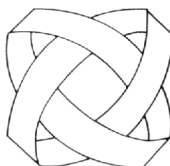




*Universidad Nacional de Rosario*  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS



**CERIR**  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO

**MAESTRÍA EN INTEGRACIÓN Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**Tema de tesis:** *“La Relación Política Argentino-Brasileña a partir de los  
Gobiernos de Eduardo Duhalde y Luiz Inacio Lula da Silva:  
Una Visión desde la Argentina”*

**Maestrando:** *Javier Enrique Binaghi*

**Directora de Tesis:** *Miryam Colacrai*

Mayo de 2004

# ÍNDICE GENERAL

## Página

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
 <b>CAPÍTULO I</b>	
Categorías para Interpretar la Relación	
Bilateral entre la Argentina y Brasil.....	7
 <b>CAPÍTULO II</b>	
La Relación Argentina-Brasil.....	18
 <b>CAPÍTULO III</b>	
Iniciativas Dirigidas a Consolidar la Sociedad Estratégica.....	50
 <b>CONCLUSIONES</b> .....	80
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	87

## INTRODUCCIÓN

En la década del ochenta Sudamérica, y en especial los países del Cono Sur, abrazaron dos proyectos políticos que habrían de constituir un signo distintivo, tanto a nivel interno como en sus relaciones recíprocas: la democracia y la integración regional. El primero de ellos estuvo fuertemente estimulado por cambios producidos en el contexto internacional y, en menor medida, como consecuencia de las relaciones de fuerza interna. En este escenario jugaron un papel significativo tanto el retiro del apoyo norteamericano a las dictaduras que habían sido sus aliadas en la confrontación ideológica, como el propio fracaso de estas últimas.

Sin embargo, la voluntad integracionista tuvo como protagonistas excluyentes a los Estados involucrados y a sus sociedades, las que junto a la revalorización de la democracia abrazaban un renovado latinoamericanismo. En especial dicha voluntad fue expresada por la Argentina y el Brasil, quienes tomaron la decisión política de abandonar las históricas desconfianzas y percepciones de amenaza a la seguridad nacional, y optaron por la construcción de un espacio integrado. La idea no era nueva, pero, mientras en las iniciativas de las décadas precedentes la integración latinoamericana había sido vista como un instrumento para la industrialización por sustitución de importaciones, a partir de los años ochenta se la percibe como una promisoría vía hacia una reconversión productiva, capaz de suscitar una inserción eficiente y competitiva en el mercado internacional.

Para ambos países, la integración estaba motivada, además, por otras razones de índole puramente política. Por un lado, el estrechamiento de sus vínculos abría las puertas a una etapa de superación de viejos y perimidos resquemores mutuos que marcaron la historia de sus relaciones políticas.<sup>1</sup> Por otro, los gobiernos surgidos de la voluntad popular, amenazados por el fantasma del debilitamiento del orden democrático, reconocían en la integración regional un mecanismo eficaz para la consolidación de las incipientes democracias. La posibilidad de ampliar los mercados y de conjugar los esfuerzos en favor

---

<sup>1</sup> Este enriquecimiento de las relaciones había comenzado ya con los acuerdos sobre los regímenes de las represas de Itaipú y Corpus, en 1979, y con los acuerdos sobre energía atómica firmados en mayo de 1980. Asimismo, debemos mencionar la actitud de colaboración de Brasil durante la guerra de Malvinas – fundamentalmente representándola diplomáticamente.

del crecimiento y el bienestar, era vista como una opción para garantizar la consolidación de la democracia representativa. Asimismo, la eliminación de las hipótesis de conflictos limítrofes reducía la necesidad de fuerzas armadas poderosas, lo que a su vez significaba reducirles a éstas su papel de actores políticos internos.

A poco de cumplirse dos décadas del inicio de aquel proceso, la variable que determina su ritmo y desarrollo continúa siendo la voluntad política de los dos socios mayoritarios. Ahora bien, el alcance de esta voluntad política es el resultado de las percepciones de ambos actores respecto del otro, de la ambición con que es encarada la integración en tanto consecuencia de los incentivos internos y externos —es decir, de los intereses más o menos objetivables—, y también del reconocimiento o no de una identidad común capaz de aventar las desconfianzas políticas y de seguridad, y de promover la cooperación.

En esta investigación, es nuestro propósito trabajar alrededor de la hipótesis de que *tanto la Argentina como Brasil se encuentran transitando los primeros pasos de una “Cultura Kantiana”*, es decir un modo de relacionamiento regido por la lógica de la amistad y en la que se identifica al “Otro” como una extensión del “Yo”.

Para ello, relevaremos, en primera instancia, el marco teórico ofrecido por Alexander Wendt<sup>2</sup> a través de sus categorías y conceptos fundamentales, y recurriremos a algunas de las ideas propuestas por autores que han teorizado respecto de la paz interdemocrática y la percepción de las amenazas.

El cuadro teórico propuesto se completará con algunos elementos de las principales lecturas sobre los procesos de integración regional, en particular de aquellas con mayor incidencia en el debate y en el diseño político de América Latina, y con una breve presentación del concepto de “sociedad estratégica” propuesto más recientemente por Russell y Tokatlian.<sup>3</sup>

En el segundo capítulo reflexionaremos sobre el estado de la relación política entre ambos países e identificaremos los elementos que la definen, tomando en consideración la

---

<sup>2</sup> Alexander WENDT, “Social Theory of International Politics”, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>3</sup> Roberto RUSSELL y Juan Gabriel TOKATLIAN, *El lugar de Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

llegada de Lula Da Silva al gobierno brasileño y de Eduardo Duhalde al argentino. El período de análisis elegido responde a que es posible observar que la relación bilateral ha comenzado a transitar un nuevo y distintivo momento desde el inicio del proceso de integración, caracterizado por la revalorización del elemento político.

En el tercer capítulo ofreceremos una compilación y evaluación de temas (a los cuales consideraremos nuestros casos de estudio) que, con distintos niveles de institucionalización, son representativos del estado de situación de la relación política argentino-brasileña. Por tanto, *nos concentraremos en las instancias y acciones de coordinación en política exterior, en el impulso al desarrollo de la infraestructura de la integración bilateral, y en la iniciativa de cooperación consular.*

La vecindad de los países que conforman el MERCOSUR conlleva necesariamente una historia de relaciones bilaterales que ocupa un lugar de privilegio en sus respectivas agendas externas. En tal sentido, la relación entre la Argentina y Brasil, previa a los acuerdos MERCOSUR, contó con instrumentos institucionalizados que administraron algunos aspectos de dicha relación.

El proceso integrador actuó como un fuerte incentivo en la generación de nuevas instancias, abarcando nuevos temas y profundizando los ya existentes. De igual modo a lo que ocurre con el resto de los países vecinos -aunque incrementado por el papel estratégico que tanto la Argentina como Brasil juegan en el Cono Sur- la relación bilateral de estos países ha ido adquiriendo un grado de densidad social, económica y política que no registra parangones históricos. Esta realidad fue promovida por el clima favorable de la integración regional y dio lugar al surgimiento de una variedad de ámbitos institucionalizados de negociación bilateral que se suman a los ya existentes y que actúan en forma paralela, aunque coordinadamente, con las instancias que abarcan a todos los miembros del MERCOSUR.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En la larga lista de instancias de coordinación bilateral encontramos las siguientes: “Grupo de Trabajo Conjunto Argentino-Brasileño de Cooperación en Temas de Medio Ambiente”, “Comisión sobre Cooperación Consular Argentino-Brasileña”, “Comité Gestor Bilateral de Cooperación en Ciencia y Tecnología”, “Comisión Mixta Argentino-Brasileña sobre Educación”, “Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación en Temas de Defensa y Seguridad Internacional”, “Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico a Nivel de Altos Funcionarios”, “Grupo Bilateral de Defensa Argentina-Brasil”, “Mecanismo de Interconsulta entre Estados Mayores Conjuntos”, “Grupo de Trabajo Conjunto Argentino-Brasileño sobre Cooperación en el uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre”, “Comité Permanente Argentino-Brasileño en

El Mercado Común del Sur surge fundamentalmente como un emprendimiento económico-comercial. Sin embargo, la aparición de un espacio ampliado de carácter supranacional en el que se pretende lograr una absoluta libertad de circulación de bienes, servicios y personas, genera un abanico de efectos sociales, culturales y políticos que seguramente irán adquiriendo cada vez mayor trascendencia en la medida en que la integración se afiance.

La cristalización de esta nueva realidad implica, indudablemente, nuevos y desconocidos desafíos para muchos sectores sociales y gubernamentales. El surgimiento de nuevas demandas, de nuevos problemas y de nuevos actores regionales, genera una dinámica que pronto supera las capacidades administrativas de los Estados nacionales. La consecuencia inmediata de tal fenómeno es el surgimiento de mecanismos institucionales intergubernamentales –y quizá con el tiempo puedan llegar a ser supranacionales– orientados a administrar las nuevas realidades. La complejidad de temas que involucran a seis países –MERCOSUR más Bolivia y Chile–, y pronto, integración con la Comunidad Andina (CAN) mediante, a Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, es tan vasta que con frecuencia el tratamiento de estos temas motiva la creación de instancias bilaterales que, desde una lectura más particular, se orientan a encontrar soluciones y generar marcos regulatorios que puedan servir como base de apoyo para los que regirán a la totalidad de los miembros.

El tema objeto del trabajo será abordado desde visiones convergentes orientadas a reconocer las motivaciones político-ideológicas, la matriz jurídico-institucional, el contexto internacional, y los incentivos y demandas sectoriales tanto sociales como gubernamentales. El marco teórico se define a partir de conceptos de la Teoría de las Relaciones Internacionales –en especial del constructivismo- e incluye elementos tomados de la Teoría de la Integración y de la Teoría del Estado.

---

Política Nuclear”, “Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares – ABACC”, “Comisión Mixta de Drogas”, “Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética”, “Comisión Mixta de Cooperación Técnica”, “Comisión Mixta Cultural”, “Sistema de Consulta y Coordinación Política Brasil-Argentina”, “Comisión de Monitoreo Comercial”, “Instituto Social Argentino-Brasileño”, “Comisión Mixta Argentino-Brasileña para el Puente Santo Tomé-Sao Borja – COMAB”, “Reuniones CRECENEA-CODESUL”, “Comisión de Desarrollo Fronterizo – CODEFRO”.

Lo expuesto implicará la compilación de la información disponible, el detalle de los ámbitos institucionalizados, sus objetivos originarios, sus desarrollos, vigencia y perspectivas, así como también la reflexión respecto de su significado como componentes de una relación bilateral rica, ineludible, y con un amplio margen para crecer y diversificarse.

## CAPÍTULO I

### **Categorías para Interpretar la Relación Bilateral entre la Argentina y Brasil**

La certeza de ser las mayores potencias del Cono Sur ha determinado la histórica relación entre la Argentina y Brasil. Desde la etapa colonial aquélla ha fluctuado entre momentos de mayor o menor vinculación, pero siempre mediada por una fuerte y mutua desconfianza. En las dirigencias de ambos países primó con demasiada frecuencia la concepción de juego de suma cero respecto del poder del otro y sus logros.

En efecto, el acercamiento producido a partir de mediados de los años ochenta responde en parte al fuerte desequilibrio en los ritmos de crecimiento en favor de Brasil registrados durante las dos décadas precedentes<sup>5</sup>, y en parte, a las necesidades internas de consolidación democrática y de búsqueda de nuevas bases para impulsar el desarrollo, el cual, crisis de la deuda, proteccionismo de los países centrales y agotamiento de las posibilidades de impulsar el crecimiento desde la intervención del Estado mediante, se encontraba peligrosamente detenido.<sup>6</sup>

Para comprender el efecto de estos tres factores en el perfil que adquirirá la relación bilateral, hemos empleado algunas herramientas teóricas provenientes de distintas tradiciones académicas, a las cuales consideramos apropiadas para nuestro propósito.

El primer encuadre conceptual que resulta útil para comprender el viraje cultural de la Argentina y Brasil en la percepción mutua a mediados de los ochenta es el concepto del “equilibrio de la amenaza” que propone Stephen Walt.<sup>7</sup> Este concepto permite entender por qué ambas naciones dejan de lado una historia de desconfianzas, y por qué la Argentina

---

<sup>5</sup> Brasil no había interrumpido la aplicación de sus recetas desarrollistas desde que las inició a principio de los años sesenta, mientras que Argentina las había abandonado mucho antes.

<sup>6</sup> RUSSELL y TOKATLIAN, *op. cit.*, p. 12.

<sup>7</sup> Stephen M. WALT, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.



opta por el acercamiento con Brasil en lugar de estructurar alianzas balanceadoras en la región.

Walt establece que si bien el poder es importante, lo es mucho más la intención o amenaza del uso que se haga de él. Por lo tanto, además de los recursos de poder, y de variables tales como la proximidad geográfica y las capacidades ofensivas en el terreno militar, la política exterior es también determinada por las intenciones y el comportamiento que se perciban de un Estado hacia otro u otros Estados.

