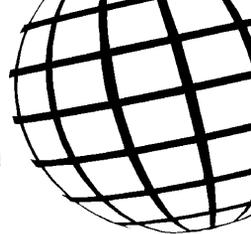


# Te Quiero Mucho, Poquito, Nada: Las Relaciones Argentino-Brasileñas en la era de Kirchner y de Lula



Alejandro Simonoff\*

Las tensiones existentes en las relaciones argentino brasileñas de los últimos tiempos contrasta fuertemente con las declaraciones de los tiempos iniciales de los gobiernos de Kirchner y Lula, donde se señalaba la prioridad estratégica de aquella.

Para tratar de comprender los motivos de esta situación, como también los inconvenientes que acarrea, creemos necesario verlos en dos sentidos, tanto en un análisis estructural de largo plazo, más apacible y sereno, como en otro coyuntural, más cargado de las pasiones del momento.

*A pesar de esta marcada diferencia entre las opciones, ni una, ni otra, aparecen como excluyentes sino que conforman una estructura triangular entre nuestro país, Brasilia y Washington desde 1983, y de acuerdo a qué lado del triángulo se apoye la estrategia de vinculación con el mundo, es el resultado que obtendremos* 

## Análisis estructural del relato de nuestras vinculaciones externas

Desde la restauración democrática las políticas exteriores se construyeron a partir de un interesante juego de equilibrios entre tendencias autonomistas y de inserción con la potencia hegemónica. Sus diferencias las encontramos, como dice Guillermo Figari, en " *la elección de las prioridades*, referidas a con quién me debo relacionar más y con quien me tengo que relacionar menos. Y dentro de esas relaciones cual constituye *la alianza principal*."

---

\* Coordinador del CERPI IRI UNLP. Codirector del Proyecto "Análisis Estructural y Coyuntural del Gobierno de Néstor Kirchner" en el IRI y Profesor de Política Exterior Argentina en la Maestría de Relaciones Internacionales de la UNLP.

[FIGARI, 1997, 195-6] En principio, aquellos que priorizan las alianzas regionales apuntan a generar márgenes de maniobras en el sistema internacional. En un sentido inverso, los que sólo privilegian una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica, no.

A pesar de esta marcada diferencia entre las opciones, ni una, ni otra, aparecen como excluyentes sino que conforman una estructura triangular entre nuestro país, Brasilia y Washington desde 1983, y de acuerdo a qué lado del triángulo se apoye la estrategia de vinculación con el mundo, es el resultado que obtendremos.

Del mismo modo que el seguidismo plantea la pérdida de objetivos propios, la búsqueda de mayores márgenes de manobra, nunca está exenta de dificultades. Encontramos por lo menos

***Durante la guerra fría, la alternativa regional fue muchas veces obstruida por el fomento norteamericano de la rivalidad argentino-brasileña*** 

dos que debemos atender: la rivalidad regional y la doble dependencia.

Durante la guerra fría, la alternativa regional fue

muchas veces obstruida por el fomento norteamericano de la rivalidad argentino-brasileña. Incluso en los años de Menem, su posición de alineamiento con Washington “era una herramienta importante para neutralizar las conductas de Brasil” que no eran del “agrado” de los estadounidenses. [MIRANDA, 2004, 80]

La doble dependencia es un fenómeno más complejo, ya que se fundamenta, según Figari, en el hecho que por un lado, “existe una dependencia de hecho con los Estados Unidos” y por otro “también existe el temor de llegar a depender del Brasil” no es cuestión de “elegir cuál de las dos dependencias es mejor alternativa” sino que el objetivo de todo Estado es desarrollar y aumentar su capacidad de maniobra, no limitarla. [FIGARI, 1997, 195-6]

La cuestión está en evitar los conflictos banales para buscar la unidad pero que ello no implique el abandono de nuestros objetivos principales. Ante estos inconvenientes que son de gran peso pasaremos a un análisis más particularizado de las vinculaciones con Brasil.

## **Los caminos hacia Brasilia: hechos y teorías**

En este contexto, nos preguntamos cuales son los motivos por los que Brasil debe ser el eje central de nuestra política exterior. En la década de los noventa, donde se privilegió a Estados Unidos, nuestro relacionamiento externo estuvo signado por la pérdida de márgenes de maniobra para el país. La variante carioca aparecería como un contrapeso a aquella influencia y podría ayudar a revertirla. Nos parece que no es un dato menor que los gobiernos

posteriores a Menem, hayan sacado a relucir la sociedad estratégica y privilegiada con Brasil, como una forma de diferenciarse de las llamadas “relaciones carnales”.<sup>1</sup>

En un brevísimo repaso histórico, observamos que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, siempre cuando la política exterior argentina buscó márgenes de maniobra lo hizo generando contrapesos a la presión norteamericana con estrategias “compensadoras” con Europa Occidental y el Bloque Socialista, como profundizando las relaciones “horizontales” con los países latinoamericanos.<sup>2</sup> Las primeras mostraron su ineficacia, ya en los años ochenta, al tomar un perfil claramente asimétrico<sup>3</sup> y cuyos intereses eran asimilables a los norteamericanos, y la desaparición del bloque oriental, la estrategia autonómica se redujo a las horizontales, volcando a la Argentina más hacia el subcontinente latinoamericano.<sup>4</sup>

La situación regional en el plano institucional en 1983 no se presentaba favorable, ya que la mayoría de sus organismos políticos y económicos estaban por lo menos paralizados. Si a esta situación le sumamos el fracaso del “Consenso de Cartagena” para mantener una estrategia latinoamericana, fue necesario profundizar una estrategia claramente selectiva, donde sé priorizó a Brasil, y explotando el aspecto cooperativo, a través de los Acuerdos Alfonsín-Sarney de 1985<sup>5</sup>

---

1 Asimismo, es interesante señalar que muchos analistas, muy vinculados a las políticas de los noventa que no dudan en calificar a la prioridad regional como “minimalista” [CARDENAS, 2004, 10-14] frente a aquella que se presentaba como una versión “maximalista” de vinculación de nuestro país con el mundo.

2 Estos conceptos de estrategias «compensadoras» y «horizontales» las tomamos de Roberto Russell [2001, 122-123]

3 Por un lado, Europa Occidental fue perdiendo el lugar privilegiado como destino de nuestras exportaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. E incluso desde lo político, en los tiempos de Alfonsín, con el fracaso de la famosa “Carta Europea”, podemos observar la fragilidad de esta estrategia. Hoy se refleja cuando los gobiernos europeos, principalmente España, Francia e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda, aspectos que los llevan a presionar en los organismos multilaterales de crédito para satisfacer sus intereses. Desde el punto de vista teórico, esto ya había sido observado por Figari, quien señaló que los sistemas de alianzas con los países del Occidente desarrollado no son deseables porque no son “aliados naturales de Argentina” aunque por razones pragmáticas no debe descartárselas. [FIGARI, 1985, 24-32]

4 Cabe notar que en los tiempos de Guerra Fría, nuestro país sostuvo dos lineamientos en la región: uno particularizado, buscando un socio principal, ya sea Brasil como sucedió con Perón y Frondizi, o Chile en el caso de Illia; y otro es más general en el marco multilateral de la OEA, la ALALC-ALADI, la CECLA; etc.

