005, ambos gobiernos, a través de sus respectivas cancillerías, emitieron una declaración conjunta<sup>51</sup> dirigida a perfeccionar la catalogada “Alianza Estratégica”. La declaración presentaba el carácter de un compromiso de trabajo asumido por sendos Ministerios de Relaciones Exteriores.

---

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> *Ibidem.*

<sup>50</sup> Los Presidentes acordaron así: “1. Conducir las negociaciones con organismos multilaterales de crédito asegurando un superávit primario y otras medidas de política económica que no comprometan el crecimiento y garanticen la sustentabilidad de la deuda, de modo tal de preservar inclusive la inversión en infraestructura. 2. Con igual propósito, otorgar un tratamiento fiscal diferenciado de las inversiones asociadas al financiamiento de instituciones multilaterales para el desarrollo. 3. Revisar los mecanismos de licitación en los financiamientos de organismos multilaterales con el objeto de fortalecer las inversiones nacionales y regionales, sin perjuicio de las reglas de transparencia. 4. Elaborar alternativas para neutralizar en nuestros países los efectos negativos derivados de los desequilibrios generados en el mundo desarrollado. 5. Desplegar acciones conjuntas para la apertura de mercados y la eliminación de subsidios en los países industrializados, como instrumento indispensable para contribuir al equilibrio y morigeración de los flujos de capitales”. 6. Impulsar mecanismos para incrementar el ahorro doméstico y regional, con vistas a fortalecer el crecimiento del ingreso.

<sup>51</sup> Acuerdo de Brasilia, entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Brasilia, 20-05-2005.

Precisamente, además de los propósitos y objetivos, el documento posee un fuerte contenido simbólico ya que se reconocía como punto de despegue de la conformación de aquella vinculación especial entre los dos países la convergencia de las administraciones Sarney y Alfonsín, cristalizada en el fraterno acuerdo conocido como “Tratado de Amistad y Cooperación”, firmado en 1985. A su vez, esta mención implicaba también el reconocimiento de la sintonía existente entre las interpretaciones de tipo político sobre la integración y la relación bilateral que observaban las gestiones de ambos países del 2005 y aquellas conducciones de mediados de la década del 80.

De esta forma, aquel objetivo de perfeccionamiento e intensificación del vínculo, a tenor del texto del acuerdo, tenía que concluir en la suscripción de una serie de protocolos específicos sobre asuntos de relevancia referidos a diferentes y variadas áreas temáticas, el día 30 de noviembre, en conmemoración del estrechamiento de lazos entre los dos países. Establece expresamente el cuerpo de la Declaración que:

Los Cancilleres Rafael Bielsa y Celso Amorim y sus equipos de trabajo acordaron proponer a sus respectivos Presidentes un ambicioso programa de profundización, actualización y aceleración de la relación bilateral que culminará en la firma de Protocolos específicos para diversos temas, el día 30 de noviembre del corriente año (Día de la Amistad Argentina-Brasil)<sup>52</sup>.

Los tópicos, que tenían que tratarse en los protocolos proyectados, comprendían, de conformidad con la letra de este acuerdo, “las cuestiones estratégicas para ambos países, en especial, cooperación nuclear y espacial, integración productiva, cooperación militar, infraestructura, energía y cooperación fronteriza”<sup>53</sup>.

## El Compromiso de Puerto Iguazú

Al conmemorarse el vigésimo aniversario “Declaración de Iguazú del año 1985”, los gobiernos de Kirchner y Lula rubricaron, en la ciudad argentina limítrofe con Brasil el instrumento denominado “Compromiso de Puerto Iguazú”<sup>54</sup>.

El documento bilateral contemplaba los siguientes aspectos:

*El compromiso con la integración:*

De conformidad con el texto ambas conducciones decidieron renovar “el compromiso de sus pueblos y Gobiernos con el fortalecimiento de la cooperación, la integración y la amistad que los unen”<sup>55</sup>, a las cuales colocaron “al servicio de valores y objetivos

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Compromiso Argentino-Brasileño de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Integración, Puerto Iguazú, 30-11-2005.

<sup>55</sup> *Ibidem*, apartado 2º.

comunes, tales como el desarrollo con equidad, la erradicación del hambre y la pobreza, y la promoción de la democracia y los derechos humanos<sup>56</sup>.

### *La confianza depositada en la alianza estratégica:*

Se resaltó el convencimiento común sobre la importancia de la alianza bilateral y la relevancia que la misma podía presentar no sólo para el avance significativo del Mercosur sino también para la integración sudamericana a través de la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Se sostenía que “la alianza Argentina-Brasil es la llave para el éxito del proyecto común de integración, en el cual destacan la importancia de la profundización del Mercosur, la consolidación del Mercado Común y la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones<sup>57</sup>”.