Determinar las intenciones del Otro no es una tarea fácil; sin embargo, un posible método en este sentido consiste en identificar las características domésticas del probable socio, de modo tal de aliarse con aquellos que tienen creencias y principios similares a los nuestros, o que dichas creencias y principios sean promotores de acuerdos de unidad.<sup>8</sup> Este elemento, entre otros, influyó en la determinación política inicial de los gobiernos argentino y brasileño de avanzar en una asociación regional, y, aunque nunca dejó de estar presente, reaparece con mayor nitidez con los nuevos gobiernos instalados desde 2002 y 2003 en la Argentina y Brasil respectivamente. Aquella sincronía de creencias y principios era, asimismo, el principal antídoto contra la percepción de la amenaza mutua.

En segundo lugar, el contexto político regional que sirvió de marco al estrechamiento de la relación bilateral sugiere la posibilidad de trabajar conforme al concepto de la “paz interdemocrática” desarrollada por autores como Michel Doyle y Fareed Zakaria.

Para Doyle,<sup>9</sup> por ejemplo, las instituciones y la ideología que definen al liberalismo le han dado una forma particular a la manera en que se establecen las relaciones internacionales entre las sociedades que lo profesan. Ha puesto en evidencia que las relaciones entre los Estados no se pueden explicar basándose únicamente en la idea de la búsqueda del balance de poder.

En el plano internacional, el liberalismo establece que así como los ciudadanos tienen derecho a ser libres, los Estados que los representan democráticamente también

---

<sup>8</sup> No obstante, una lectura basada sólo en las semejanzas ideológicas puede conducir al error, ya que algunas ideologías actúan más como fuente de división que de unión.

<sup>9</sup> Michael DOYLE, “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. 12, n° 3, 1983, p. 205 y ss.

tienen derecho a ser libres de cualquier intervención extranjera. En el reconocimiento y el respeto mutuo de este derecho está la base sobre la que se asienta la teoría liberal internacional. Asimismo, la relación planteada en estos términos entre los Estados abre las puertas al establecimiento de vínculos internacionales privados, mediante el comercio, el intercambio de profesores y científicos, el turismo, etc., que fortalecen los sentimientos de confianza.

Consecuentemente, la construcción de esta red de vínculos torna cada vez menos probable que los Estados democráticos se vean unos a otros como una amenaza a la seguridad y, por lo tanto, que estén dispuestos a involucrarse en conflictos armados entre democracias constitucionales.

El advenimiento de la democracia en la Argentina y Brasil fue un aliciente para establecer los acuerdos de 1985 y fundamentalmente un reaseguro de su permanencia en el tiempo. Por otra parte, cimentó sólidamente las bases sobre las cuales se fue construyendo una mutua percepción de socios pacíficos que no representan una amenaza a la seguridad soberana del otro, y promovió el enriquecimiento de los vínculos transnacionales, fundamentalmente económico-comerciales, pero también cada vez más aquellos de tipo cultural, social y político.

También incorporamos el enfoque constructivista en el campo de las relaciones internacionales, en particular de los aportes realizados por Alexander Wendt. Este autor ofrece elementos teóricos que nos permiten comprender el papel de los factores que incentivaron el acercamiento entre la Argentina y Brasil, teniendo en cuenta el proceso mediante el cual se desarrollan intereses e ideas compartidas y surgen identidades que incluyen al otro.

Esta perspectiva invita a observar la relación bilateral desde un lugar que entiende que la política internacional se asienta sobre las estructuras sociales más que sobre las materiales, que aquellas estructuras, en una relación de mutua configuración con el Estado, definen las identidades e intereses que lo guían, que el signo que adquiere el contexto internacional es consecuencia de las creencias y expectativas de los Estados, y que existe una relación dialéctica entre sus intereses e identidades, aunque estas últimas tienen

preeminencia, puesto que le dan forma a los intereses que finalmente determinan la política exterior.<sup>10</sup>

Wendt ofrece una serie de perspectivas originales que enriquecen y hacen más aprovechable la teoría de las relaciones internacionales, en especial al ser utilizadas para evaluar fenómenos de las regiones periféricas de la política internacional. Una de estas definiciones novedosas establece que la estructura internacional es finalmente una estructura social y, por lo tanto, para comprenderla es necesario observar cómo se constituyen los intereses y las identidades de los distintos actores. Así, la estructura del sistema internacional resulta de la distribución de las ideas y del conocimiento compartido o “cultura” que determine a las relaciones internacionales. Esto no significa desconocer el poder material, sino más bien entender que dichos atributos adquieren relevancia en función de la mutua percepción entre los actores.

Otra de las innovaciones del constructivismo consiste en que mientras el resto de las interpretaciones de las relaciones internacionales piensa en términos de la “conducta” de los actores, ésta lo hace en términos de las identidades que dan forma a sus intereses. Dichas identidades son construidas por la estructura internacional en la que estén insertos. Ahora bien, esas estructuras establecen normas que rigen el comportamiento, lo que lleva a Wendt a preguntarse por qué los Estados las respetan. Esto ocurre por tres motivos: porque son forzados a hacerlo; porque de ese modo satisfacen sus propios intereses; o porque conciben a las normas como legítimas, es decir, porque quieren cumplir con ellas. Cada una de estas explicaciones refleja los tres grados diferentes de internalización y de arraigo de las normas, y el establecimiento de tres vías diferentes mediante las cuales se puede desarrollar una misma cultura: la fuerza, el interés y la legitimidad.<sup>11</sup> Sin embargo, sólo mediante el tercer grado de internalización la cultura construye realmente a los Estados; mientras eso no ocurra la cultura sólo afecta sus comportamientos o creencias acerca del entorno, pero no sus ideas respecto de quiénes son o qué es lo que quieren.

---

<sup>10</sup> RUSSELL y TOKATLIAN, *op. cit.*, p. 10

<sup>11</sup> El tercer grado de internalización en una cultura hobbesiana presenta una situación paradójica, ya que mientras en el reconocimiento del Otro radica la definición de nuestra propia identidad de “enemigo”, es a ese mismo Otro a quien se debe eliminar. Wendt responde a este dilema señalando que su solución radica en las restricciones materiales –balance de poder o inadecuada tecnología militar– que no le permiten a un Estado destruir a otro, lo que lleva a que la política de poder deje de ser un medio y se convierta en un fin en sí mismo, “un valor constituido colectivamente como ‘correcto’, ‘glorioso’, o ‘virtuoso’”.

La cultura de un sistema internacional se basa en una estructura de roles que Wendt clasifica del siguiente modo: un Estado puede adoptar respecto del “Otro” el papel de enemigo –lógica hobbesiana–, de rival –lógica lockeana– o de amigo –lógica kantiana. El papel de enemigo equivale a la figura del adversario que no responde a ningún límite en el uso de la violencia en sus relaciones; el rival es un competidor para el cual el recurso a la violencia está motivado por el logro de sus intereses, pero no busca la eliminación del Otro; y el papel de amigo hace referencia a quien no recurre a la violencia para resolver sus diferencias y trabaja en conjunto con el Otro para afrontar las amenazas comunes a la seguridad.

De este modo, puede darse el caso de una estructura internacional de lógica hobbesiana fuertemente arraigada, es decir, con un grado tres de internalización, o por el contrario, un mundo de lógica kantiana con ideas débilmente compartidas, es decir, con una internalización de grado uno. En este trabajo analizamos el estado actual de la relación bilateral entre la Argentina y Brasil presentando evidencias que permiten aseverar que la cultura que la enmarca es de tipo kantiana con un nivel dos de internalización, pero con algunos elementos que presuponen un incipiente tránsito hacia la construcción de una identidad común más definida.<sup>12</sup>

Por otra parte, la interdependencia y la percepción de un “destino común” incrementan la vulnerabilidad y sensibilidad objetiva de los actores dando lugar a una reducción de las posibilidades de hacer frente de forma unilateral a las amenazas foráneas.

En el modelo de Wendt, la *identidad colectiva*, propia de la “cultura kantiana” en su máximo nivel de internalización, es la identificación positiva con el bienestar del “Otro”

---

<sup>12</sup> Una interpretación contraria a la idea de que exista realmente una alianza estratégica entre la Argentina y Brasil es la de Vicente Palermo, quien considera que aún no hay identificaciones recíprocas claras ni una confianza mutua asentada. Por el contrario, entiende que: “falta mucho para poder decir que (la relación) está realmente asentada en patrones de interacción establecidos y reconocidos, donde haya una confianza que tenga más que ver con interacciones reconocidas, un capital de confianza y no simplemente con una buena relación personal entre presidentes, o con acuerdos arancelarios que se acomodan a las circunstancias”. Véase la entrevista a Vicente Palermo, “Todavía no hicimos una verdadera alianza con Brasil”, Suplemento *Zona*, diario *Clarín*, 1º de agosto de 2004. Del mismo modo, existen opiniones escépticas fuera del gobierno brasileño tales como la expresada por el Embajador Rubens Barbosa: “Brasil no debería interesarse en liderar un grupo de países alejados de los centros de decisión y distantes de las áreas dinámicas de la economía mundial pues es integrándose con éstas que logrará generar crecimiento, aumento del ingreso y reducción de la pobreza, objetivos siempre prioritarios de los sucesivos gobiernos en Brasilia” (la traducción es nuestra), “A agenda para o futuro”, Sección Espaço Aberto, *O Estado de São Paulo*, 27 de abril de 2004.

visto como una extensión del “Yo” y no como una entidad diferente. En esta situación los intereses propios son definidos teniendo en cuenta al Otro, aunque esto no implica que la identificación sea completa, pues siempre perdura un nivel de tensión entre el particularismo y el universalismo.

Un contexto de “cultura kantiana” se rige por dos reglas básicas: a) las disputas se resuelven sin recurrir a la guerra –regla de la no violencia–, y b) los Estados lucharán juntos si la seguridad de uno de ellos es violada –regla de la ayuda mutua. En la relación Argentina-Brasil la opción de la violencia para la solución de conflictos está desterrada, lo que se confirma con la definición del Cono Sur como una zona de paz, la desaparición de las hipótesis de conflicto bilaterales, los controles mutuos en materia nuclear, etc. Asimismo, existe una insipiente opción política por definir una defensa colectiva, la cual puede visualizarse en las diversas instancias de concertación y de intercambio de información estratégica y en los compromisos de actuar coordinadamente en la evaluación y proposición de soluciones a posibles conflictos regionales.

Por último, la confianza que lleva al establecimiento de una cultura kantiana de grado tres se construye mediante estos elementos: el comportamiento repetido en el cumplimiento de las normas de las instituciones o regímenes que involucren a los Estados, la transparencia del modo en que se definen internamente sus políticas, y el mecanismo del “self-binding”, es decir, la subordinación de la política del Estado a un “colectivo”.

Trasladando estos elementos al tema que presentamos, el desafío consiste en identificar en qué medida el quehacer político internacional de la Argentina y de Brasil se ajusta al colectivo MERCOSUR, o más específicamente a las normas –quizá deberíamos decir “expectativas” – de comportamiento surgidas de la relación bilateral.<sup>13</sup> Del mismo modo, el reconocimiento de los alcances de la cultura kantiana en dicha relación lleva a observar el proceso de internalización de las reglas generadas por las instituciones del MERCOSUR, los mecanismos de fortalecimiento de la confianza mutua, tales como la

---

<sup>13</sup> No caben dudas de que en el caso de la Argentina y Brasil el mecanismo de “self-binding” en el marco del colectivo MERCOSUR está fundamentalmente atado a sus mutuos compromisos. Al respecto, parece evidente que en gran medida las dificultades que afronta el proceso de integración tienen su origen en la relativa incapacidad y lentitud en la generación de estos compromisos para con el Otro. Situación que en el plano comercial se presenta en la forma de reiterados conflictos provocados por los desequilibrios que carecen de mecanismos para su administración. Al respecto véase supra, p. 47 y ss.

coordinación de la política externa, la presencia de funcionarios en ámbitos de decisión y representación del otro país, y el desarrollo de Consulados conjuntos. O aun, flexibilizando la teoría, las mejoras en la vinculación física, en tanto al ampliarse y dinamizarse el acceso al territorio del otro representan un modo de apertura y transparencia de su quehacer interno.

En las páginas que siguen analizaremos algunas aristas de la relación que permiten suponer la presencia de elementos que colaboran en el establecimiento de una “identidad colectiva”. Sin embargo, somos consientes que el nivel de internalización de la cultura kantiana está aún más sostenida por la lógica del interés (es bueno e instrumentalmente útil para ambos comportarse como socios estratégicos), y por la voluntad de los gobernantes, que por una convicción arraigada en ese sentido. Como lo sugieren Russell y Tokatlian: “(l)a experiencia de los años noventa ha servido para mostrar que la democratización, la interdependencia y la integración son condiciones necesarias pero no suficientes para que una cultura de amistad se consolide [...] es también preciso fortalecer las alianzas sociales que , en uno y otro país, piensan la relación con un claro sentido estratégico trascendiendo los intereses de coyuntura.”