5 Esta comprendía varios aspectos: la promoción del mercado común entre ambos países que se podía ampliar a otros de América del Sur (en 1988 se incorporó Uruguay); aumentar el poder política y de negociación por un sistema de consulta previa; alcanzar al máximo de autosuficiencia en materias primas críticas, inversiones y bienes de capital; sustituir al dólar como moneda de intercambio; intensificar y permitir la cooperación científico-tecnológica, principalmente en biotecnología, energía nuclear e infraestructura. E incluía dos acuerdos de cooperación bilateral en el tema nuclear: y para la creación de una comisión mixta de alto nivel para la cooperación e integración (formada por cuatro subcomisiones: economía y comercio, transporte y comunicaciones, ciencia y tecnología y energía)

En julio del año siguiente este acuerdo se complementó con la firma del Acta para Integración Argentino-Brasileña que formuló el Programa para la Integración y Cooperación Económica (PICE)<sup>6</sup>

***Para esta convergencia en política exterior entre Brasil y Argentina fueron determinantes la institucionalización democrática de ambos países y las nuevas necesidades de Brasil tras el "milagro"*** 

A través de estos instrumentos se buscó "graduar el ritmo de integración entre dos economías con marcadas diferencias estructurales." [GENEYRO, 1995, 24]

Para esta convergencia en política exterior entre Brasil y Argentina fueron determinantes la institucionalización democrática de ambos países y las nuevas necesidades de Brasil tras el "milagro". Pero es necesario aclarar que para ambos no tenían la misma importancia, mientras para la Argentina era vital, para Brasil si bien eran centrales, no vitales.

Esta decisión conllevó a despejar una serie de incógnitas con respecto a nuestra relación externa: el abandono de una integración colectiva que había sido muy fuerte en los cincuenta y sesenta, por otra selectiva y con ese hecho, la elección de un país como socio principal.

Desde un punto de vista teórico con respecto a la forma de integración colectiva, como señala Helio Jaguaribe, no es más ventajosa que la selectiva. Aunque se la rescata por crear un segundo mercado interno para las exportaciones, ésta tienen como particularidad volverse impracticable, al establecer una macro negociación entre muchos socios con diferentes grados de desarrollo y en consecuencia también intereses diversos.<sup>7</sup> Por eso es preferible una opción selectiva que garantice el establecimiento de un régimen estratégico de desarrollo y autonomización, como "única alternativa" para "liberarse de la servidumbre impuesta por el complejo dependencia-tecnología" y fundamentalmente "evitar la provocación deliberada de rivalidades regionales." [JAGUARIBE, 1974, 116- 130]

El segundo aspecto, a qué socio debemos elegir, lo encontramos tanto en las investigaciones de Jaguaribe, como en las de Juan Carlos Puig. Éste último señala que debe existir similitud entre los socios para que esta permita:

---

<sup>6</sup> Este Programa tuvo inicialmente doce protocolos, llegando a veintiuno, de los cuales dieciocho se implementaron, pero de todos ellos funcionaron mejor los de bienes de capital que fue el más auspicioso al inicio y el de trigo (Argentina se cubrió de otros compras que Brasil podía realizar a Canadá, Estados Unidos y Francia), y uno fue rechazado, el de producción conjunta de material bélico.

<sup>7</sup> Los ejemplos palpables de esto fueron los procesos de la ALALC y posteriormente la ALADI.

... adoptar cursos de acción coincidentes en temas que faciliten la obtención del objetivo autonómico y comporten una estrategia apta para doblegar la voluntad del oponente en cada uno de los aspectos escogidos. [PUIG, 1983, 231]

En un mismo sentido, Figari apunta que las alianzas para los postulados autonómicos, deben ser con aquellos países de similares "*capacidades o potencialidades*" pero esto es una condición necesaria pero no suficiente, además los socios deben querer promover "los mismos *valores*." Y estas alianzas "deberán tener distintas modalidades o características", ya sea para negociar, para cooperar y desarrollarse, y las que impulsen reivindicaciones "de acuerdo a las circunstancias, necesidades y propósitos de cada una." [FIGARI, 1985, 28-35]

Mas allá de estas cuestiones teóricas, como apuntamos, existieron aspectos muy concretos que fueron los determinantes para el acercamiento, aunque la idea de tener esta forma de vinculación estrechas con Brasil no fue novedosa, basta recordar por ejemplo la formación del ABC a principios del Siglo XX.<sup>8</sup>

La firma del Tratado de creación del MERCOSUR en la gestión de Menem fue un signo de continuidad en la política de integración iniciada por Alfonsín, aunque el abandono de la estrategia gradualista de integración establecida por los acuerdos de 1985 ante la prioridad en la creación de una unión aduanera imperfecta, produce un cambio de sentido al proyecto.

Las políticas del MERCOSUR tuvieron en los noventa dos niveles: el político-diplomático, donde este mercado común mantuvo su interés a pesar de pasar por momentos complejos, producto del alineamiento argentino con Washington y por la falta de consultas políticas entre los gobiernos.<sup>9</sup>

Y en lo económico, la existencia de otros megamercados «nos lleva inevitablemente a definir una estrategia a nivel regional.» [MARINUCCI, 1994, 147] Aunque, la viabilidad del proyecto es alterada, como lo señala Acuña, por las distintas políticas económicas, mientras Argentina siguió una política aperturista, "Brasil continúa manteniendo políticas proteccionistas respecto a sectores estratégicos de su economía." [ACUÑA, 1992, 110]

Esta tensión hace muy difícil tener una posición unívoca, como lo dice Geneyro:

---

8 Este intento fracasó, porque mientras Argentina tenía como tendencia principal mantenerse dentro de la esfera de influencia británica y evitar la presión norteamericana, Brasil optó tempranamente por esta última. Estas definiciones hacían evidente que los objetivos de ambas naciones eran diferentes a la hora de buscar este acuerdo: nuestro país buscaba generar contrapesos al creciente poder norteamericano en la región, mientras Itamaraty buscaba reforzarlos. Por motivos más o menos similares, también fracasó el intento de un nuevo ABC de los cincuenta.

9 Mientras nuestro país durante la gestión de Menem se acercó a los Estados Unidos – hasta el punto de confundir sus intereses con los nuestros-, el Brasil tuvo una política autonomista, como se vio en la actitud de cada uno tuvo en la guerra del Golfo, para luego ser un poco más matizada aunque distintas.

... el proceso de integración será funcional a los intereses regionales, cuando realmente tenga por objetivo aumentar la capacidad internacional de negociación para la región, y de esa forma posibilite una inserción internacional activa que le permita delimitar autónomamente su modelo de desarrollo. [GENEYRO, 1992, 99]

Pero en una observación muy acertada de Miriam Saraiva señala que "el fortalecimiento en el campo comercial no significó una alianza política en el ámbito internacional." [SARAIVA y TEDESCO, 2003, 490]

Incluso en tiempos recientes, como señala Miranda, en la Argentina posterior al default, el acercamiento a la región en general, y Brasil en particular, fue mayor, a pesar de estas dificultades que la crisis ocultó, pero también, marcó la relación con Washing-

ton que "no podía ser evitada" [MIRANDA, 2004, 77]

***La construcción del MERCOSUR confirmó una tendencia de nuestra estrategia regional de dividir a América Latina en dos áreas bien diferenciadas: una hacia los países miembros más Bolivia, Chile, Perú y, más recientemente Venezuela, y el Grupo Río por un lado, y el resto por otra multilateral en la OEA*** 

La construcción del MERCOSUR confirmó una tendencia de nuestra estrategia regional de dividir a América Latina en dos áreas bien diferenciadas: una hacia los paí-

ses miembros más Bolivia, Chile, Perú y, más recientemente Venezuela, y el Grupo Río por un lado, y el resto por otra multilateral en la OEA.

Los fundamentos estratégicos se originan tanto en Argentina como Brasil porque poseen características similares. Se ha insistido que ambos forman parte de una clase media mundial, aunque esta categoría ayuda a comprender, también la complejiza.<sup>10</sup>

Esto se vio claramente, cuando los presidentes Lula Da Silva y Néstor Kirchner, expusieron en la Asamblea General de Naciones Unidas en los años 2003 y 2004, los dos países se comprometieron en la lucha contra el terrorismo, la defensa del multilateralismo y se reclamaron recíprocamente como socios estratégicos, sin embargo, existieron diferencias de tono en algunos temas. Mientras Brasil hizo eje en su reclamo por un espacio propio en el Consejo de Seguridad y promovió el programa "Hambre Cero", la Argentina denunció el funcionamiento de los organismos financieros internacionales y reclamó cambios para alejarse del peligro de disolución.