### *La uniformidad de principios y criterios en la inserción internacional:*

La declaración conjunta sirvió para subrayar la coincidencia de criterios y fines sobre algunos aspectos de la realidad internacional. Así, ambos gobiernos se reconocían “determinados a fortalecer el multilateralismo como la mejor forma de lidiar con los grandes desafíos contemporáneos: el respeto al derecho internacional, la lucha contra el terrorismo, y el combate al racismo y la intolerancia<sup>58</sup>”. Asimismo las presidencias resaltaban “el compromiso de llevar a buen término la reforma de las Naciones Unidas, en la cual Brasil y Argentina cooperarán activamente y trabajarán en estrecha coordinación<sup>59</sup>”.

### *Reformulación de las pautas de negociación con los organismos financieros multilaterales*

El funcionamiento del sistema financiero internacional recogió un cuestionamiento implícito cuando las partes proponían desplegar una gestión conjunta para modificar las modalidades y exigencias para el acceso al financiamiento conferido por los organismos multilaterales de crédito. Las dos presidencias afirmaban que abogarían “conjuntamente, en el ámbito de las instituciones multilaterales de crédito, para evitar la imposición de condicionalidades que afecten la capacidad de los Gobiernos de promover políticas de crecimiento, empleo digno e inclusión social<sup>60</sup>”.

### *El compromiso histórico con la paz como impulso de la integración:*

La importancia del abandono de la hipótesis de conflicto mutuo y el proceso de desnuclearización y desmilitarización iniciado simultáneamente por los dos países para el afianzamiento de la relación bilateral y valor, como influencia inicial para la integración “conosureña”, mereció una expresa consideración. Así, se precisó en el documento que

---

<sup>56</sup> *Ibídem.*

<sup>57</sup> *Ibídem.*

<sup>58</sup> *Ibídem*, apartado 3º.

<sup>59</sup> *Ibídem.*

<sup>60</sup> *Ibídem*, apartado 4º.

Argentina y Brasil vienen recorriendo un camino de prolífica cooperación desde el encuentro histórico de Iguazú, hace veinte años, cuando ambos países apostaron a desarrollar un proceso de integración sobre la base del diálogo político permanente, de la creación de un espacio económico común y de medidas de confianza mutua para prevenir carreras armamentistas y crear las condiciones para que el hemisferio sur de las Américas se constituya en una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva<sup>61</sup>.

### *La integración energética:*

La variable energética formó parte de la consideración de las dos administraciones a través de la referencia al gasoducto sudamericano, uno de los proyectos más resonantes del periodo y que involucraba también a Venezuela. Señalaba el texto del compromiso que “Los Presidentes encomendaron a sus Ministros de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de Minas y Energía para que realicen con Venezuela, en coordinación con los demás países interesados de región, un estudio de factibilidad para la construcción de un gasoducto que una a los tres países y a otros de América del Sur”<sup>62</sup>.

### *El acercamiento de la integración a la sociedad:*

Pretendiendo destacar que los desafíos comunes que la integración debía afrontar habían experimentado variaciones y que, precisamente, el tratamiento de los mismos se inspiraba en objetivos que reconocían como único y principal destinatario a la ciudadanía, señalaban sendos líderes que:

Así como en 1985 Argentina y Brasil establecieron pautas para la integración y la paz regional, en esta etapa nuestros esfuerzos están, cada vez más, dirigidos a que los beneficios de la integración puedan verse efectivamente reflejados en la vida cotidiana de los ciudadanos. Con ese propósito, los Presidentes Lula y Kirchner celebran la firma, en este 20° aniversario de la Declaración de Iguazú, de un amplio conjunto de nuevos protocolos e instrumentos de cooperación en áreas estratégicas, que representan la vocación de ambos países de profundizar la integración y seguir fortaleciendo la amistad argentino-brasileña<sup>63</sup>.

Efectivamente, sobre la base de estas convicciones y estos propósitos, en la cumbre desarrollada en la ciudad de Iguazú, a fines de noviembre de 2005, ambos gobiernos suscribieron una extensa serie de instrumentos de cooperación<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, apartado 5°.

<sup>62</sup> *Ibidem*, apartado 7°.

<sup>63</sup> *Ibidem*, apartado 6°.

<sup>64</sup> *Ibidem*, Anexo. En efecto el citado anexo al Compromiso de Puerto Iguazú enumera los siguientes instrumentos: Declaración Conjunta sobre Política Nuclear; Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en Materia de Reactores, Combustibles Nucleares, Suministro de Radioisótopos y Radiofármacos y de Gestión de Residuos Radiactivos; Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en las Áreas de Normativa e Implementación de Regulación Nuclear; Protocolo Complementario al Acuerdo Marco sobre Cooperación en la Aplicaciones Pacíficas de las Ciencia y Tecnología Espaciales celebrado entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina para el Desarrollo Conjunto del Satélite Argentino Brasileño de Información sobre Recursos Hídricos, Agricultura y Medio Ambiente; Acuerdo para el Establecimiento de un Mecanismo de Cooperación Comercial entre la República Argentina y la República Federativa del

## Comentarios Finales

Respondiendo a los interrogantes planteados en este trabajo puede sostenerse que la administración argentina, durante el período analizado, procuró insertar, en el temario bilateral, el tratamiento de algunos condicionamientos que reducían el margen de maniobra externa del Estado argentino. En particular la dirigencia nacional pretendió recabar el apoyo brasilero en la problemática del endeudamiento público.