Una lectura de la relación política entre la Argentina y Brasil no puede soslayar la importancia de los instrumentos ofrecidos por las teorías de la integración, en especial, los de aquellos análisis que enfatizan el papel de la “voluntad política” y de la acción condicionante de los contextos externo e interno.<sup>14</sup>

En efecto, la evolución del más avanzado proceso de integración de nuestros días, la Unión Europea, ha puesto en evidencia que ni la tecnología ni el crecimiento económico son factores determinantes de la integración entre las naciones. Por el contrario, la dirección que ella adquiere está estipulada por el accionar político de los distintos actores y por la voluntad que se expresa ante cada desafío o demanda de cambio. Las necesidades funcionales y su consecuente adaptación estructural resultarán de la dirección política que se le imprima al proceso.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ernst B. HAAS and Philippe C. SCHMITTER, “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America”, *International Organization*, Autumm 1964, pp. 705-737.

<sup>15</sup> Charles PENTLAND, *International Theory and European Integration*, Londres, Faber & Faber, 1973, p. 98, citado en James DOUGHERTY, *op. cit.*, p. 472

Más aun, desde la perspectiva de países como los nuestros, si bien la creación de comercio a través de la liberación de los mercados es, sin dudas, un objetivo prioritario, su importancia es compartida con la necesidad de incrementar la capacidad negociadora frente al ineludible reto de la inserción internacional. Esta convicción se ha visto reflejada en las declaraciones presidenciales argentino-brasileñas del período observado, fundamentalmente en el Consenso de Buenos Aires, firmado en octubre de 2003.

Tanto la enunciación del tema del presente trabajo como las características observables en este momento de redefinición de las coordenadas de la relación, nos incentivan a recurrir a una concepción de la integración regional surgida de una intelectualidad formada en la realidad latinoamericana. Es decir, una visión que entiende al fenómeno de la integración más por sus objetivos políticos que por su instrumentación económica. Se lo concibe como una estrategia de acción conjunta, de carácter social y político, sustentada en intereses comunes, mediante la cual los Estados se asocian y coordinan acciones dirigidas a mejorar su estatus real y su reinserción en el sistema estratificado internacional.<sup>16</sup>

Finalmente, la relación política argentino-brasileña es estudiada reconociendo que en el período propuesto se avizora el surgimiento de un tercer momento –definido en códigos políticos– en la sociedad entre ambas naciones.

El primer momento político, iniciado con el encuentro entre los Presidentes Alfonsín y Sarney el 30 de noviembre de 1985, vino de la mano del lanzamiento del proceso de integración. La necesidad de modernizar las estructuras productivas de nuestros países, preparándolas para una competencia más demandante en el resto del mundo, compartía su importancia con el fortalecimiento de la democracia, la disminución del poder de los militares mediante la desaparición de las hipótesis de conflicto y el incremento de las capacidades para afrontar los grandes desafíos internacionales.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> I. M. LAREDO y M. T. BLACONÁ, *Modelos y estrategias de integración*, Rosario, Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario, 1988, p. 16

<sup>17</sup> Entre otros, la agudización del conflicto este-oeste, la crisis de la deuda y el proteccionismo en los países desarrollados. El primero de ellos resultaba amenazante en tanto tenía el potencial de penetrar la política interna, pero, además, porque limitaba los márgenes de acción internacional a potencias medias como Argentina y Brasil, ya que cualquier iniciativa podía ser considerada desafiante si no se ajustaba estrictamente a los intereses de la superpotencia dominante en la región. El segundo de ellos representaba una fuerte contracción a las posibilidades de crecimiento y a la capacidad de los Estados para promover el desarrollo.

El segundo momento de la relación, estuvo marcado por la variable económico-comercial. Surgió con el lanzamiento del MERCOSUR, en 1991, y se caracterizó por un asombroso incremento del comercio regional, por una recurrente indefinición respecto de las opciones de la estrategia de inserción internacional, y por diferencias en los objetivos y diseños de política exterior.<sup>18</sup> Esta vaguedad, junto a los también reiterados vaivenes macroeconómicos, provocó, durante la segunda parte de la década del 90, un “amesetamiento” tanto del vínculo argentino-brasileño como del proceso de integración regional.

El tercer momento de la relación entre los dos grandes países sudamericanos desde la “Declaración de Iguazú”, que comienza a ser visualizado durante el año 2002, también está marcado por el elemento político y, como demostraremos en las páginas siguientes, ha ido tomando forma a través de las declaraciones presidenciales y las acciones emprendidas en el período estudiado.

Este momento comienza a gestarse, en la visión argentina, durante la administración Duhalde. Este gobierno, aislado del ámbito internacional y jaqueado internamente por las enormes dimensiones de la crisis desencadenada en diciembre de 2001, recupera la idea de

---

Por su parte, el tercer desafío que destacamos, el cual se evidenciaba en toda su dimensión en los productos agroindustriales, le cerraba las puertas a la posibilidad de obtener divisas a partir de los sectores más competitivos de nuestras economías.

<sup>18</sup> Véase RUSSELL y TOKATLIAN, *op. cit.* También Miriam GOMES SARAIVA “Brasil e La Argentina nos Anos 90: dez anos de política externa”, en *La Política Exterior La Argentina 1998-2001: El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*, Rosario, Ediciones CERIR, 2001: en este trabajo la autora ofrece un relevamiento de las opciones de política exterior de la Argentina y Brasil en los años noventa, poniendo en evidencia el fuerte sesgo económico que marcó la relación bilateral, en contraposición con las diferencias en temas tales como la relación con los Estados Unidos y las cuestiones de seguridad. Señala, además, las dificultades que también comienzan a darse en el campo económico a partir de la segunda mitad de aquella década y que se agudizan con la devaluación del Real en 1999. En este sentido véase también Miriam GOMES SARAIVA y Fernando Roberto de FREITAS ALMEIDA, “A integração Brasil-La Argentina no final dos anos 90”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, año 42, n° 2, 1999, trabajo en el que, por otra parte, se señala a la decisión unilateral de La Argentina de participar en la Guerra del Golfo como el inicio de “un período de divergencias en temas ligados a la democracia y los derechos humanos” (p. 28). Asimismo, se mencionan las divergencias en torno a la reforma del Consejo de Seguridad (las que actualmente continúan estando presente en la agenda bilateral) y a las operaciones de paz de Naciones Unidas. Por último, Raúl BERNAL-MEZA, “Políticas exteriores comparadas de la Argentina e Brasil rumo ao Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, año 42, n° 2, 1999: “Porém, na medida em que o comércio começou a aproximar cada vez mais ambas as economias, logo após a destituição do Presidente Collor começaram a evidenciar-se as diferenças em política exterior entre ambos os países, o que teria impacto sobre a evolução do MERCOSUL.

De maneira muito sintetizada, poderíamos assinalar que essas diferenças se centraram em cinco grandes núcleos: 1 – as interpretações sobre a ‘ordem mundial emergente ou em transição’ e sobre a ‘globalização’; 2 – o papel a que cada um destes países aspirava nestes contextos; 3 – os paradigmas dominantes sobre política externa; 4 – as relações com os Estados Unidos; 5 – as políticas de segurança.” (p. 44)



una asociación estratégica con Brasil. Dicha asociación era vista tanto como una alternativa de inserción internacional, luego de que la gestión Bush decidiera hacer de la Argentina un ejemplo de su endurecida política hacia aquellos que afrontaban crisis financieras, como una opción por un modelo de desarrollo en el que el Estado preservaba un lugar significativo.

Internamente la Argentina se enfrentaba a una situación de fuertes desajustes macroeconómicos que incluían corridas cambiarias, quebrantos financieros y súbita caída por debajo de los índices de pobreza de amplios sectores de la sociedad, de inestabilidad política e institucional y de fuerte agitación social. Eran tiempos en que todo estaba en cuestionamiento, las evidencias de las políticas pasadas parecían inobjetablemente decepcionantes.

En cuanto a la política exterior, se empezaron a cuestionar algunas de las premisas del paradigma de la “aquiescencia pragmática”.<sup>19</sup> Es decir, de la visión que postulaba la adaptación a los intereses políticos y estratégicos de los Estados Unidos, la definición del interés nacional en términos económicos, la participación en regímenes internacionales en sintonía con los países occidentales, la promoción de la integración regional en el marco del regionalismo abierto, el cumplimiento de los lineamientos del “Consenso de Washington” y la aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero internacional y de la preeminencia del Mercado para lograr una exitosa inserción internacional.

De cualquier modo, en el período analizado se observaba cierto divorcio entre el plano discursivo y el de las políticas concretas. Es cierto que desde aquellos momentos hasta la actualidad se nota un abandono de los gestos enfáticos de apoyo a las posiciones de la Casa Blanca y un intento de alejamiento de los postulados más representativos del “Consenso de Washington” –cabe aclarar que en Brasil no fue implementado a rajatabla como si lo fue en Argentina–, en especial en lo que se refiere a la revalorización del papel del Estado. Sin embargo, no parece haber una ruptura tan evidente en lo que respecta a la necesidad de fomentar el comercio exterior –de hecho, en la gestión de Lula da Silva éste ocupa un lugar fundamental–, a coincidir con Occidente en el respeto a los regímenes internacionales y a pensar en una integración regional abierta al mundo.

---

<sup>19</sup> RUSSELL y TOKATLIAN, *op. cit.*, p. 45 y ss.

Por otra parte, en el contexto internacional se observa una profundización de algunos elementos que están presentes desde los inicios de los años noventa; por un lado, el marcado unilateralismo estratégico-militar de Estados Unidos, y por otro, una fuerte vulnerabilidad comercial y financiera de los países de la región. En este marco la sociedad económico-comercial que caracterizó la relación bilateral en los años noventa resulta insuficiente frente al objetivo de ganar espacio en un mundo con mayores exigencias y limitaciones.

Con la llegada de Lula da Silva al Gobierno brasileño el nuevo momento en la relación comienza a consolidarse. Los términos que lo definen se asemejan a la noción de lo que Russell y Tokatlian denominan “sociedad estratégica”.<sup>20</sup> Es decir, una mutua relación, abierta a los demás países de la región, basada en cuatro aspectos: la formación de una zona de paz, la consolidación de ambas democracias, la constitución de un espacio económico común que puedan controlar y la construcción de “masa crítica” para fortalecer las capacidades negociadoras frente a los actores mundiales.<sup>21</sup> Es una categoría que viene a reemplazar, superándola, la idea de la “alianza estratégica”, mientras que ésta es temporaria y esencialmente defensiva, aquélla se establece sin plazos y es más comprehensiva. Además, conlleva una resignificación de la noción de autonomía externa, que para aquellos autores debe entenderse como:

“... la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan dentro y fuera de sus fronteras. [...] la defensa e incremento de los grados de autonomía de nuestros países no puede resultar

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 82 y ss.

<sup>21</sup> Es oportuno recordar el énfasis que puso el entonces Presidente electo Lula da Silva al papel de la Argentina como socio estratégico del Brasil durante su visita a la Argentina, previa a su asunción, el 1º y 2 de diciembre de 2002. En aquella oportunidad también resaltó la necesidad, y la responsabilidad que le cabía a ambos países, de reimpulsar el proceso de integración desde una perspectiva política y de unir fuerzas para afrontar las negociaciones con terceros. Al respecto véase: “Lula prometió relanzar el MERCOSUR”, *La Nación*, Sección Política, 3 de diciembre de 2002; también “Lula ratificó su decisivo impulso por el MERCOSUR”, *La Nación*, Sección Política, 2 de diciembre de 2002.

hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición.”<sup>22</sup>

La denominada “autonomía relacional” se refiere tanto a la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, como a la definición de las prácticas, instituciones, ideas e identidades en un contexto en el que el otro ya no es entendido como un opuesto sino como parte integral de nuestra idea de “YO”.

De este modo, puesto que tiene la virtud de condensar los elementos teóricos presentados más arriba, el concepto de “sociedad estratégica” nos guiará a lo largo de este trabajo. Es, en definitiva, una categoría que ofrece la posibilidad de aplicar aquellos elementos al análisis de la relación bilateral identificando las particulares características que definen al período propuesto.

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 97-98.

## CAPÍTULO II

### La Relación Argentina-Brasil

#### 1. ¿Un nuevo momento político?

El análisis de la dimensión política de la relación bilateral nos enfrenta al desafío de establecer límites a un tema de fronteras imprecisas. Conscientes de esto, hemos optado por ordenar el estudio mediante una lectura que va de lo general a lo particular, deteniéndonos en los temas de la agenda más reciente.

Para iniciar la evaluación que proponemos debemos identificar, obligatoriamente, la motivación u objetivo principal que guía al proceso. En efecto, desde una visión estructural la motivación actúa como guía de los diversos temas y objetivos subordinados y como marco para diseñar las soluciones a los problemas que se presentan. Así entonces, para entender la dimensión política del vínculo debemos partir de considerar la razón que moviliza a la sociedad entre la Argentina y Brasil.