---

10 Como en el interior de las sociedades, hay clases medias altas, medias, bajas, enriquecidas y pauperizadas, y seguramente estas distinciones son las que hacen tener visiones distintas ante un mismo problema.

En nuestra opinión, tener en cuenta sólo aquellas cuestiones estructurales, como la condición periférica de ambos países, no garantiza el resultado buscado, hay que mirar la coyuntura.

## Los fragmentos de un discurso amoroso

Desde mucho tiempo antes de las presidencias de Kirchner y Da Silva, el proceso comunitario se encontraba estacando, entre otros motivos: por su falta de institucionalización y coordinación política, las asimetrías en las políticas económicas en general, y las cambiarias en particular. Un reflejo de ello, es que todos los presidentes argentinos, desde De la Rúa hasta hoy, anunciaron en sus mensajes al parlamento el “relanzamiento” del MERCOSUR.

## Te quiero mucho

La posibilidad del retorno de Carlos Menem a la presidencia en una segunda vuelta, podía anunciar un retorno a las relaciones carnales, con el consiguiente alejamiento de Argentina de Brasil. Esto llevó al presidente Lula a marcar sus preferencias por el candidato, Néstor Kirchner.<sup>11</sup> Algunos de los motivos de esta decisión, como indican Sallum y Kugelmas, fue precisamente la prioridad del líder paulista en el MERCOSUR [SALLUM y KULGELMAN, 2003, 23]<sup>12</sup> Además, Flavio Saraiva encuentra, por los menos dos cuestiones más: las expectativas similares generadas por las llegadas de estos mandatarios y la sinergia personal entre ambos. [SARAIVA, 2004b, 10]

Este acercamiento, o “luna de miel”, como la denominó este cientista político brasileño, produjo muchos beneficios para los socios, sobre todo en el ámbito de las relaciones económicas. En un claro sentido de continuidad, se desarrollaron **misiones conjuntas** a terceros países, como las desarrolladas durante el 2002, a Sudáfrica, China e India, reforzando el trabajo común y la mejora de las oportunidades de los socios.

La **lucha contra los subsidios** fue otro punto claramente positivo. La Argentina se benefició por el cambio del Grupo Cairns<sup>13</sup> al G 22<sup>14</sup> en la Conferencia de la OMC en Cancún que Brasil impulsó, al sumar a India China y Sudáfrica – que tenía, además para ellos el objetivo generar un grupo de presión hacia el G 8 junto con estos países.

La estrategia del grupo Cairns era mucho más moderada, ya que se reducía a sostener el tema de los subsidios agrícolas y por el perfil de sus miembros, según Carina Miller, esto le daba seriedad al planteo. [MILLER, 2000, 207-212]

---

11 Este gesto fue retribuido cuando Kirchner asumió, ya que su primera gira presidencial fue a Brasil.

12 Que es uno de los pocos signos diferenciales de la política de Lula con respecto a Cardoso.

En cambio, el G 22 pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. Esta obstrucción obligó a una revisión de la estrategia de los países desarrollados que siempre lograban postergar el debate. Este nuevo agrupamiento con una actitud más cooperativa logró convertirse en un actor principal para una negociación equilibrada "del impasse agrícola" [AMORIN, 2004, 36]

### ***El G 22 pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún***

Pero la construcción de la autonomía no debe reducirse a los asuntos económicos, ésta es un problema esencialmente político

que se debería reflejar en la práctica, con la elaboración de una la agenda común. La detección, análisis y propuesta deben debatirse para establecer puntos comunes, porque las fisuras en esos temas pueden impedir la unidad, como ya ocurrió en el pasado.<sup>15</sup>

Hay otros temas que nos involucran de una manera muy próxima, como el caso de la Triple Frontera, el Plan Colombia, el voto de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Cuba, la intervención en Haití y en Bolivia, etc. para los cuales la perspectiva de seguridad norteamericana quiere imponer su visión, y para los que Argentina y Brasil han tenido posiciones similares aunque no iguales.

Tomemos por caso **la situación haitiana**, mientras el gobierno argentino sustentó su decisión en el carácter multilateral y regional de la iniciativa, como también lo hizo Brasil, es evidente que existen algunas otras cuestiones. Por un lado, en el caso brasileño es clara que su participación se inscribe en el marco selectivo que lo caracterizó desde fines de la guerra fría, marco que la Argentina no tuvo, ya que ésta realizó una participación generalizada, y, por otro, se relaciona con la pretensión del primero en tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [SARAIVA y TEDESCO, 2003, 501]

---

13 Este grupo esta formado por Australia, Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Era una especie de agrupación de clase media, media-alta de naciones del planeta.

14 Salvo a las ex colonias británicas exportadoras de materias primas de clima templado que eran el núcleo duro del Cairns, el G 22 incorporó a China, Egipto, Ecuador, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú y Venezuela. Las sumas y restas entre los dos grupos redundaron en el volumen de este último, ya que concentra el 22 % de la producción agrícola mundial y el 70 % de los trabajadores rurales. Estos fueron los factores que hicieron "la diferencia", según el Canciller Amorin. [AMORIN, 2004, 36]

15 Un dato auspicioso en ese sentido es la colaboración en la banca no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que ambos iniciaron en el 2003.

Pero esta confluencia regional debería ser el punto inicial, de otra más global, con aquellos conflictos más lejanos, como podría ser la posición respecto a Irak, a través de Naciones Unidas.<sup>16</sup> Argentina y Brasil tienen diferencias de tono, por ello sería auspicioso que acuerden, primero entre los países del MERCOSUR para después salir con una posición unificada, esa actitud nos daría una mayor influencia en esos asuntos.

Tanto la intervención en Haití, como en los sucesos bolivianos, responden a una estrategia del gobierno que parte de la creencia que es necesaria la estabilidad política regional, como se refirió el Canciller Bielsa:

... porque los desajustes institucionales en cualquier país de América Latina son un presagio de problemas para otros países de la región y porque la paz local nos concierne a todos... [BIELSA, 2004a, 5]

En un mismo sentido debemos analizar la acción conjunta de ambos países frente a la crisis boliviana del 2003. Ante la evidente pérdida de legitimidad del Presidente Gonzalo

***Argentina y Brasil tienen diferencias de tono, por ello sería auspicioso que acuerden, primero entre los países del MERCOSUR para después salir con una posición unificada, esa actitud nos daría una mayor influencia en esos asuntos*** 

Sánchez de Losada, quien había aplicado una receta neoliberal que puso en juego una creciente efervescencia social y acrecentaron la movilización de grupos indigenistas y campesinos, como el de Evo Morales quien inicialmente había recibido el apoyo del presidente argentino. [MORALES SOLA, 2005<sup>a</sup>, 2] Pero la gestión de buenos oficios de ambos países permitieron darle una salida institucional a la crisis con la designación del vicepresidente Carlos Mesa como garante de la estabilidad del país, cosa que contrariaba la idea norteamericana de sostener a Sánchez de Losada. [SGUIGLIA, 2004, 32]

## Te quiero poquito

Pero en este lecho de rosas, donde se consensúan “posiciones y salimos a la cancha a mantener esa posición”, según la expresión del Canciller argentino, con el correr del tiempo, las diferencias se hacían más palpables, y en su interpretación se debían a que:

---

<sup>16</sup> Frente a la decisión de Washington de moldear un mundo bajo un signo unipolar que posee como instrumentos la teoría del sheriff y a la doctrina de “ataques preventivos”, nuestros países no respondieron del mismo modo, la posición de Brasil está más próxima a naciones como Francia y Alemania que propugnan un multilateralismo restringido, y la Argentina, por su parte, tiene una posición abiertamente multilateral.