Empero a pesar de una inicial y esperanzadora convergencia inicial, el apoyo de la gestión Lula exhibió un carácter prevalentemente retórico, sin llegar a cristalizarse en la ejecución de decisiones conjuntas. Los instrumentos de la etapa registraron esa pretensión del kirchnerismo y demostraron los resultados concretos que en tal dirección se pudieron alcanzar.

Esa modalidad de abordaje encuadró en una reinterpretación del significado de la relación bilateral. En efecto, el gobierno de Néstor Kirchner interpretó el vínculo con Brasil en términos políticos y estratégicos que complementaron la lectura de tipo

---

Brasil; Bilateralización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para la Concesión de Residencia Permanente a Titulares de Residencias Transitorias o Temporarias; Protocolo para el Establecimiento de un Grupo de Alto Nivel para la Implementación de la Libre Circulación de Personas entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil; Acuerdo Bilateral sobre Localidades Fronterizas Vinculadas entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil; Declaración sobre sustracción y restitución de menores; Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil; Acuerdo Complementario del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa de Brasil; Reglamento de la Comisión Binacional Argentino-Brasileña para la Facilitación de la Construcción y Operación de Nuevos Pasos Viales sobre el Río Uruguay; Protocolo para la Creación del Centro Argentino-Brasileño de Nanotecnologías (CABN) entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil; Acuerdo Complementario del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil para la Investigación, Desarrollo Tecnológico y Producción de Principios Activos; de Medicamentos y de Recursos de Diagnóstico; Declaración Bilateral en Materia Energética; Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina y el Ministerio de Comunicaciones de la República Federativa del Brasil en el Área de la Televisión Terrestre Digital; Programa de Cooperación entre la Agencia Espacial Brasileña y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales de la República Argentina Referente al Proyecto SAC-D/Aquarius; Programa de Trabajo entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la República Argentina y el Ministerio da Agricultura, Pecuaria e Abastecimento de la República Federativa del Brasil para la Determinación de la Equivalencia de los Sistemas de Control Sanitarios y Fitosanitarios; Protocolo entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y el Ministerio de Educación de la República Federativa del Brasil para la Promoción de la Enseñanza del Español y Portugués como Segundas Lenguas; Acuerdo de Cooperación Cultural entre la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación argentina y el Ministerio de Cultura de la República Federativa de Brasil; Protocolo de Intención entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina y el Ministerio de Trabajo y Empleo de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación en Materia Laboral; Convenio de Cooperación en Materia de Deportes entre la Secretaría de Deporte de la República Argentina y el Ministério do Esporte de la República Federativa de Brasil.



“comercialista” que caracterizó las visiones de la última década del siglo pasado sobre las posibilidades que podía suministrar la vinculación. Esta posición observada por la diplomacia kirchnerista, en algunos aspectos y materias propias de la agenda común, reflejó puntos de contacto con recorridos ya descriptos en la historia reciente de la política exterior argentina hacia el vínculo con Brasil.

Los instrumentos firmados dieron cuenta de esa proximidad de visiones entre las mencionadas administraciones. Sin desconocer las diferentes coyunturas que definieron las respectivas situaciones contextuales que acompañaron a cada uno de estos ciclos presidenciales, se puede señalar una proximidad en el enfoque mediante el cual abordaron la vinculación bilateral. En especial esta afinidad de lecturas puede advertirse con mayor nitidez en el terreno de la integración.

## Referencias

### Bibliografía

- Bizzozero, Lincoln, (2003), “Cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/ interamericana?”, Nueva Sociedad, Buenos Aires, Núm. 186, pp. 128-142.
- Fernandes, Luis, (2004), “Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, Barcelona, Núm. 65, pp. 87-94.
- Sombra Saraiva, José Flávio, (2004), “Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico”, Relaciones Internacionales, La Plata, Núm. 26, pp. 141-148.

### Instrumentos Bilaterales Consultados

- Comunicado Conjunto de los presidentes de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva y de la República Argentina, Néstor Kirchner, Brasilia, 11-06-2003.
- Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Asunción, 15-08-2003.
- Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 -10-2003.
- Consenso de Buenos Aires, suscripto entre los presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, Buenos Aires, 16 -10-2003.
- Acta de Copacabana suscripta entre los presidentes de la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Río de Janeiro, 16-03-2004.
- Declaración Conjunta de Argentina y Brasil sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil Río de Janeiro, 16-03-2004.

# VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

- Acuerdo de Brasilia, entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, Brasilia, 20-05-2005.
- Compromiso Argentino-Brasileño de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Integración, Puerto Iguazú, 30-11-2005.