En tal sentido, una primera mirada que, al menos en el plano declarativo no carece de evidencias, permite suponer que el vínculo entre ambos países está transitando una nueva etapa evolutiva en su historia.

Esta observación parte del reconocimiento de dos momentos bien diferenciados del proceso integrador iniciado a mediados de los ochenta. En su primera etapa, la definición del objetivo principal le dio una impronta que en términos generales podríamos definir como política y de fuertes coincidencias de intereses, mientras que, durante la década del 90, adquirió un perfil más comercial y de evidentes bifurcaciones entre los proyectos de inserción internacional de ambos países.

Ofreciendo una breve caracterización, podemos decir que en sus primeros años de vida el proceso de integración entre la Argentina y Brasil estaba destinado a cumplir con

objetivos políticos de consumo interno, como así también otros orientados al plano internacional.

En cuanto a lo primero, la integración era percibida como un instrumento de suma utilidad ante el desafío inmediato de consolidar las incipientes democracias en nuestros respectivos países. Históricamente, ambas fuerzas armadas habían fundado sus doctrinas militares en hipótesis de conflicto que involucraban al vecino. De modo tal que mediante la eliminación de éstas se buscaba, como consecuencia indirecta, reducir la importancia y la fortaleza interna de aquéllas. Asimismo, se intentaba anclar nuestras nacientes democracias en un escenario más amplio que el de las fronteras nacionales, y ligar los procesos democráticos a un proyecto trascendente fundado en valores que rechazaran la intolerancia, el parroquianismo y la desconfianza regional.

Lo dicho hasta ahora no implica desconocer que entre los objetivos de consumo interno también se contabilizaban otros de carácter económico-comercial. Se buscaba ampliar los mercados para las industrias locales, y desarrollar y fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de la región. Incluimos esta última cuestión en el marco de la definición política de la integración, como un aporte también a la diferenciación con el segundo momento al que hacíamos referencia más arriba, en tanto estaba orientada a obtener mayores márgenes de autonomía en estos campos.

En cuanto al objetivo político de cara al escenario internacional, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) se proponía ganar peso específico en un contexto mundial de características aún bipolares. Pretendía poder desarrollar políticas autónomas sin que éstas fueran inmediatamente leídas como opciones en el juego entre las dos superpotencias, y que implicaran la posibilidad cierta de una reprimenda del hegemon hemisférico. Pero, fundamentalmente, el acercamiento entre los dos mayores actores sudamericanos se orientaba al incremento de las capacidades para afrontar la negociación en torno a los problemas del comercio mundial, y, muy especialmente, de una deuda externa que se había convertido en un flagelo para nuestras economías.

En tal sentido, la integración era la expresión concreta de una alianza estratégica, entendida ya no como un instrumento para afrontar un problema de seguridad militar sino como una opción de seguridad económica.

Con la renovación presidencial en ambos países y los nuevos aires políticos, ideológicos y económicos que caracterizaron aquellos gobiernos, el proceso de integración, que a partir del Acta de Asunción incorpora a Paraguay y Uruguay y adquiere la denominación de MERCOSUR, sufre un cambio de dirección en su principal objetivo movilizador. A partir de este momento la integración comercial ocupa el lugar prioritario en la toma regional de decisiones.

El cambio de orientación se ve reflejado en primer término en los mecanismos institucionales sobre los que se asienta. Mientras que en el anterior período el proceso estaba determinado por los subgrupos de negociación sectorial orientados a administrar la integración, y por los programas de integración y promoción científica y tecnológica, en esta nueva etapa el cronograma de desgravación arancelaria es el que define la impronta y los alcances del proceso.

El perfil que adquirió la integración en éste período respondió tanto a las nuevas tendencias políticas internas como a un contexto mundial que también mostraba importantes diferencias con el de los años previos. Sin embargo, los alcances y las formas que adquieren las políticas pro libre mercado en el interior de los países miembros, como así también las reacciones y opciones hechas por cada uno de ellos ante los nuevos desafíos del ámbito internacional, los alejaron de la concordancia de las lecturas respecto de la situación regional y mundial, a la definición de sus intereses y, por lo tanto, a las vías para alcanzarlos.

De modo tal que, mientras que Brasil mantenía un modelo de protección de su industria sobre la base de políticas de Estado y entendía al MERCOSUR como un sostén que legitimara su papel de actor de relevancia mundial, para la Argentina aquél era un mecanismo que agilizaba su proceso de reestructuración económica y de apertura comercial hacia el mundo.

Como afirmábamos más arriba, podemos observar algunas señales de que a partir de los cambios de gobiernos en ambos lados de la frontera, con el acceso de Lula Da Silva al gobierno de Brasil y la traumática llegada de Duhalde al de la Argentina, de que tanto la relación bilateral como así también la integración regional estarían comenzando a transitar un tercer momento en su evolución.

Este nuevo ciclo presenta como característica principal un rescate del papel político como motor de la integración, aunque, por cierto, no podrá ser leído con los mismos códigos de la década del ochenta. El contexto internacional es evidentemente distinto, al igual que el regional y la situación interna de sus miembros. El mundo ya hace mucho tiempo que abandonó la bipolaridad, definiéndose más bien en términos unipolares, en algunos aspectos, y multipolares, en otros, y los problemas de seguridad pasan por una latitud diferente a la de la confrontación ideológica. En Latinoamérica, a pesar de algunos episodios esporádicos y sin sustento de largo plazo, la democracia se presenta consolidada y la región se ha afianzado como una zona de paz. En el plano interno, y como resultado de sus crisis monumentales, nuestros países parecen encaminados a aceptar que cualquier proyecto de desarrollo sostenible requiere estabilidad fiscal y un Estado eficiente.

Sin embargo, esta nueva coyuntura se asemeja al anterior momento político en que ambos actores perciben que los desafíos externos e internos requieren de recursos políticos e institucionales que sólo puede brindar una región integrada. Consecuentemente, resulta evidente una mayor identidad en la voluntad y los objetivos políticos de los nuevos gobiernos de la región. En este nuevo capítulo de la visión asociativa, debemos agregar a los originales compañeros de ruta al Chile del Presidente Lagos.

Las pruebas que sostienen nuestra hipótesis se basan en las declaraciones públicas e iniciativas de los presidentes Lula Da Silva y Eduardo Duhalde primero, y Néstor Kirchner más tarde, y en la situación de equivalencia política dentro de una suerte de socialdemocracia sudamericana entre los presidentes argentino y brasileño. Esto último, en el caso argentino, particularmente a partir de Kirchner.

En cuanto a las iniciativas, merecen ser destacadas las que llevaron a la creación de un instituto monetario con vistas a avanzar en la coordinación macroeconómica y la creación de una moneda única, al establecimiento de un Parlamento del MERCOSUR y al impulso a la integración física entre nuestros países.

Ya en la declaración de Brasilia del 14 de enero de 2003 se presentaba con toda claridad esta nueva concepción del papel político de la integración.<sup>23</sup> En dicha oportunidad

---

<sup>23</sup> Conviene aclarar que la gestión del Presidente Fernando Henrique Cardoso también le otorgaba un papel político al MERCOSUR en cuanto instrumento valioso para desarrollar la vocación brasileña de liderazgo sudamericano, y como contraposición al proyecto impulsado por los EE.UU. de libre comercio continental

los presidentes Lula da Silva y Duhalde “coincidieron en que el MERCOSUR es también un proyecto político que debe contar con la más amplia participación de todos los segmentos de las sociedades de los Estados Partes...”, y en la “importancia de fortalecer la Comisión Parlamentaria Conjunta, en el sentido de avanzar [...] en la dirección de un Parlamento del MERCOSUR a ser, en el futuro, electo por voto directo.”<sup>24</sup>

La idea de una integración que fuera más allá de lo estrictamente comercial también fue resaltada al señalar que la “inclusión social es un objetivo central”, con la identificación de la cooperación en políticas públicas en el área social y la promoción de asociaciones en las áreas educativa, cultural, científica y tecnológica como instrumentos necesarios para el logro de dicho objetivo.

También en aquella oportunidad los presidentes “acordaron intensificar los trabajos de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR”, lo que debe entenderse como una definición de alto contenido político puesto que un avance en este sentido implica necesariamente el establecimiento de límites a las soberanías nacionales. En el mismo sentido debe interpretarse el compromiso por “una mayor institucionalización [...] con vistas a reforzar las características cuatripartitas del proceso de integración y su capacidad de interlocución internacional”.<sup>25</sup> Deberíamos agregar al respecto que, en la XXIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, Chile y Bolivia, los ministros de Economía acordaron una serie de pautas macroeconómicas a ser cumplidas por los Estados partes en los próximos años.

---

(ALCA). Al respecto, la administración de Lula Da Silva no parece haber modificado sustancialmente esta apreciación. Sin embargo, el papel político adjudicado a la relación y al MERCOSUR hoy parece tener mayor relevancia que en los años `90 debido fundamentalmente a que se observa una mayor sintonía entre ambos actores. Por otra parte, la determinación brasileña de convertirse en el representante regional en el concierto mundial, evidenciada fundamentalmente mediante el impulso dado a la idea de la Comunidad Sudamericana y en su aspiración a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, es probable que se convierta en una fuente de malestar y conflicto que amenace los avances en la relación bilateral. De todos modos, las repercusiones de estas cuestiones y sus efectos sobre la relación son de una densidad suficiente como para ameritar un trabajo específico, y van más allá de las pretensiones temporales y temáticas de esta Tesis.

<sup>24</sup> Comunicado de Prensa Conjunto. Reunión de Trabajo entre los Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Eduardo Duhalde, Brasilia, 14 de enero de 2003.

<sup>25</sup> El más reciente avance en este sentido se registró durante el encuentro entre los Presidentes Néstor Kirchner y Lula da Silva el pasado 20 de septiembre, en el marco de la 59ª Asamblea General de la ONU, ocasión en la que acordaron darle un nuevo impulso a la firma de un “Ouro Preto II” que redefine, haciéndolo más abarcativo, el marco político institucional del MERCOSUR. Véase “Acuerdo con Lula para reforzar el MERCOSUR” *Clarín*, Sección “El País”, 21 de septiembre de 2004.



Reeditando en alguna medida aquel objetivo inicial de ganar peso específico frente a los desafíos internacionales, en la declaración de enero del 2003 se destacó asimismo:

“...la importancia de la coordinación de los Estados Partes del MERCOSUR en las negociaciones económico-comerciales internacionales, en particular en la Organización Mundial de Comercio (OMC), con la Unión Europea y en el proceso de conformación de un ALCA”.

En el último párrafo de la declaración se traducía esta intención repolitizadora en procedimientos concretos:

“Los Presidentes decidieron intensificar la consulta y coordinación política y económica entre los dos gobiernos, con la realización regular, en cada semestre, de reuniones del Sistema Permanente de Consulta y Coordinación Política Brasil-Argentina, en los niveles de Vice-Cancilleres y Subsecretarios, con la participación de autoridades del área económico-financiera”.

La XXIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, Chile y Bolivia, realizada en Asunción en junio de 2003, fue un escenario donde pareciera reafirmarse la tendencia descripta. A modo de ejemplo proponemos el siguiente pasaje del discurso del Presidente Kirchner, quien expresó:

“Compartimos un mismo diagnóstico sobre la realidad internacional que nos toca vivir y consecuentemente hemos decidido avanzar juntos, con valores comunes en las más importantes negociaciones internacionales multilaterales hemisféricas e interregionales. Nuestro futuro dependerá del resultado de las mismas.

En esos planos, no debemos dejarnos llevar por la imposición de cronogramas prefijados, sino por el resultado objetivo de negociaciones mutuamente provechosas.

Para encarar esta fase crucial debemos reforzar el MERCOSUR político. Y es mucho lo que hemos hecho en este sentido. Estamos orgullosos por haber superado viejas percepciones y haber declarado a la región zona de paz, dándole un ejemplo al mundo”.

La nueva concepción de la relación bilateral y del papel que debe jugar el MERCOSUR como mecanismo que impulse el desarrollo sostenido y a través del cual nuestros países se inserten internacionalmente se ve reflejado en las declaraciones surgidas de los tres encuentros que tuvieron los presidentes Lula y Kirchner entre junio de 2003 y marzo de 2004.

Las inclinaciones sudamericanas de las políticas exteriores de Brasil y de la Argentina se hicieron presentes, de forma creciente, tanto en los discursos políticos de los nuevos líderes sub-regionales como en la gestión práctica de las diplomacias de ambos países. Al asumir el gobierno, los nuevos Presidentes debieron enfrentar desafíos muy similares, y esto se hizo desde posicionamientos ideológicos también semejantes. Ambos expresaron desacuerdos con los postulados del Consenso de Washington y con los patrones de las reformas liberales aplicadas en los años noventa.