... Brasil tiene una inocultable vocación imperial y Celso Amorin ha encontrado su príncipe [Lula]... La primera necesidad de Brasil es una armonía absoluta con Argentina. Si sé la recortás, se le terminó el negocio...<sup>17</sup>

En cambio, estas diferencias para el Presidente Kirchner no se encuentran en el gobierno brasileño, o el propio Lula, con quien tiene una forma similar de ver el mundo, ya que piensa igual que él, sino aquellas radican en "un sector del establishment brasileño que quiere la industria en San Pablo y que todos los demás seamos periféricos."<sup>18</sup>

Ya sea por las acciones del gobierno, o por la imposición de grupos económicos del Brasil, fue evidente que a fines de abril de 2005 el gobierno argentino buscó reevaluarla.<sup>19</sup>

Varios sucesos son los que expresan estos cambios, entre muchos otros rescatamos la cuestión de la salida del default, las asimetrías en el MERCOSUR, las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas, la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y el monitoreo de las democracias de la región.

Pero frente a **las cuestiones referidas al endeudamiento**, la Argentina llevó a cabo una política más radical<sup>20</sup> que Brasil, el cual se mantuvo en lineamientos más tradicionales de negociación<sup>21</sup> y que generó diversos puntos de tensión en las relaciones bilaterales.

Estas tensiones reconocen su origen en la "perplejidad y disgusto" que "la actual heterodoxia argentina en el manejo de la deuda" generó "en los operadores de la ortodoxia brasileña." [FERRER, 2005, 4]

En la reunión de la OMC de Cancún, cuando la Argentina negociaba con el FMI para no caer en default con ese organismo, se puso en evidencia la falta de coordinación en este aspecto. Una muestra fue el diálogo entre los Cancilleres Bielsa y Amorin. Este último le preguntó si habían cerrado las negociaciones, ante lo que el argentino habría respondido: "No todavía, pero con ayudas

---

17 Reportaje al Canciller Rafael Bielsa aparecido en [Clarín](#) el 2 de febrero de 2004, página 5.

18 Reportaje al Presidente Néstor Kirchner aparecido en [Clarín](#) el 22 de mayo de 2005, página 4.

19 Para delinearla existió una reunión en Washington entre el Canciller y seis embajadores de extracción peronista. Ellos eran los embajadores José Octavio Bordón (Estados Unidos), Rodolfo Gil (OEA), Juan Pablo Lohé (Brasil), Hernán Patiño Mayer (Uruguay), Juan Carlos Olima (ALADI) y Fernando Mirré (Reino Unido). [Página/12, 30 de abril de 2005 y [Clarín](#), 2 de mayo de 2005] Una muestra del giro es la nota de opinión del Canciller Bielsa en éste último matutino [4 de mayo de 2005, 7]

20 Si bien existía una fuerte pirotecnia verbal entre el presidente Kirchner y la burocracia del FMI, por debajo los vínculos entre el Ministro Lavagna y el Secretario del Tesoro norteamericano, John Taylor funcionaron como soporte de la negociación. [MIRANDA, 2004, 84]

21 Algunos autores como Sallum y Kugelmas indican que el gobierno de Lula "no escapó a la hegemonía política liberal" y que adoptó tanto con respecto al mercado como al sistema financiero intencional "las directrices macroeconómicas de Cardoso". [SALLUM Y KUGELMAS, 2003, 23-25] Para Jaguaribe, los sectores que impulsan estos lineamientos son los que le impedirán a Brasil tener una política autonómica. [Entrevista a Helio Jaguaribe aparecida en [Clarín](#) el 12 de diciembre de 2004, página 39]

como la que hemos recibido del presidente Fox seguramente nos vamos a arreglar.”<sup>22</sup> Esta expresión buscaba mos-

## **El gobierno de Lula tiene voluntad de crear la convergencia con Argentina en estos temas pero algunos sectores económicos quieren ponerles límites**

trar, notando la escasa acción brasileña, frente a otros actores regionales, como en este caso México, esta situación fue rotundamente negada por el asesor en temas internacionales del presidente Lula Da Silva, Marco Aurelio García.<sup>23</sup>

Para evitar que estas tensiones llevaran a una diferencia mayor, Néstor Kirchner y Lula Da Silva firmaron el 16 de marzo de 2004 en Río de Janeiro, el Acta de Copacabana que entre otros temas el documento tiene por objeto «profundizar la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en los temas comunes».<sup>24</sup> La firma de este instrumento:

... evidencia un esfuerzo inédito de construcción de una concertación estratégica para los dos países, a pesar de los condicionamientos internos y de la vulnerabilidad a que ambos están sometidos. [SARAIVA, 2004<sup>a</sup>, 148]

Pero esta acción, no se transmitía a los hechos, ya que en la reunión entre ambos mandatarios del 20 de septiembre de 2004 en Nueva York, el presidente argentino discutió hasta dónde llegaban los acuerdos de Copacabana con respeto a una postura común en los temas de deuda.

Para Juan Pablo Lohlé, embajador argentino en Brasilia, el gobierno de Lula tiene voluntad de crear la convergencia con Argentina en estos temas pero algunos sectores económicos quieren ponerles límites.<sup>25</sup>

Cabe notar aquí que la estrategia argentina de negociación, tanto hacia los organismos multilaterales de crédito como con los acreedores privados contó con la neutralización de actores poderosos -como los cuadros técnicos y los representantes de los países europeos y Japón en el FMI-, que hubieran entorpecido estos procesos de no ser por los oficios de Washington en tal sentido.

Desde la firma del Tratado de Asunción, significó el abandono de los PICE de 1986 al priorizar la formación de una unión aduanera imperfecta por sobre la integración. Este proceso potenció la primarización de las exportaciones argentina hacia Brasil, y éste,

---

22 Esta conversación fue reproducida por [La Nación](#) del 23 de septiembre de 2003.

23 [Clarín](#), 3 de mayo de 2005, 4.

24 [Clarín](#), 17 de marzo de 2004.

25 No es casual la coincidencia en el análisis del Presidente Kirchner sobre los grupos de presión en Brasil, ya que Lohlé fue durante años su asesor en temas internacionales.

***¿Pero cuál es la magnitud de la asimetría? Según datos que el ex Secretario de Industria, Lic. Dante Sica, le dio a Clarín, el producto bruto industrial de Brasil es cinco veces mayor al argentino, en algunos rubros como el textil y el calzado es de 5,2 y en maquinarias y electrodomésticos es de 12.8.*** 

a la inversa, las industrializó, pero esta tendencia por mucho tiempo denunciada, no terminó de llegar a la esfera oficial hasta que los saldos exportables tuvieron un signo claramente negativo

para la Argentina, tras la devaluación del real.

Aunque, reconocemos que es el factor principal por el cual se produjeron **las asimetrías con Brasil**, sino, éstas como apunta Ferrer, son "consecuencias de las políticas seguidas por nuestro país en varios momentos del pasado y no de la perversidad brasileña." [FERRER, 2005, 5]

¿Pero cuál es la magnitud de la asimetría? Según datos que el ex Secretario de Industria, Lic. Dante Sica, le dio a Clarín, el producto bruto industrial de Brasil es cinco veces mayor al argentino, en algunos rubros como el textil y el calzado es de 5,2 y en maquinarias y electrodomésticos es de 12.8.<sup>26</sup>

En otros rubros, como algunos que gozaron de protección en los noventa, como el automotor, mientras que en 1998 la Argentina poseía el 14 % del mercado brasileño y Brasil un 30 del argentino, en 2004 nuestro país poseía un 4 % frente a un 60 de Brasil.<sup>27</sup>

La Argentina pretende limitar las asimetrías a través del mecanismo de salvaguardas y, en un sentido más amplio, producir una redefinición de roles en el espacio común. Para Félix Peña, ya en 1994 el MERCOSUR preveía salvaguardas que fueron rechazadas por Brasil en la creencia que los problemas de desindustrialización argentina se debían a las insuficiencias estructurales de competitividad de sus sectores industriales. [PEÑA, 2005a, 3]

El Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna propuso una serie de instrumentos para disminuir las asimetrías comerciales y las radicaciones industriales; limitar los incentivos brasileños a las exportaciones hacia nuestro país y en caso de desequilibrios que los socios puedan recurrir al uso de licencias. Estos instrumentos, permitirían que el MERCOSUR sea la plataforma para que la Argentina incremente su capacidad industrial.<sup>28</sup>

Desde el gobierno se sostiene que esta discusión, no se produjo

---

26 [Clarín](#), 16 de agosto de 2005, 12

27 [Clarín](#), 9 de junio de 2004, 4.

28 [Clarín](#), 9 de junio de 2004, 4.

por la política neoliberal aplicada en los noventa, cuando “no se presentaba batalla”. El cambio política económica argentina produjo esta crisis de adaptación que obliga a un reacomodamiento de la relación.<sup>29</sup>

Este pedido argentino llevó al Ministro de Industrias de Brasil, Luiz Furlan<sup>30</sup>, a criticar fuertemente las demandas argentinas sobre las salvaguardas.<sup>31</sup> Sin embargo, Lula declaró que nuestro país debe rearmar su industria y en una misma dirección, Amorin proponía que el MERCOSUR debía avanzar hacia una industria integrada que permitiera competir en terceros mercados.<sup>32</sup>

La relevancia de esta discusión no está en duda. Pero también, el gobierno argentino en este tema buscó, según el columnista dominical de *Clarín*, Eduardo van der Kooy, “determinar si podrá haber una futura integración equilibrada entre la Argentina y Brasil o si prevalecerá el peso natural de uno sobre otro.” [VAN DER KOOY, 2004, 31]

Para ambos países, el MERCOSUR es el vértice sobre el cual gira la negociación con otros bloques comerciales, tanto con la Unión Europea como con el Área de Libre Comercio de las Américas. Analizando este último caso, el gobierno de Lula tiene como objetivo que el ALCA se convierta “en un acuerdo marco, un andamio legal para facilitar acuerdos bilaterales sobre comercio en el hemisferio: tal es la sustancia del “ALCA light» [VELAZCO Y CRUZ y STUART, 2003, 130] Esta fórmula:

.. confería más libertad a los treinta y cuatro países miembros en asumir diferentes niveles de compromiso. Era una señal de la derrota para la diplomacia norteamericana y para aquellos latinoamericanos, como México o Chile, que se habían alineado en programas de integración. [SARAIVA, 2004<sup>a</sup>, 142]

La paralización de las negociaciones por el ALCA, tras la reunión de Miami de 2003, llevaron a que el presidente de Brasil declarara que éste estaba muerto, pero tuvo una respuesta por parte del canciller argentino, quien argumentó que no era conveniente “llevar a la arena comercial una postura artificialmente ideológica”. [BIELSA, 2005, 19]

En contraste con esta depurada visión, Jaguaribe plantea que el Área de Libre Comercio de las Américas tiene por objeto “abrir a Sudamérica a la penetración de las empresas y los bienes y servicios estadounidenses, en nombre de un falaz multilateralismo que solo beneficia a Estados Unidos.” [JAGUARIBE, 2005b, 29]

---

29 *Suplemento Enfoques de La Nación*, 29 de mayo de 2005, 4.

30 Es un representante de los sectores industriales del Brasil

31 Para Jaguaribe estos sectores no son los mayoritarios en Brasil y son los “que tienen facilidades de exportación aisladamente que prefieren utilizar las ventajas del corto plazo.” [Entrevista a Helio Jaguaribe en *Revista Veintitrés Internacional*, N° 1, Junio de 2005, 27]

32 *Clarín*, 10 de agosto de 2004, 8.

Incluso la intervención de Robert Zoellick, representante norteamericano ante el APEC, quien acusó los miembros del MERCOSUR de haber interferido en las negociaciones del ALCA, y que marcó el interés de Washington en el asunto y su temor por a la intervención de inversiones asiáticas, con China a la cabeza en la región.<sup>33</sup>

Bielsa en el citado artículo sostiene que la administración kirchnerista busca “un acuerdo que satisfaga, en términos de acceso de mer-

caderías, los intereses de los exportadores argentinos.” [BIELSA, 2005, 19] Sería bueno aclarar como se dejaría satisfechos a nuestros exportadores, si no se registran avances en el tema agrícola, ya que los Estados Unidos no los quiere discutir en esta instancia sino en la OMC.

Pero la inexistencia de un acuerdo, no le impidió a la administración de George W. Bush ir cercando al MERCOSUR, con otros tratados de libre comercio como los celebrados con Chile, los países andinos y centroamericanos.

Los acuerdos firmados tanto por Brasil como por Argentina en donde se reconoce el carácter de economía de libre mercado a China, es un momento donde existió un acercamiento, pero no por amor sino por el espanto a la probable invasión de productos de ese origen. Esta situación puso en movimiento a los dirigentes la Unión Industrial Argentina y la Federación de Industriales del Estado de San Pablo (FIESP)<sup>34</sup> que tienen muchas diferencias entre sí, pero ante la presencia un mal mayor se reunieron el 24 de noviembre de 2004 para acordar una estrategia conjunta. El gobierno argentino señaló la existencia de una serie de cláusulas en el convenio que le permitirían al país aplicar salvaguardas hasta el año 2008, pero que incluso no descartaban utilizar legislación antidumping, o la aplicación de aranceles frente a prácticas desleales. Pero la acción conjunta empresaria llevó a ambos gobiernos a dar señales de que se utilizarían diferentes instrumentos de protección e incluso se podrían implementar mecanismos comunes.<sup>35</sup>

Otro foco de conflicto estuvo en la Tercera Reunión de Presidente de Sudamérica, donde se firmó la declaración del Cuzco que

***Los acuerdos firmados tanto por Brasil como por Argentina en donde se reconoce el carácter de economía de libre mercado a China, es un momento donde existió un acercamiento, pero no por amor sino por el espanto a la probable invasión de productos de ese origen*** 

---

33 [Clarín](#), 19 de noviembre de 2004, 28-29.

34 Esta entidad agrupa el 50 % del PBI Industrial del Brasil.

35 [Clarín](#), 26 de noviembre de 2004, 11.

formalizó el Acta fundacional de la Unión o **Comunidad Sudamericana de Naciones** (CSN). Este agrupamiento sumó a los cuatro países del MERCOSUR, los de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador) y Chile, Guayana y Surinam. Kirchner

no fue argumentando motivos de salud, aunque en un principio se indicó que era porque el Secretario Permanente del MERCOSUR, el ex Presidente argentino, Eduardo Duhalde, con quien el actual mandatario tiene ahora diferencias, ha-

bía sido un entusiasta impulsor del evento. Pero no fue esta variable interna que pudo tener una incidencia marginal, sino una variable externa: la falta de profundidad de sus contenidos de la propuesta y la necesidad de superar los problemas institucionales del MERCOSUR primero.<sup>36</sup>

Para *La Nación* la CSN tuvo lugar gracias al congelamiento del ALCA, la falta de convergencia entre el MERCOSUR y la Unión Europea y que la futura adhesión de Colombia, Perú y Ecuador al tratado de libre comercio con Estados Unidos recién tendrá lugar en el 2006.<sup>37</sup>

Según Morales Solá, los motivos de Kirchner para rechazarla fueron que ésta “podría limitar al MERCOSUR y resulta perfecto para la estrategia brasileña de crear una América Latina sin México.” [MORALES SOLA, 2005b, 1]

Aunque no explícitamente, el Canciller Bielsa abona la tesis de que este instrumento, más allá de la coincidencia con los ideales de unidad sudamericana, no se podría realizar sin voluntad política previa de las partes, como señalando la falta de consulta al gobierno por parte de Brasil en este tema:

Como prueba la historia, y con frecuencia algunos olvidan, todo andamiaje de prosperidad multinacional es tributario de la voluntad política y, sin esta, queda esclavizado por la búsqueda de lucro de unos pocos, otro lujo que América del Sur no puede volver a darse. La alianza estratégica entre Brasil y Argentina, netamente política en su origen de 1983, es una prueba de esto: fue esa alianza la que hizo posible el MERCOSUR y no al revés. [BIELSA, 2004B, 32]

***Una cuestión importante es si esta ampliación no atenta contra la eficacia de nuestra principal asociación, como instrumento de inserción internacional, con el consecuente abandono de la estrategia de integración selectiva inaugurada en los ochenta, y pasando a una más amplia como las frustradas experiencias de la ALALC/ALADI*** 

36 Tanto Aldo Ferrer [2005, 5] como Helio Jaguaribe [2005a, 38] reafirman esta posición.

37 Suplemento de Comercio Exterior de La Nación, 30 de noviembre de 2004, 1.

Como vemos, este tema, junto con el debate por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, marca claramente el cambio de estrategia brasileña desde "un esquema de cooperación por consenso hacia otro de cooperación con hegemonía", o con liderazgo. [MIRANDA, 2004, 87]

Pero además de este último aspecto, una cuestión importante es si esta ampliación no atenta contra la eficacia de nuestra principal asociación, como instrumento de inserción internacional, con el consecuente abandono de la estrategia de integración selectiva inaugurada en los ochenta, y pasando a una más amplia como las frustradas experiencias de la ALALC/ALADI.

Otro ámbito de discordia fue la **intención norteamericana de efectuar un sistema de monitoreo de las democracias latinoamericanas en el marco de la OEA**, con asesoramiento de la sociedad civil para denunciar sus amenazas.

En la reunión de la OEA en Fort Lauderdale en junio de 2005, los Estados Unidos propusieron la creación de un mecanismo para evaluar la situación de la democracia en los países del continente y poder anticipar las crisis. Como reproduce *La Nación*, la Secretaria de Estados Condoleezza Rice:

... usó la palabra "intervenir" en su discurso ante la OEA, aunque dijo que la Casa Blanca no pretende "castigar" a los gobiernos cuestionados, sino "prestar asistencia" a aquellas democracias que esta en dificultades.<sup>38</sup>

Mientras Brasil, junto con México y Uruguay se opusieron a la iniciativa, la Argentina, más dialoguista, según la expresión de embajador en OEA Rodolfo Gil, viró hacia una posición más conciliadora con Washington.<sup>39</sup> El Canciller Amorin sostuvo que "la democracia no se puede imponer, necesita consenso" y no dudó en calificar al proyecto de intervencionista. Nuestro país, en boca del Canciller Rafael Bielsa expuso como ya lo había hecho la gestión de Fernando De la Rúa que su posición era de no intervención, no indiferencia<sup>40</sup>, justificando este realineamiento en el hecho que "Nosotros venimos tendiendo una muy buena relación con Estados Unidos. Ellos no han apoyado en el FMI, la relación es madura y seria."<sup>41</sup>

---

38 *La Nación*, 18 de junio de 2005, 1

39 *Clarín*, 5 de junio de 2005, 26.

40 La administración delarruista realizó esta interpretación del principio de no intervención para su aplicación en el ámbito latinoamericano, fundamentalmente en los casos de Cuba y Colombia, bajo la fórmula "no intervención, no indiferencia". Este se emplearía "frente a las cuestiones atinentes al respeto a los derechos humanos en general y a la calidad de la democracia en particular" [HUERGO, 2001, 32]

En el caso cubano, ese gobierno votó contra Cuba junto a Estados Unidos en las dos oportunidades que lo hizo. Esta interpretación del principio oculta la tendencia de continuar con la política de la administración menemista. Mientras que en la cuestión colombiana, la Argentina, como también desde un principio Brasil, se oponen a cualquier forma de intervención. Aquí De la Rúa no utilizó su interpretación del principio de no intervención:

Dado su origen, no es extraño que el ex Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini manifieste sus esperanzas en la postura argentina, ya que entiende que es “no más una definición de compromiso en los foros internacionales que sirva para acercar una posición indubitablemente a favor de las democracias regionales.” [RODRIGUEZ GIAVARINI, 2005, 17]

Finalmente prevaleció la postura argentina, donde se difirió la resolución de la cuestión a la elaboración de propuesta de coope-

***La nueva crisis boliviana, marcó las distancias temporales y políticas en las que se encuentran ambas administraciones*** 

ración oportuna, eficaz, equilibrada y gradual para atender la fragilidad de la democracia en la región conforme a

la cláusula democrática del organismo, pero también teniendo en cuenta el principio de no intervención y el derecho de autodeterminación, que será redactada por el Secretario General, el chileno Insulsa, junto con el Comité Permanente de Embajadores.

Las desinteligencias continuaron ante la vacancia de **la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo** ante el alejamiento del uruguayo, Enrique Iglesias. Primero cada uno presentó a sus candidatos, mientras la Argentina anunció a Aldo Ferrer, Brasil hizo lo propio con Joao Sayad que competirían con otros candidatos, más afines a Washington. La Argentina finalmente desistió, previo acuerdo entre los Ministros de Economía de nuestro país y Brasil, Lavagna y Paolucci, y nuestro país pasó a apoyar al carioca, cuando evidentemente era demasiado tarde, ya que el candidato colombiano Luis Alberto Moreno quien era propulsado por Estados Unidos, fue finalmente investido en el cargo.

Finalmente, la nueva crisis boliviana, marcó las distancias temporales y políticas en las que se encuentran ambas administraciones. Cada uno operó separadamente. El gobierno envió a un dirigente piquetero que trabaja como asesor del Secretario de Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería Argentina, Isaac Rudrick quien tiene relaciones con Evo Morales.

Según Morales Solá, en esta crisis, Kirchner cambió su apoyo a Evo Morales por el presidente Carlos Mesa, ya que este último garantizaba la provisión de gas, cosa que el primero no. El propio Bush le pidió a Kirchner que realice los esfuerzos necesarios para

---

Expresamos todo el respaldo al gobierno constitucional de Colombia, y reafirmamos el principio de no intervención, es decir, el no involucramiento de la Argentina en los problemas de Colombia. [Clarín, 13 de Octubre de 2001, la cursiva es nuestra]

En este caso la “doctrina De la Rúa” no tiene aplicación. Pero lo curioso es que mientras se rechazó el pedido colombiano, se intensificaron ejercicios conjuntos con las fuerzas armadas de Estados Unidos y otros países en la Argentina

mantener a Mesa, y con esta acción, no sólo le hizo un favor a Estados Unidos sino también así mismo. [MORALES SOLA, 2005a, 2]<sup>42</sup>

Finalmente ante la falta de soluciones y el pedido de ayuda del presidente Carlos Mesas, Argentina y Brasil envían delegados, la primera al vice Canciller de la gestión alfonsinista, Raúl Alconada Sempé, y Brasil al asesor presidencial, Marco Aurelio García, quienes no pudieron realizar ninguna gestión, ya que la crisis se aceleró, y produjo la renuncia del presidente boliviano y su reemplazo por el Presidente de la Corte, Eduardo Rodríguez.

Aquí aparece un mecanismo recurrente, que cada uno intentó por su lado, y luego de demostrada la inutilidad de la acción individual, se tuvieron que poner de acuerdo para llegar a algún lado.

## No te quiero nada

La disputa en torno al **asiento permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas** es el tema donde Argentina y Brasil no ocultan sus diferencias. Desde la aparición del informe de la Comisión de los "16 sabios" de Kofi Annan existen dos alternativas para modificar el Consejo de Seguridad: una, integrando nuevos miembros permanentes, aunque no todos con derecho a veto; o, extender la duración de algunos no permanentes por un período de cuatro años.