Esta definición política de la relación tiene un efecto directo en los perfiles que los socios mayores le imprimen al proyecto del MERCOSUR. Tal definición respecto de la direccionalidad que deciden darle ha quedado especialmente evidenciado en los puntos 15 y 16 del Consenso de Buenos Aires, firmado el 16 de octubre de 2003 durante la visita del Presidente Lula a Buenos Aires, y que representa una declaración de los principios rectores de las nuevas administraciones en ambos países, en evidente contraposición a aquellos que signaron la década precedente.

“Ratificamos nuestra profunda convicción de 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. (Párr. 15).

Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos 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. (Párr. 16)”<sup>26</sup>.

Desde el primer encuentro presidencial en el que comenzaron a evidenciarse las nuevas coordenadas de la relación, en enero de 2003, podemos hacer un recuento de temas que abonan el camino hacia la consolidación de un vínculo fundado en la lógica de la amistad y en una definición amplia de un “nosotros” que contemple las particularidades a la vez que actúe como prisma desde donde diseñar un futuro común.

En el primer encuentro entre los Presidentes Kirchner y Lula, durante la visita del primero de ellos a Brasilia, el 11 de junio de 2003, ambos destacaron nuevamente la mutua opción por consolidar la sociedad estratégica, como así también la convergencia de valores y objetivos que guían a sus gobiernos. Reiteraron la necesidad de conformar un Parlamento del MERCOSUR elegido por voto directo, de profundizar el diálogo en los temas de defensa y seguridad, de incrementar y perfeccionar el proceso de integración, y de coordinar y consolidar un frente común ante las negociaciones comerciales internacionales en curso, en especial las de la OMC, el ALCA y la UE, pero también con Perú y la India.

En este sentido, pronto pudieron verse concreciones de dichas definiciones políticas. En particular se destaca el frente común, organizado por las Cancillerías argentina y brasileña, para encarar conjuntamente los desafíos que imponen el proyecto de integración continental, especialmente teniendo en cuenta las asimetrías que éste conlleva. El concepto de un “ALCA flexible”, propuesta brasileña que recibió el apoyo de Argentina, el cual dio mayores márgenes a los distintos países del Continente para asumir los compromisos de apertura comercial, y que surgió como resultado de las negociaciones llevadas a cabo en la Reunión de Miami, a mediados de noviembre de 2003, así como en la de Buenos Aires de marzo de 2004, fue producto de aquel trabajo en equipo de ambas delegaciones diplomáticas. Hoy el problema para nuestros países ya no radica en el temor a que el ALCA sea un motivo de disolución para el MERCOSUR, sino más bien, dada la proliferación de

---

<sup>26</sup> “Consenso de Buenos Aires”, Reunión de los Presidentes Nestor Kirchner e Inacio Lula da Silva, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003.

acuerdos bilaterales de los Estados Unidos con otros países latinoamericanos, a que sea un camino al aislamiento hemisférico de todo el bloque.

En comparación con los anteriores momentos de la aproximación argentino-brasileña hoy se observa una diferencia cualitativa reflejada claramente en los términos del Consenso de Buenos Aires. Existe una novedosa 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 coordinación diplomática y negociadora puesta en marcha en los diferentes frentes de negociación, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (esta afirmación no se aplica al importantísimo tema del asiento en el Consejo de Seguridad, pero sí a la cuestión de Haití –fundamentalmente–, Irak, la lucha contra la pobreza y las iniciativas relativas a los Derechos Humanos), en la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, en septiembre de 2003,<sup>27</sup> en el tema Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en abril de 2004,<sup>28</sup> etcétera.

En este sentido tenemos que destacar algunas definiciones y concreciones muy interesantes. En primer lugar, y surgido del encuentro del 16 de octubre de 2003, se encuentra el “Procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el ámbito del Consejo de Seguridad”.

Esta original iniciativa consiste en presentar la relación especial entre nuestros países mediante una acción efectiva en el ámbito más importante del multilateralismo. De tal modo que durante el período en que Brasil ocupe una banca en el Consejo de seguridad, durante los años 2004 y 2005, un diplomático argentino formará parte de dicha delegación, y del mismo modo ocurrirá con un diplomático brasileño en la delegación argentina, durante el período 2005-2006, cuando nuestro país ocupe una banca en el aquel ámbito.

---

<sup>27</sup> Véase “Fracasó la Cumbre de la OMC”, *La Nación*, Sección Economía, 15 de septiembre de 2003; también, Félix PEÑA, *Tras el Fracaso en Cancún: ¿hay espacio aún para negociar?*, Newsletter BKB, Fundación Bank Boston, septiembre de 2003. La iniciativa de la que surgió el G20 fue brasileña y recibió el apoyo, entre otros, de Argentina.

<sup>28</sup> Véase “Bielsa defendió la abstención la Argentina en el voto sobre Cuba”, *Clarín*, Sección El País, 15 de abril de 2004; también “Aprobó la ONU una condena a Cuba”, *La Nación*, Sección Exterior, 16 de abril de 2004.

Asimismo, en la declaración surgida del encuentro de octubre de 2003 se esbozó por primera vez una toma de posición equivalente en lo referente al tratamiento de la deuda externa. En efecto, en dicha ocasión los presidentes señalaron:

“...que las negociaciones económicas y financieras internacionales que ambos países llevan adelante en los ámbitos regionales y multilaterales, tanto a nivel individual como en el marco del MERCOSUR, así como las que se refieren al tratamiento de la deuda pública, deben 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. (Párr. 1)”<sup>29</sup>

Dispuestos a encontrar elementos de evaluación política semejantes entre la década del 80 y la actual, podemos establecer un paralelismo entre este avanzado planteo de concertar posiciones negociadoras respecto de las cuestiones financieras internacionales con base en definiciones ideológicas diferenciadas del período anterior y el frustrado intento de conformación de un club de deudores durante la gestión del Dr. Grinspun al frente del Ministerio de Economía argentino en los albores de retorno democrático.

Sin embargo, en aquel documento de octubre de 2003 la cuestión estaba aún tibiamente expresada. Adquirió un perfil más definido en ocasión de la visita del Presidente Kirchner a Río de Janeiro cuando ambos Presidentes firmaron, además del Acta de Copacabana, la “Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad”. En éste, realizaron un análisis del contexto económico-financiero internacional observando:

“Que las actuales características del Sistema Financiero Internacional plantean contradicciones entre el desarrollo sostenido y su financiamiento.

Que deberán desarrollarse en la arquitectura financiera internacional mecanismos adecuados para evitar las crisis.

Que dado este contexto resulta evidente que la estabilidad macroeconómica regional proveerá a cada país el campo fértil para su crecimiento.

---

<sup>29</sup> “Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República La Argentina y de la República Federativa del Brasil”, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003.

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>30</sup>

Tal evaluación, dirigida a expresar la definición político-ideológica a la que adscribían ambas administraciones en cuanto a sus relaciones económicas y financieras internacionales, fundamentaba su acuerdo en cuanto a:

“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.” (Párr. 1).

“Con igual propósito, otorgar un tratamiento fiscal diferenciado de las inversiones asociadas al financiamiento de instituciones multilaterales para el desarrollo.” (Párr. 2)”.

“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.” (Párr. 3).

“Elaborar alternativas para neutralizar en nuestros países los efectos negativos derivados de los desequilibrios generados en el mundo desarrollado.” (Párr. 4).

“Desplegar acciones conjuntas para la apertura de mercados y la eliminación de subsidios en los países industrializados como instrumento indispensable para el crecimiento de los países en desarrollo y para contribuir al equilibrio y morigeración de los flujos de capitales.” (Párr. 5).

“Impulsar mecanismos para incrementar el ahorro doméstico y regional, con vistas a fortalecer el crecimiento del ingreso.” (Párr. 6).

El esfuerzo inédito de construcción de una concertación estratégica respecto de las negociaciones económico-financieras internacionales, evidenciado en la “Declaración sobre

---

<sup>30</sup> “Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad”, Río de Janeiro, 16 de marzo de 2004.

Cooperación para el crecimiento económico con equidad”, también es reconocible en la aceptada coordinación que los negociadores de ambos países vienen demostrando en las negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio con la Unión Europea,<sup>31</sup> Sudáfrica, la Comunidad Andina (CAN), China, India, y Corea del Sur.<sup>32</sup> Cuestión que también estuvo enunciada en el Acta de Copacabana.

Otro emprendimiento que debe ser destacado por su significado político, y que más adelante será analizado más detalladamente, es el acuerdo para el establecimiento de Consulados Conjuntos en Hamburgo y Boston, que fuera mencionado por primera vez en la Declaración de octubre de 2003 y definido en el Acta de Copacabana.

En el documento de Río de Janeiro encontramos, además, el “mecanismo de colaboración estrecha entre las Representaciones Diplomáticas y Consulares de ambos países”, que consiste en una instancia bimestral de intercambio de información y generación de actividades políticas y diplomáticas coordinadas entre las Embajadas y Consulados argentinos y brasileños en terceros Estados.

Por otra parte, acorde con la declaración de octubre de 2003 se estableció un mecanismo, diseñado con el objetivo de incrementar el vínculo y hacer más fluida la comunicación bilateral, por el cual un diplomático de cada país se desempeña en el ámbito de la Cancillería del otro. Ya durante el primer semestre de 2004 un diplomático brasileño fue destacado en el Palacio San Martín, mientras que a principios del segundo, en

---

<sup>31</sup> Al respecto es interesante señalar que en las negociaciones con el ALCA y la Unión Europea se observa la voluntad la Argentina de priorizar la visión estratégica de negociar en bloque para fortalecer la sociedad con Brasil y consolidar al MERCOSUR como actor, por sobre las conveniencias coyunturales. En efecto, en temas tales como compras gubernamentales, servicios e inversiones, la Argentina tiene costos mucho menores que Brasil para flexibilizar su posición; sin embargo, siempre ha acompañado en el enfoque más rígido de éste último.

<sup>32</sup> Para mayor información respecto de la evolución de estas negociaciones véase el sitio en internet del MERCOSUR, [www.mercosul.org.uy](http://www.mercosul.org.uy); del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República La Argentina, [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar); del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br); de la biblioteca informática de la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CaCEC), [www.camcomext.com.ar/documentos.asp](http://www.camcomext.com.ar/documentos.asp); del Boletín del Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales, [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar); del Centro de Estudios para las negociaciones internacionales de la Unión Industrial La Argentina, [www.uia.org.ar/nuevo/CENI/index.htm](http://www.uia.org.ar/nuevo/CENI/index.htm); y del Boletín “En Contacto” de la Cámara de Exportadores, [www.cera.org.ar](http://www.cera.org.ar)

coincidencia con el inicio de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR por parte de Brasil, comenzó a desempeñarse en Itamaraty un funcionario argentino.<sup>33</sup>

El cambio en los parámetros políticos con los que se definen la relación bilateral y las relaciones exteriores también significó una revalorización del Estado como actor determinante de las orientaciones que asuman nuestras sociedades. Definición que fue expresada en el documento más programático acordado entre los Presidentes Da Silva y Kirchner: el “Consenso de Buenos Aires”, en el cual expresaron su convicción acerca del papel estratégico que el Estado debe desempeñar y se comprometieron a redoblar los esfuerzos “tendientes a fortalecer sus instituciones, profesionalizar a la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.”<sup>34</sup>

Por cierto que en este listado debemos incluir la mutua voluntad de reactivar y fortalecer el MERCOSUR, y en este sentido se debe contabilizar no sólo la voluntad de negociar acuerdos comerciales con terceros países o regiones, sino, además, acciones de política exterior común, como fue, por ejemplo, la intervención de ambos países en la crisis boliviana, garantizando la asunción del presidente Mesa y evitando un baño de sangre en el vecino país sudamericano. De igual manera, ha sido fundamental el papel jugado por Brasil, con el apoyo de la Argentina, monitoreando la crisis venezolana en su fase más aguda, limitando de este modo la influencia norteamericana en la encrucijada política en la que se vio involucrado el presidente Chávez.

En este orden de ideas es preciso contabilizar la clara definición en favor del multilateralismo presente en el Consenso de Buenos Aires. En dicho documento los Presidentes expresaron lo siguiente:

“Enfatizamos nuestro compromiso histórico con el fortalecimiento de un orden multilateral fundado en la igualdad soberana de todos los Estados y rechazamos todo ejercicio de poder unilateral incompatible con los principios y propósitos consagrados por la Organización de las Naciones Unidas. (Párr. 20)

---

<sup>33</sup> Si bien en la declaración no se especifica qué tipo de funciones deben desempeñar, en la experiencia desarrollada a lo largo del 2004 tanto el diplomático brasileño como el argentino trabajaron en los ámbitos relacionados con el MERCOSUR.

<sup>34</sup> “Consenso de Buenos Aires”, *op. cit.*



Entendemos 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. (Párr. 21)”<sup>35</sup>

Por otra parte, la relación política tiene indudablemente una dimensión importantísima en materia de defensa y seguridad. De hecho, el proyecto original del MERCOSUR se diseñó teniendo en cuenta que la integración debía dar un paso adicional al intercambio comercial mediante la inclusión de una agenda política, en la que los elementos de defensa y seguridad internacional fueron identificados como fundamentales para su posterior consolidación. Esta idea tenía su antecesor inmediato en el continente europeo. En efecto, si tenemos en cuenta los orígenes de la actual Unión Europea, nos encontramos con una “Comunidad del Acero y el Carbón” (CECA) cuyo objetivo primario era la construcción de confianza en dos áreas fundamentales para la industria armamentista entre los tradicionales adversarios del Viejo Continente: Francia y Alemania. Fue gracias a los mecanismos de control establecidos alrededor de esas industrias que los países europeos pudieron percibirse como socios confiables del proyecto mas acabado de integración económica.

Volviendo a los elementos teóricos que presentábamos en el primer capítulo podemos arriesgar que la relación política entre la Argentina y Brasil comienza a presentar algunos rasgos inconfundibles de la cultura kantiana definida por Wendt. Con esto queremos decir que hay actitudes muy significativas en la construcción de esa nueva modalidad de vinculación: la opción por la violencia o por la amenaza de su uso para la solución de conflictos está desterrada,<sup>36</sup> pero, además, existe una incipiente opción política para definir una defensa colectiva, lo que vendría a completar el esquema conceptual que define a la mencionada cultura. Este camino ha comenzado a transitarse en los años noventa mediante una clara definición con el establecimiento de una zona de paz en el

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> En términos de WENDT, existen rasgos definidos de una “Comunidad Pluralista de Seguridad”. Al respecto véase Mónica HIRST y Maria Regina SOARES DE LIMA, “Contexto Internacional, Democracia e Política Externa”, en Carlos Enrique Cardim y Mónica Hirst (orgs.) *Brasil – La Argentina, Soberanía e Cultura Política*, , Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasilia, IPRI/FUNAG, 2003, p. 417.

Cono Sur, la creación de la Agencia Brasileño–Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) en materia nuclear, el cada vez más fluido diálogo estratégico entre nuestros Ministerios de Defensa, el productivo intercambio profesional, y el desarrollo de ejercicios y entrenamientos conjuntos entre nuestras Fuerzas Armadas. Este listado debe incluir además los avances logrados en materia de cooperación nuclear, de programas espaciales y de coproducción de aeronaves, los cuales recibieron un fuerte impulso en el “Memorandum de Entendimiento” firmado por los Cancilleres el 15 de agosto de 2003, al igual que en la Declaración Presidencial de octubre de 2003 y el Acta de Copacabana de marzo de 2004.

Sin embargo, entendemos, como señalábamos más arriba, que el nivel de internalización de la cultura kantiana está aún más sostenido por la lógica de la conveniencia que por una convicción arraigada en ese sentido. Consideramos que todavía queda camino por recorrer, sobre todo institucional y culturalmente para que la idea del YO incluya al vecino, es decir, para que se desarrolle una identidad común que nos abarque. Esto no significa que deban desaparecer nuestras particularidades, pero si que se desarrolle un instinto por el cual se definan, analicen y resuelvan los problemas y desafíos, razonando en términos regionales.

### *1.1. Otras cuestiones a considerar*

Si se contabilizan las iniciativas que dan contenido al nuevo momento de la relación política no podemos olvidarnos del impulso dado por ambos presidentes a la integración física. En tal sentido, hay un generalizado consenso en torno a que la integración no tendrá bases sólidas si no se desarrollan vínculos físicos a través de la infraestructura. Tanto en la Declaración de Buenos Aires como en el Acta de Copacabana, los Presidentes instruyeron a las administraciones nacionales para avanzar en la construcción de rutas, vías férreas y nuevos puentes sobre el río Uruguay, y con el proyecto Hidrovía. Si bien estas obras no muestran el ritmo pretendido por las instrucciones presidenciales, en todos los casos se encuentran activas y con avances concretos, los que serán expuestos más adelante.

Asimismo, ambas administraciones han impulsado aquellos temas que hacen a la integración social, cultural y científico-tecnológica. Por ello, esas preocupaciones estuvieron presentes en las declaraciones de los encuentros de los últimos tiempos, entre los

que se contabilizan el desarrollo conjunto de tecnología nuclear para uso civil, de la aeronáutica y la tecnología satelital, la coordinación educativa, la creación del Instituto Social, el desarrollo de una política de integración energética, entre otras.

Sin embargo, no podemos desconocer que existen en la agenda bilateral algunos temas que representan un obstáculo en el camino hacia la generación de una identidad común.

La frágil institucionalización del MERCOSUR aparece como una limitación grave en cuanto al alcance que pueda tener el impulso político que se le ha dado al proceso, y reduce sus posibilidades como instrumento económico y político de articulación con el mundo.

**Otro punto de debate está estrechamente ligado a la política económica interna de nuestros países, y se refiere a los distintos niveles en que fueron aplicadas las políticas en favor del libre mercado en cada uno de ellos.** Tal disparidad generó asimetrías en las vulnerabilidades externas de nuestras respectivas economías. El Estado brasileño ha protegido y protege más a su industria que el Estado argentino.

Es cierto, sin embargo, que hoy esta dificultad está atenuada por la devaluación que sufrió nuestro país, y quizá también por lo que puede percibirse como una voluntad de mayor intervención del Estado por parte del gobierno del Presidente Kirchner.

En todo caso, aquellas asimetrías –mayor dinamismo, madurez, integración y competitividad industrial brasileña, favorecida por el papel más activo del Estado– han marcado la historia reciente de la relación entre los socios, y han sido especialmente traumáticas durante los períodos de crisis devaluatorias que ambos transitaron. En consecuencia, entre las prioridades de la agenda política, y a los efectos de evitar mayores conflictos, será necesario negociar reglas comunes que eviten las disparidades entre los incentivos a los distintos sectores productivos y regionales que actualmente se pueden observar tanto en la Argentina como en Brasil.

Asimismo, la diferencia en el modo de afrontar los desafíos económicos financieros externos, aunque se consiga administrarla desde la política, eventualmente podrá generar dificultades si en el mediano plazo se desequilibran las variables macroeconómicas.

Por su parte, el impulso que se le ha dado a las obras de infraestructura dirigidas a consolidar la integración física obliga a interrogarnos acerca de las verdaderas posibilidades de financiarla. En este sentido, la historia de nuestros países ofrece una larga lista de frustraciones como único resultado de las declaraciones y proyectos que se tornaron voluntaristas por carecer de los recursos apropiados.

Existen, además, algunas diferencias conceptuales entre la política exterior argentina y brasileña en lo que atañe a la reforma del sistema de las Naciones Unidas. No creemos, sin embargo, que este tema tenga una relevancia de fondo en lo que respecta a la relación estratégica<sup>37</sup> Lo vemos más bien como una cuestión que puede convivir perfectamente bajo un paraguas de entendimiento de mutua identificación, y que hace a los intereses particulares de los socios. De hecho, debates semejantes tienen lugar en el seno de la Unión Europea,<sup>38</sup> el mejor ejemplo de cultura de tipo kantiana que conceptualiza Wendt.

## *1.2. El papel de la cultura y la educación*

Deberíamos puntualizar que, como elemento de construcción de una identidad común que incluya al otro, en la relación entre la Argentina y Brasil, el aspecto cultural y educativo ha sido erróneamente relegado. Aun cuando una y otra vez se ponga de manifiesto en los discursos la importancia de la convergencia cultural de nuestros pueblos, poco es lo que se ha logrado mediante el accionar intergubernamental. Este desinterés

---

<sup>37</sup> Brasil formalizó su candidatura a un asiento permanente del Consejo de Seguridad de la ONU durante la apertura del XLIX° Período de Sesiones de la Asamblea General en 1994. Las divergencias con Argentina – quien era partidaria, y sigue siéndolo, de un sistema de bancas regionales rotativas– adquirieron gran repercusión durante 1997 cuando, en agosto de ese año, el Presidente Menem señaló que un asiento permanente para Brasil generaría desequilibrios regionales y EE.UU. designó a la Argentina como Aliado extra-OTAN.

Nos interesa señalar, sin embargo, que a pesar de haber sido una de las cuestiones que “enfrió” la relación bilateral en la segunda mitad de la década de 1990, en mayo de 1998, el Presidente Cardoso declaró que si se presentaba una nueva disputa por el sillón en el Consejo de Seguridad, Brasil preferiría quedar afuera o, incluso turnar el puesto, para no estropear las relaciones con la Argentina. Al respecto véase: Miryam COLACRAI, *La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los '90*, [www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai/pdf](http://www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai/pdf)

<sup>38</sup> Alemania, en Europa, al igual que nuestro gran vecino sudamericano, pretende una ampliación de los miembros permanentes que la incluya junto a Japón y recientemente, con la conformación del G4, también a Brasil y la India, mientras que otros Estados, Italia y España fundamentalmente, no acuerdan con dicha ampliación limitada. De hecho, estas dos naciones están entre las más activas impulsoras del “Coffee Group”, instancia que reúne aquellas potencias que no acuerdan con una ampliación reducida y poco democrática del Consejo de Seguridad, y que preferirían que la incorporación sea sólo de miembros no permanentes.

relativo es todavía más significativa si se considera que la interconexión cultural era la base previa a la integración posterior más amplia, puesto que ni los flujos económicos ni las coincidencias políticas anteriores a la década del 80 revestían particular importancia. Es decir, si existía interdependencia compleja previa, ésta se verificaba sobre todo en el plano cultural, con líneas de conexión transnacionales intrarregión, incluso flujos culturales clandestinos: los exilados en países vecinos, expandiendo sus redes de circulación, producción y consumo, ejerciendo una resistencia cultural y política, pero también abriéndose a las solidaridades de la comunidad receptora. Y cuando el exilio excedía los límites regionales también se creaban redes: los exilados latinoamericanos, descubriendo en Suiza o Estados Unidos que realmente los unía una cultura. Por lo tanto, si se compara el proceso del MERCOSUR con el de la Unión Europea, en el que la política y la economía tenían un peso previo ya muy alto, se resalta la mayor importancia relativa de los vínculos culturales como base real de la integración en nuestra región.

Si la cultura regional se formó incluso contra el Estado o a pesar de los gobiernos, en la actualidad su suerte no es tan diferente: trabas similares a las que frenan los flujos comerciales y de inversión intrarregionales, cuando no las mismas, atentan igualmente contra los flujos culturales. La cultura y la educación también sufren el proteccionismo.

Lo peor es que en las currículas escolares no sólo no hay contenidos propios de la integración, sino que aquéllas están conformadas por contenidos y visiones escolares antagónicas que fomentan la confrontación según historias nacionales de adversidad. La enseñanza de español y portugués tampoco ha ocupado un lugar de relevancia en el diseño de los planes de estudio.<sup>39</sup>

En el nivel medio no se ha logrado acordar equivalencias técnicas, lo que en principio no parece nada difícil. Aquí se hace evidente el peso de los intereses laborales, coincidente con la visión semi-xenófoba de defensa de los puestos de trabajo ante el extranjero barato. Este proteccionismo alcanza su cima en el sector universitario, en el que existe tan sólo un "mecanismo experimental" para tres carreras. Los avances en la

---

<sup>39</sup> En cuanto a esta cuestión se pueden observar algunos avances recientes. El 9 de junio de 2004 los Ministros de Educación Tarso Genro de Brasil y Daniel Filmus de Argentina firmaron una Declaración Conjunta en la que se comprometieron a implementar una serie de medidas para intensificar la enseñanza del español y el portugués, desarrollar un modelo de enseñanza común en escuelas de zonas de frontera y elaborar y aplicar un Módulo Común para la Educación Básica de formación histórica, geográfica, cultural y artística de los países del MERCOSUR.

acreditación de títulos serán fundamentales para una verdadera integración de las fuerzas productivas y de investigación y desarrollo. De nada sirve un acuerdo de residencia si no es apoyado por otro de reconocimiento de estudios que permita verdaderamente ejercer actividades lícitas, como prometen las residencias.

La cultura y la educación se suman a la lista de tareas pendientes en el proceso estrechamiento de los vínculos entre la Argentina y Brasil. Desde una visión constructivista de la teoría de las relaciones internacionales, es evidente que el grado de internalización de la cultura regional es directamente proporcional a las posibilidades de éxito en un proceso de integración: no sólo agiliza la comunicación, sino que además aglutina los intereses y valores comunes que determinan la identidad de los actores. Sólo una identidad regional asumida en las culturas nacionales permitirá que cada actor vea los sacrificios intrínsecos del proceso como inversión para el futuro. Sólo si se reconoce en el Otro una prolongación del Yo, serán aceptables las concesiones necesarias para una negociación viable, persiguiendo el interés común. ¿Cómo aceptará la sociedad brasileña los costos de ayudar a sus socios?, ¿cómo cederá la sociedad Argentina a un liderazgo brasileño, sin la percepción de una identidad común?