La llegada al Consejo de Seguridad es una vieja aspiración de la diplomacia brasileña, y tiene a Celso Amorin como su principal impulsor. Sus fundamentos están en que esta candidatura "se explicaba por la capacidad del país de participar y ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones en cuestiones de política internacional." [SARAIVA y TEDESCO, 2003, 500]

Desde el punto de vista objetivo y real, uno puede observar que Brasil está dando pasos en ese sentido, buscó apoyos de los miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia)<sup>43</sup>, como los de sus socios del G 4 (Alemania, Japón e India) quienes también pretenden ingresar.<sup>44</sup> En mayo de 2005 propusieron ampliar el Consejo a 11 los miembros permanentes e incorporar a cuatro no permanentes.<sup>45</sup>

---

42 La idea de una relación "gasificada" con Bolivia es sostenida por la oposición [STUBRIN, 2005, 35]

43 La administración de Bush ha declarado que no se opone a la ampliación de miembros permanentes del Consejo de Seguridad pero rechaza otorgarles poder de veto, salvo a Japón. [[La Nación](#), 18 de mayo de 2005, 4], los otros miembros permanentes ya le dieron su apoyo a Brasil [[Clarín](#), 23 de septiembre de 2004, 4]

44 Además de estos cuatro países, existen tres estados africanos que pretenden ingresar en esa categoría (Egipto, Nigeria y Sudáfrica).

45 [La Nación](#), 18 de mayo de 2005, 4.

En este tema nuestro país se puso en una posición claramente diferenciada, formando con otros países el *Coffee Club*<sup>46</sup>, o grupo “*Uniendo para el Consenso*” y proponiendo cinco puntos: mantener la discusión sobre el futuro de la reforma; apoyar un criterio democrático; apoyar el regionalismo; propiciar que la reforma sea por consenso y no por imposición de las potencias; elaborar un documento conjunto.<sup>47</sup>

La Argentina, junto con México, son activos miembros

de este grupo, y como en 1997, sostienen sobre todo los aspectos referidos a la democratización y el regionalismo que le garantizaría la imposición de su propuesta, la de una banca rotativa regional por cuatro años.<sup>48</sup>

Bielsa en el marco de una reunión entre la Unión Europea y el MERCOSUR a fines de mayo de 2005 consideró la pretensión brasileña como “elitista y poco democrática” y reafirmó que las modificaciones “no deben hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas.”<sup>49</sup>

Mientras para los periódicos como *La Nación* es una causa de vital importancia<sup>50</sup> para otros, formadores de opinión, como Aldo Ferrer esta disputa para los intereses argentinos es una cuestión “irrelevante”. [FERRER, 2005, 4]

## 5. Conclusiones: ¿deshojando la margarita?

Es evidente que el dilema de nuestro rol en el mundo sigue siendo cómo construimos autonomía para reducir la dependencia. La Argentina debe tener su propia lógica de inserción, aprovechando las oportunidades que el escenario internacional le ofrece

---

46 Este grupo lo forman Argentina, Argelia, Canadá, Corea del Sur España, Italia, México, Pakistán entre otros.

47 [Página/12](#), 6 de octubre de 2004, 11.

48 Ya en la Reunión del Grupo Río de agosto de 1997 este tema fue discutido a partir la propuesta norteamericana de aceptar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU para la Región, mientras Brasil ya lo pretendía para sí, la Argentina propuso que sea rotativo Para el ex embajador Carlos Ortiz de Rosas «el país no objeta específicamente la candidatura de Brasil, pero debe seguir oponiéndose a la concesión del veto a los nueve permanentes.» [ORTIZ DE ROSAS, 1997, 8] Finalmente al concluir el cónclave triunfó la posibilidad - impulsada por la Argentina y México- de la fórmula rotativa en esa banca Para algunos analistas, como el ex Canciller Caputo, este fue un intento de Washington para debilitar al MERCOSUR. [CAPUTO, 1997, 14-15]

49 [Clarín](#), 28 de mayo de 2005, 11

50 En realidad es para impugnar la temprana decisión de buscar una alianza con Brasil por parte del gobierno argentino.

y teniendo en cuenta sus recursos para implementarla. No importan como se llamen: maduras, carnales, intensas o polígamas, o de convivencia sin cohabitación lo que tenemos que definir cual es nuestro lugar en el mundo y a partir de allí el camino que queremos recorrer, sino no lo hacemos, como ocurre desde hace ya mucho tiempo, otros lo harán por nosotros.

Es evidente que la constitución de una política autonómica es "factible", esto no implica que sea un camino "fácil" [PUIG, 1983, 231] Si no lo hacemos, nos perderemos en un laberinto en donde

***Nuestras debilidades hacen de la integración selectiva una opción correcta y adecuada, pero lo que no se hace, es definir qué tipo de alianza se puede realizar, si es para desarrollarse, cooperar o para el logro de reivindicaciones*** 

nuestros objetivos como Nación se diluirán irremediablemente.

Coincidimos con el diagnóstico de Jaguaribe, según el cual nuestro país "no dispone de forma aislada" una

masa crítica "para asegurarse su supervivencia histórica", pero tampoco Brasil "podría alcanzar por sí solo" la hegemonía regional "por su bajísimo nivel de integración social que lo vuelve demasiado vulnerable a las presiones externas." [JAGUARIBE, 2005a, 38]

Por esos motivos, nuestras debilidades hacen de la integración selectiva una opción correcta y adecuada, pero lo que no se hace, es definir qué tipo de alianza se puede realizar, si es para desarrollarse, cooperar o para el logro de reivindicaciones. Como vimos en el último aspecto funciona, y será necesario establecer los mecanismos más sólidos para que los dos primeros traspasen el umbral declarativo, Las cuestiones económicas siguen siendo determinantes y eternizan el corto plazo. Por eso, más allá de los discursos, el otro sigue siendo más un segundo mercado que un socio para ganar autonomía. En definitiva el MERCOSUR, como dice Jaguaribe, "no puede ser tan solo un sistema de intercambios, tiene que ser un sistema de asistencia recíproca para el desarrollo." <sup>51</sup>

Las diferencias y recelos llevan a impulsar políticas individuales que, a poco de andar, muestran su futilidad. Tras ellas, convergen tardíamente y perdiendo oportunidades para lograr objetivos significativos para ambos.

Por eso es necesaria la coordinación política para superar estas situaciones. Estos problemas llevan a desvalorizar al MERCOSUR, y como cree Félix Peña, no es "conveniente al interés nacional de la Argentina o de Brasil" [PEÑA, 2005b, 7]

---

51 Entrevista realizada a Helio Jaguaribe en [Clarín](#) el 12 de diciembre de 2004, página 39.

Aunque sea evidente, queremos decir que toda decisión tiene sus costos y beneficios. Los objetivos se logran cuando se optimizan los primeros y se reducen los segundos.

Sería realmente auspicioso que la Argentina y el Brasil profundicen sus conversaciones en torno a una agenda común de cuestiones internacionales. Incluso, tomando el ejemplo europeo, ya que Alemania y Francia tardaron más de diez años desde la aprobación del Tratado de Maastrich, para acordar una política externa común, con un mecanismo de integración mucho más avanzado que el MERCOSUR.

La coordinación de objetivos globales, eliminará las desconfianzas y permitirá la creación de estructuras supranacionales que refuercen la integración y eviten asimetrías entre los socios.

Tal vez, la única cuestión a dilucidar sea si el desplazamiento de la estrategia brasileña desde la cooperación consensuada hacia la cooperación con liderazgo, no nos están indicando un cambio en sus capacidades y valores. Si esto es así, la búsqueda de otros socios regionales puede ser una opción aunque ninguna aparece como más favorable.<sup>52</sup>

Lo inteligente sería crear contrapesos con México, Chile y Venezuela que permitan moldear la acción de Brasil.