**A modo de conclusión preliminar, podemos sostener que la reedición de un proceso de integración signado por la dimensión política deberá tener a la vista la experiencia pasada y ser consciente de que deberá afrontar las complejidades surgidas de un escenario internacional distinto al de la década del ochenta y de un escenario regional diferente al de los noventa.** Pero, fundamentalmente, estará obligado a administrar un escenario intrarregional que ha crecido en complejidad, aunque, por el contrario, no ha tenido un acompañamiento equivalente en lo que se refiere a su institucionalización y a la participación de los diversos actores interesados. En este contexto parecería ir tomando forma la iniciativa brasileña de creación de un espacio de identidad sudamericana. Esta iniciativa parte de una clásica visión del país vecino que se presentó como una propuesta concreta durante la gestión del Presidente Cardoso. Si bien luego de que padeciera la indiferencia argentina al ser presentada en agosto de 2000 perdió intensidad y relevancia en las mesas de discusión regional, recientemente se ha visto

reavivada de la mano de los acuerdos de integración alcanzados con la CAN<sup>40</sup> y de los proyectos de infraestructura sudamericana motorizados en el marco de IIRSA (Iniciativa para el desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana). Es de suponer que dado su sentido abarcativo y trascendente recobre fuerzas, quizás ya no como una propuesta brasileña, sino como una iniciativa política acompañada por la Argentina, y tal vez por Chile.

## **2. La cuestión institucional del MERCOSUR. Esquema intergubernamental versus esquema supranacional**

Dentro de la agenda política de la Argentina y Brasil, un punto de gran importancia es aquel que se refiere a la estructura institucional más adecuada del proceso asociativo que lideran ambos países. El debate sobre el formato institucional que debería tener el bloque incluye diversas posiciones sobre la mejor forma de asegurar la continuidad del proceso de integración.

Como sostienen Mónica Hirst y Roberto Russell,<sup>41</sup> una de las principales características de este debate es que, al tener lugar en el contexto de un proceso intergubernamental, la discusión pasa a reflejar la defensa de los intereses nacionales que se proyectan sobre él, a punto tal de vincular el grado de institucionalización con el propio éxito del proceso.

En este aspecto, resulta necesario analizar el papel que jugó el marco institucional en el impulso inicial del MERCOSUR, pero sobre todo ante las dificultades que se experimentaron a partir de la segunda mitad de los años noventa, con las severas restricciones macroeconómicas y la implementación de políticas de corte sectorial o regional que conspiraban contra la letra y el espíritu del proceso de integración.

---

<sup>40</sup> El 18 de octubre de 2004, en el marco de la XIII Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de ALADI tuvo lugar la protocolización del Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el MERCOSUR, con lo cual se concluyendo el proceso iniciado con la firma del Acuerdo Perú-Mercosur (ACE 58), en agosto del 2003, y la suscripción del Acuerdo CAN-Mercosur, en diciembre del mismo año (ACE 59).

<sup>41</sup> Mónica HIRST y Roberto RUSSELL; *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001.

Desde los inicios del MERCOSUR, el modelo institucional prevaleciente privilegió la flexibilidad, la negociación y la adaptabilidad. Durante la denominada “etapa fácil” del proceso de integración (a partir de su lanzamiento hasta la devaluación brasileña en enero de 1999), en la que se asistía a un proceso creciente de intercambio económico, este esquema estuvo acompañado de una buena dosis de iniciativas y acciones intergubernamentales, y esto favoreció un aprendizaje gradual y un desarrollo armónico de la integración, fundamentalmente de tipo comercial.

Sin embargo, a medida que los mecanismos de solución de controversias fueron revelando su ineficacia y los acuerdos regionales no se incorporaban en los ordenamientos jurídicos nacionales, la credibilidad del proceso de integración se fue debilitando. A su vez, se constataron importantes regresiones en los acuerdos alcanzados, tales como las violaciones al Arancel Externo Común (AEC) o las restricciones al comercio dentro del bloque, y ello puso de manifiesto que la institucionalidad diseñada se mostraba incapaz de enfrentar los problemas que iban surgiendo.

En este contexto el debate sobre la estructura institucional más adecuada para el MERCOSUR enfrenta a dos fórmulas: la del institucionalismo intergubernamental –más cercana a los intereses y necesidades de Brasil– y la del institucionalismo supranacional –sostenida fundamentalmente por los otros tres socios.

El institucionalismo intergubernamental supone preservar a los gobiernos como actores protagónicos, sobre la base de un sistema decisorio que opera por consenso a partir de un mínimo denominador común y una expansión controlada de la agenda oficial del MERCOSUR. Esta opción implica un avance más lento y cauteloso del proceso de integración.

El institucionalismo supranacional, entre otras cosas, presupone una participación activa de los grupos de interés transnacionales, la creación de una burocracia propia y la adopción progresiva de un sistema de votación calificado que privilegie los intereses comunes de los Estados miembros. Esta fórmula implica un avance mucho más rápido del proceso.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 176-177.



Sin embargo, por debajo de esta discusión entre un esquema institucional intergubernamental y uno supranacional, existe una disputa política concreta vinculada al liderazgo y la primacía en el interior del bloque. La misma enfrenta básicamente a Brasil,<sup>43</sup> –interesado en mantener el actual esquema intergubernamental que le permite hacer valer su mayor peso en las decisiones que se adoptan en el interior del bloque–, con los socios de menores dimensiones, más interesados en la creación de órganos supranacionales, de manera de poder articular sus intereses en mejores condiciones. Hasta tanto no se resuelva esa disputa, el problema de la institucionalización del bloque seguirá existiendo en el MERCOSUR, y continuará siendo una traba para el logro de sus objetivos fundacionales.

En las declaraciones presidenciales consideradas en este capítulo la cuestión ha estado presente reiteradamente. Un análisis en perspectiva nos haría suponer que tal presencia en los textos presidenciales respondería a iniciativas argentinas. De cualquier modo, merece ser destacado no sólo por el hecho de su reiterada presencia en la agenda bilateral, sino también porque a finales del primer semestre de 2004 pueden observarse avances concretos al respecto. El 13 de agosto de 2004 se puso en funcionamiento el Tribunal Permanente de Revisión de Controversias, que fuera instituido por el Protocolo de Olivos el 18 de febrero de 2002, como así también se han dado paso firmes en dirección a la transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en una Secretaría Técnica, acordado, asimismo, en aquella ocasión, y los Estados miembros están abocados a poner en funcionamiento un mecanismo de incorporación automática de todas aquellas normas del MERCOSUR que no requieran aprobación parlamentaria.<sup>44</sup>

Un recorrido cronológico permite observar que en la Declaración de enero de 2003 los Presidentes Da Silva y Duhalde:

---

<sup>43</sup> Algunos sectores vinculados a las corrientes nacionalistas (la cuales estructuran su pensamiento en torno a una cierta idea de “destino manifiesto”, según la cual Brasil está llamado a desempeñar un papel de liderazgo sudamericano y de “global trader” mundial –históricamente presente en amplios sectores de las Fuerzas Armadas, de los gobiernos desarrollistas en los ‘50 y ‘60 y actualmente en sectores del PT, pero también en otros partidos) responsables de la política exterior brasileña presentan resistencias a asumir los costos en términos de soberanía que resultan del establecimiento de instituciones con capacidades supranacionales, tales como las que pueden derivar de un proceso de integración dinámico y con objetivos ambiciosos. Al respecto véase: Monica HIRST y Maria Regina SOARES DE LIMA, op. cit, pp. 407-414.

<sup>44</sup> En el marco de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en Puerto Iguazú entre los días 7 y 8 de julio de 2004, se aprobó la Decisión CMC N° 22/04 “Incorporación de la Normativa”, la cual prevé un mecanismo más rápido para que tengan vigencia las normas que no requieren aprobación parlamentaria. Esta Decisión, para que entre en vigencia, aún requiere ser incorporada por ley en la Argentina, Brasil y Uruguay, y por Decreto en Paraguay.

“Ratificaron la importancia que reviste avanzar en una mayor institucionalización del MERCOSUR, inclusive mediante el pleno funcionamiento de la Secretaría Técnica, con vistas a reforzar las características cuatripartitas del proceso de integración y su capacidad de interlocución internacional. Señalaron la necesidad de la pronta entrada en vigencia del Protocolo de Olivos sobre solución de controversias y la mejora de los procedimientos para la efectiva incorporación y aplicación de las normas MERCOSUR, inclusive en lo que se refiere a los aspectos sanitarios y fitosanitarios y de seguridad alimenticia.” (Párr. 14).

Posteriormente, en el primer comunicado conjunto bilateral los Presidentes Kirchner y Lula, en junio de 2003,<sup>45</sup>

“Subrayaron la necesidad de poner en vigencia el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, instrumento que propiciará mayor seguridad jurídica al proceso de integración regional y mayor respeto a los compromisos asumidos en el proceso de integración. (Párr. 12).

Destacaron la importancia de avanzar en el diseño de un procedimiento ágil para la aplicación directa de la normativa MERCOSUR que no requiere tratamiento legislativo en los Estados Partes, como medio para dar certeza a los compromisos MERCOSUR y garantizar la seguridad jurídica de los Estados Partes, el sector privado y la sociedad en su conjunto. (Párr. 13)

Reafirmaron la importancia de adecuar la estructura institucional del MERCOSUR a la etapa actual de la integración, mediante el fortalecimiento de la Secretaría Técnica y de los órganos previstos. Convinieron, asimismo, en la utilidad de dar a sus representaciones ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) el carácter adicional de representaciones ante el MERCOSUR. (Párr. 14)”

De igual modo, la cuestión volvió a ocupar un espacio destacado en la Declaración Conjunta de octubre de 2003, en cuyos puntos 3, 4 y 5 se puede leer que los Presidentes:

---

<sup>45</sup> “Comunicado Conjunto de prensa de los Presidentes de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva y de la República La Argentina, Néstor Kirchner”, 11 de junio de 2003.

“Se congratularon por la reciente aprobación del Protocolo de Olivos por el Congreso de Brasil y por la pronta entrada en vigor de ese instrumento, que otorga al proceso de integración del MERCOSUR un nivel óptimo de seguridad jurídica, y que permitirá poner en funcionamiento al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. (Párr. 3)

Resaltaron la necesidad de la pronta incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de la normativa MERCOSUR.

Por tal motivo, decidieron impulsar la aprobación, en diciembre de 2003, del instrumento que se encuentra en negociación en el ámbito del MERCOSUR para establecer la vigencia inmediata de la normativa, que no requiera tratamiento parlamentario, a ser aprobada. Asimismo, instruyeron a las áreas competentes de sus respectivos países para que adopten todas las medidas internas necesarias para lograr ese objetivo a partir del 1º de enero de 2004.

En cuanto a la normativa MERCOSUR aprobada hasta el presente y pendiente de incorporación, por la vía administrativa exclusivamente, los Presidentes instruyeron a las áreas competentes a cumplimentar la incorporación al ordenamiento jurídico de Argentina y Brasil, según corresponda, en un plazo máximo de 60 días. (Párr. 4)

Se felicitaron por el avance de los entendimientos dirigidos a la creación del Parlamento del MERCOSUR, en el marco más amplio de la revisión de la estructura institucional de la unión aduanera. (Párr. 5)”

Tanto la presencia del tema en las declaraciones, como los avances concretos logrados<sup>46</sup>, permiten afirmar que, aunque tímidamente, el proceso está evolucionando hacia un grado de mayor institucionalización supranacional. Esto respondería tanto a la insistencia de la Argentina –con una mayor convicción a la observada en períodos

---

<sup>46</sup> En este sentido, destaca la designación de los árbitros del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR mediante la Decisión 26/04 del 7 de julio de 2004, en el marco de la XXVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, y la instalación e inauguración de la Sede de dicho Tribunal, en Asunción, el 13 de agosto del mismo año. También representa un avance importante la adopción de la Decisión 22/04, efectuada durante aquella misma reunión del Consejo del Mercado Común, por la cual se establece un mecanismo simplificado para la incorporación de las normas del MERCOSUR que no requieren aprobación parlamentaria. Finalmente, y aunque es una medida previa las declaraciones citadas, también debemos señalar la mejora institucional que representó la Decisión 30/02 del 6 de diciembre de 2002 por la que se transformó a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en “Secretaría Técnica”.

anteriores—, como a una actitud más condescendiente de la nueva administración brasileña, que, por su parte, responde a la voluntad de asumir las responsabilidades —y los costos ocasionados por la disminución de la autonomía decisoria de su condición de socio mayor— de consolidar la asociación con el vecino y la integración regional.

Por otra parte, un estancamiento en este sentido, o aun un retroceso, significaría eliminar las posibilidades de alcanzar un desarrollo equilibrado entre los socios del proceso de integración regional. Un MERCOSUR con reglas débiles y baja institucionalización conspira contra la radicación de las inversiones en los socios menores. En efecto, en ese contexto, el gran mercado brasileño resulta mucho más tentador para las empresas que planifican su producción regional, potenciando así las capacidades productivas del socio mayor en detrimento de los más pequeños. Asimismo, sería un limitante al desarrollo de políticas comunes en términos de inserción internacional, en materia de seguridad y en lo relativo a las negociaciones comerciales con terceros actores.