Los desafíos son grandes, pero lo más preocupante es que no tenemos una gran variedad de opciones para nuestra política exterior, y no podemos seguir deshojando la margarita eternamente, ya que nos quedan pocos pétalos para extraer.



## Discursos

Del Presidente de la Nación Argentina, Néstor Kirchner ([www.presidencia.gov.ar](http://www.presidencia.gov.ar))

Del Presidente de la República Federativa del Brasil ([www.info.planalto.gov.br](http://www.info.planalto.gov.br))

Del Canciller de la República Argentina, Dr. Rafael Bielsa ([www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar))

## Bibliografía

**ACUÑA, Segundo Edgardo** [1992] «MERCOSUR. "¿El desafío del 94?" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 2, N° 2, Ediciones IRI, Mayo de 1992], 97-124.

**ALVAREZ, Chacho**[2003] La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula. Buenos Aires, Prometeo.

---

52 Al respecto véase Tokatlian [2004, 30-31]

- AMORIN, Celso** [2004] "La nueva multipolaridad triunfa en el comercio internacional." [En: Clarín, 8 de agosto de 2004], 36.
- BIELSA, Rafael** [2004a] "Un lugar en el mundo" [En: OtroSur. N° 2, Rosario, Publicación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, agosto de 2004], 3-5.  
[2004b] "Nuestro destino sudamericano" [En: Clarín, 2 de diciembre de 2004], 32.  
[2005] "Un ALCA con principios puede tener un buen final" [En: Clarín, 2 de mayo de 2005], 19
- BOLOGNA, Alfredo Bruno** [1994] La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosario, CERIR.
- CAPUTO, Dante** [1997] «EE.UU. intenta debilitar al MERCOSUR» [En: Clarín, Buenos Aires, 3 de septiembre de 1997], 14-15.
- CARDENAS, Emilio** [2004] "Ante algunas definiciones de política exterior." [En: Agenda Internacional, una visión desde el sur. Año I, N° 2, Buenos Aires, Septiembre-Noviembre de 2004], 10-14.
- CERVO, Amado y BUENO, Clodaldo** [2002] Historia da política exterior de Brasil. Brasilia, Ed. UnBr-IBRI.
- FERRER, Aldo** [2005] "Argentina y Brasil en el MERCOSUR y el escenario mundial" [En: La Gaceta de Económicas, Buenos Aires, 26 de Junio de 2005], 1, 4-5.
- FIGARI, Guillermo** [1985] "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista" [En: Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos. Año VII, N° 29-30, Caracas, Julio Diciembre 1985], 19-47.  
[1997] De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización. Buenos Aires, Memphis.
- GENEYRO, Rodolfo R.** [1992] «La proyección externa del MERCOSUR» [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 2, N° 3, Ediciones IRI, Noviembre de 1992], 89-100.  
[1995] Todo el MERCOSUR. Desde sus primeros antecedentes a la Unión Aduanera. La Plata, Ediciones IRI (Serie Documentos N° 12).
- HUERGO, Marcelo** [2000] "Colombia: la Argentina apoya la paz." [En: Clarín. 23 de septiembre de 2000], 38.  
[2001] "Cuba: votamos por derechos y no por presiones" [En: Clarín. 3 de marzo de 2001], 32.
- JAGUARIBE, Helio** [1974] Brasil: crisis y alternativas. Buenos Aires, Amorrortu.  
[2005a] "Brasil, Argentina y una crisis oportuna" [En: Clarín, 8 de mayo de 2005], 38

- [2005b] "El proyecto sudamericano" [En: Revista Veintitrés Internacional, N° 1, Junio de 2005], 29.
- MARINUCCI, Elsa** [1994] «Argentina en el MERCOSUR: ¿Desarrollo de nuevos mercados o simple compensación de déficit?» [En: BOLOGNA, 1994], 131-148.
- MILLER, Carina J.** [2000] Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- MIRANDA, Roberto** [2004] "Hegemon y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina" [En: Politkós. Estudios políticos e internacionales. N° 3, Santa Fe, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa Fe], 77-95.
- MORALES SOLA, Joaquín** [2005a] "Llega el tiempo del deshielo" [En: La Nación, 30 de marzo de 2005], 1.  
[2005b] "Los desafiantes objetivos de Brasil." [En: La Nación, 5 de mayo de 2005], 1.
- ORTIZ DE ROSAS, Carlos** [1997] «La Argentina y su posición por las candidaturas en el Consejo de Seguridad» [En: La Nación, Buenos Aires, 21 de Agosto de 1997], 8.
- PEÑA, Félix** [2005a] "Las salvaguardas del MERCOSUR, una vez más en el centro de la escena." [En: Suplemento de Comercio Exterior de La Nación, 4 de enero de 2005], 3.  
[2005b] "El riesgo de desvalorización del MERCOSUR" [En: Suplemento de Comercio Exterior de La Nación, 31 de mayo de 2005], 7.
- PUIG, Juan Carlos** [1983] Malvinas y el régimen internacional. Buenos Aires, Depalma.
- RODRIGUEZ GIAVARINI, Adalberto** [2000] "La política exterior argentina." [En: Archivos del Presente. N° 5, Buenos Aires, Abril-Junio 2000], 13-25.  
[2005] "Singularidades y causas en Bolivia" [En: La Nación, 29 de junio de 2005], 17.
- RUSSELL, Roberto** [2001] "La política internacional (1945-1983)" [En: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. Nueva Historia de la Nación Argentina. Tomo VIII, Buenos Aires, Planeta], 121-145.
- SARAIVA, José Flavio Sombra** [2004a] "Argentina y Brasil: un novo ensaio estético" [En: Relaciones Internacionales, Año 13, N° 26, Diciembre-Mayo de 2004], 141-148.  
[2004b] "La nuevas relaciones Argentina Brasil: en pos de una concertación estratégica" [En: El Otrosur, N° 1, Rosario, Publicación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Mayo de 2004], 9-11.

- SARAIVA, Miriam y TEDESCO, Laura** [2003] "Argentina y Brasil: políticas exteriores comparadas tras la guerra fría" [En: PALERMO, Vicente. Política Brasileña Contemporánea. Buenos Aires, Instituto Di Tella – Siglo XXI, 2003], 475- 512.
- SALLUM, Brasílio Júnior. Y KUGERLMAS, Eduardo** [2003] "Gobierno de Lula ¿continuidad, avance o retroceso" [En: ALVAREZ, 2003], 19-35
- SGUIGLIA, Eduardo** [2004] "Así evitamos la caída de Bolivia" [En: Clarín, 13 de octubre de 2004], 32
- SIMONOFF, Alejandro** [1999] Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. La Plata, Ediciones IRI, Serie Libros N° 3.
- [2005a] "Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005)" [En: Relaciones Internacionales. Año 14, N° 28, La Plata, Ediciones IRI, Diciembre-Mayo 2005], 127- 159.
- [2005] "Brasil como eje de nuestra política exterior" [En: Boletín de Relaciones Internacionales. Publicación Independiente sobre asuntos internacionales. Buenos Aires, Julio-Agosto de 2005, 4-5.
- STUBRIN, Marcelo** [2005] "Vecinos muy lejos de Bolivia" [En: Clarín, 18 de junio de 2005], 35.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel** [2004] "¿Una actitud anti-Brasil?" [En: Debate, 10 de diciembre de 2004], 30-31
- VELAZCO Y CRUZ, Sebastião y STUART, Ana María** [2003] "Cambiando el rumbo: la política exterior del gobierno de Lula" [En: ALVAREZ, 2003], 117-132
- VAN DER KOOY, Eduardo** [2004] "Huellas de Kirchner por el mundo" [En: Clarín, 12 de septiembre de 2004], 31.