### **3. Sintonía político-ideológica de una relación especial.**

Otra cuestión que perfila la relación actual entre la Argentina y Brasil, y que es conceptualizada en el “Consenso de Buenos Aires”, es la que establece la posición de los socios respecto del papel que debe jugar el Estado. Luego de más de una década de ser objeto de desconfianza y motivo de desprestigio, aquel es revalorizado en tanto actor determinante en la definición del destino de nuestras sociedades. Los presidentes expresaron:

“Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabremos los esfuerzos tendientes a fortalecer sus instituciones, profesionalizar a la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.”  
(Párr. 7).

Sin dudas, este punto del documento firmado en la capital argentina refleja una concepción remozada del Estado. Se reivindica su papel en la sociedad, es cierto, se acentúa en la institucionalización y la eficiencia de su accionar. Ya no parece viable el modelo de la “Matriz Estado-Céntrica” al que se refiere Cavarozzi,<sup>47</sup> caracterizado por una combinación entre el modelo de sustitución de importaciones y la rigidez de los regímenes políticos; esta nueva versión resalta el valor del respeto a las normas y el cumplimiento efectivo de sus tareas, entre las que se cuentan el arbitraje que garantiza la transparencia del mercado y la equidad social. Es por ello que este punto del Consenso debe ser interpretado teniendo en cuenta los dos anteriores, que hacen referencia a la función de las políticas públicas promoviendo el crecimiento y la distribución equitativa de sus beneficios, y al combate contra la desocupación mediante la generación de “condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva.”

Así como en el período previo, y aunque paradójicamente, fue necesario un fuerte Estado liberal para desarticular al nunca consolidado Estado de Bienestar de estos confines, ahora aparece como imprescindible un dinámico Estado residual capaz de articular un fuerte Estado orientador.

Este posicionamiento implica abandonar los postulados de un neoliberalismo, que subordina la política a la economía, convirtiéndola en una actividad secundaria y complementaria, y reemplaza al Estado por el Mercado en el papel de organizador social. Desconfía del primero porque limita la actividad económica y aplica coactivamente principios de redistribución social, pero además desconoce su papel como integrador y mediador social de intereses contrapuestos.

De este modo, también se declara el abandono de la idea de la “solidaridad invisible” de Adam Smith,<sup>48</sup> la cual subyacía a las argumentaciones que aseguraban que las diferencias económicas pueden reducirse mediante las reformas que garanticen el funcionamiento de una economía de libre fijación de precios. Es decir, la idea de que al perseguir el individuo su propio interés promueve indirectamente el de la sociedad, aun de un modo más eficiente que si ésta hubiera sido su objetivo inicial.

---

<sup>47</sup> Marcelo CAVAROZZI, *El Capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 1996.

<sup>48</sup> Adam SMITH, *La Riqueza de las Naciones*, Madrid, Alianza, 2003.

Las nuevas administraciones en ambos países denunciaban la visión “ingenua” de las capacidades autorreguladoras del libre mercado, la cual, señalaban, era refutada por la comprobación histórica de la tendencia incremental de las asimetrías entre los actores económicos ante la ausencia de la fuerza igualadora del Estado. Las lacerantes falencias sociales –agravadas en el caso argentino por haber sido incrementadas dramáticamente debido al acelerado proceso de concentración de la riqueza–, paradójicamente, tornan inverosímil la idea de un mercado conformado por actores que negocian en condiciones de igualdad.

Así, la simetría política que se observa en este nuevo momento de la relación bilateral también le asigna al Estado el papel de garante de la igualdad de oportunidades, lo que implica no ausentarse del juego sino, por el contrario, asumir un activo protagonismo en la generación de las condiciones y las herramientas necesarias para que aquella no se transforme en una definición vacía, absorbida por la concentración de poder político y económico.

Ambas administraciones entienden que no es suficiente para la conformación de una sociedad integrada garantizar, como postula el neoliberalismo, que no existan obstáculos arbitrarios que impidan el uso de las capacidades individuales. La distribución inicialmente desigual de las ventajas sociales y económicas, las asimetrías en las capacidades naturales y las innumerables imperfecciones del mercado, confirman la necesaria presencia reguladora del Estado. El objetivo de la igualación de las oportunidades en este contexto no puede lograrse mediante un trato igual para los desiguales. El dilema, claro está, consiste en resolver cuánta regulación puede absorber una sociedad antes de que se ahoguen las energías creativas y el dinamismo productivo del mercado.

También esta redefinición del papel del Estado como gestor y promotor de las soluciones a las enormes carencias socioeconómicas de la región se vio reflejada en las declaraciones presidenciales recientes. En la declaración surgida del encuentro entre Duhalde y Lula en enero de 2003 se dedicó a la cuestión cuatro párrafos destacados. En ellos los mandatarios señalaron que la integración debía concretarse en beneficio de las poblaciones, orientándola a lograr un desarrollo sustentable con justicia social. Para alcanzar este objetivo, se reconoció la relevancia de la cooperación en políticas públicas en

el área social y de la promoción de asociaciones en temas educativos, culturales, científicos y tecnológicos.

Asimismo, el problema de la pobreza fue señalado como una urgencia común y una prioridad de gobierno:

“Los Mandatarios señalaron que los dos Gobiernos tienen como prioridad el combate al hambre y la pobreza, inclusive por medio de la promoción de la agricultura familiar, del aprovechamiento de recursos pesqueros y de la implementación de políticas eficaces de salud, empleo, educación y derechos humanos, con respeto al medio ambiente.” (Párr. 6).<sup>49</sup>

En aquella declaración, en la que ambos presidentes presentaron los respectivos programas sociales en funcionamiento en sus países,<sup>50</sup> también lanzaron la iniciativa de crear un “Instituto Social” destinado a coordinar la cooperación bilateral en este campo.

En la Declaración del 16 de octubre de 2003, ahora con Néstor Kirchner en la Presidencia argentina, el tema aparece vinculado a otros. Por ejemplo, en el primer punto de dicho documento los mandatarios vincularon las negociaciones económicas y financieras internacionales a las imperiosas necesidades de nuestros pueblos de crear riquezas y de alcanzar un desarrollo sin excluidos, y con mejores estándares de salud y educación.

En el mismo sentido, en el punto 7 de aquella declaración definieron la educación, la ciencia y tecnología como instrumentos insustituibles en el diseño de una estrategia de desarrollo nacional y regional dirigida a superar la pobreza y a lograr una mayor equidad social. Tal definición incluyó un compromiso de aumentar el monto de los fondos destinados a estos fines y un uso más eficiente de los mismos.<sup>51</sup>

Estas ideas alcanzan su mayor desarrollo, puesto que subyacen al espíritu mismo del documento, en el “Consenso de Buenos Aires”. Aquella declaración de principios estaba orientada a proclamar el papel determinante del Estado como regulador social, priorizar el

---

<sup>49</sup> Comunicado de Prensa Conjunto, 14 de enero de 2003, op. cit.

<sup>50</sup> El Presidente Lula Da Silva presentó el Programa de Seguridad Alimentaria y de Combate contra el Hambre (Fome Zero) y el Programa “Bolsa Escola”. Por su parte el Presidente Duhalde explicó el Plan de Jefes y Jefas de Hogar, el Plan Alimentario y el Plan Remediar.

<sup>51</sup> Declaración Presidencial, 16 de octubre de 2003, op. cit.

desarrollo con justicia social y reafirmar la necesaria definición de políticas activas, tanto en el plano nacional como internacional, dirigidas a atacar las carencias sociales.

Además del párrafo que reafirma el papel estratégico del Estado, el cual citamos más arriba, podemos presentar otros pasajes destacados de la Declaración, como es el caso del punto dos, en el cual los presidentes señalaron la trascendencia que tiene el combate a la pobreza, la desigualdad, el desempleo, el hambre y el analfabetismo para el fortalecimiento de la democracia política.

Más adelante en aquel documento se lee:

“Nos comprometemos a instrumentar políticas públicas que apuntalen el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, propiciando ordenamientos tributarios y fiscales más justos.” (Párr. 5).

En el siguiente párrafo, los Presidentes responden a las críticas que señalan las limitaciones de las respuestas asistencialistas, y expresan su convencimiento respecto de que éstas “*constituyen un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema*”. Asimismo, con el reconocimiento de que sólo la generación de empleo es la vía segura para resolver el problema de la pobreza, asumieron el compromiso de generar condiciones propicias para que el desarrollo de los negocios y las inversiones productivas.

La revalorización del papel dinamizador del Estado también estuvo presente en los documentos surgidos de los encuentros presidenciales desde enero de 2003 en las cuestiones referidas a la educación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. En el punto 16 del primero de estos encuentros, los Presidentes enfatizaron la importancia de la colaboración bilateral e instruyeron a ambas administraciones para que la profundicen.

Pero la expresión más avanzada de esta vocación cooperativa se observa en el Memorándum de Entendimiento que firmaron los Cancilleres Rafael Bielsa y Celso Amorim en la ciudad de Asunción, durante la reunión de Cancilleres del MERCOSUR, el 15 de agosto de 2003.<sup>52</sup> En dicha ocasión acordaron “impulsar la cooperación comercial y

---

<sup>52</sup> Memorándum de Entendimiento entre los cancilleres de la Argentina, Rafael Bielsa, y de Brasil, Celso Amorim, firmado en Asunción del Paraguay, el 15 de agosto de 2003.



no comercial en los usos pacíficos de la energía nuclear”. También se propusieron desarrollar:

“... proyectos conjuntos en el marco de los programas espaciales nacionales y con miras a la cooperación regional en áreas de, entre otras, investigación y desarrollo de satélites y sensores para uso en los campos de la salud, ambiental, agrícola y otros de interés común”, (y avanzar en la) ...coproducción de aeronaves y de material aeronáutico.”

En la Declaración del 16 de octubre, los Presidentes destacaron los acuerdos logrados en aquel Memorándum, pero además le dedicaron dos párrafos específicos a estos temas. En el primero de ellos manifestaron su decisión de impulsar un “*Mecanismo Permanente Conjunto en Temas Educativos*”, fortalecer la enseñanza del español y el portugués y el desarrollo de una industria editorial y comunicacional destinada a la enseñanza de ambos idiomas, elaborar contenidos educativos comunes, y promocionar la formación de posgrado en los centros universitarios de ambos países.

En el segundo de los párrafos mencionados, al cual nos referimos anteriormente,<sup>53</sup> se aludió al papel asignado al desarrollo de la ciencia y la tecnología y a su incidencia en la superación de la pobreza.

Finalmente, la cuestión también aparece reflejada en el Consenso de Buenos Aires, en cuyo punto 11 se lee:

“Redoblabremos los esfuerzos para que nuestras 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.” (Párr. 11).

El nuevo concepto de las funciones del Estado, le asigna una responsabilidad más extendida en la regulación social, se completa con su papel como diseñador de la estructura económico-productiva y su protagonismo en la definición de su orientación futura. Esto

---

<sup>53</sup> Véase supra, p. 21.

también fue tratado en las declaraciones surgidas de los encuentros presidenciales y en el Memorándum de Entendimiento firmado por los cancilleres.

En el encuentro de enero de 2003 los Presidentes:

“... señalaron la necesidad de intensificar la integración de las cadenas productivas con vistas a la mejora de la competitividad internacional del MERCOSUR y el aumento del nivel de empleo en cada país.”

En el encuentro de junio de 2003, los Presidentes abordaron otro aspecto del tema, referido al efecto distorsivo de los subsidios y a las consecuencias negativas de un mercado común incompleto.

En agosto de 2003 los Cancilleres acordaron más específicamente:

“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 dichas consultas.” (Párr. 5).

El tema aparece nuevamente en la Declaración de octubre de 2003, en la que se destaca la iniciativa empresarial de establecer un “consejo empresarial binacional” con el objeto de promover una mayor integración de ambas economías, de establecer y ampliar cadenas productivas y de colaborar con los Gobiernos en el diseño de estrategias comunes de desarrollo y negociación en los foros internacionales.

También el Consenso de Buenos Aires se hizo eco de la cuestión, señalándola como una de las principales falencias de la integración regional. Los Presidentes reconocieron

que “muchos de los problemas que hoy nos aquejan reconocen una base en los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes en el ámbito de nuestras naciones”. En consecuencia, propusieron instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio.<sup>54</sup>

Este aspecto del papel estatal por cierto que da lugar a extendidos debates, y puesto que las decisiones que de él derivan tienen un fuerte y directo impacto en la generación de empleos y en la distribución de beneficios, las demandas coyunturales se contraponen, con frecuencia, con las necesidades estratégicas.

La conjunción de factores tales como las diferencias en el tamaño de los mercados nacionales, la asimétrica aplicación de las políticas neoliberales en ambos países durante la década del 90, la baja institucionalización y la casi total ausencia de mecanismos reguladores del comercio regional y las recurrentes crisis macroeconómicas de nuestros países, han generado un escenario confuso, cortoplacista y desequilibrado para un desarrollo productivo coordinado.

La seguidilla de conflictos sectoriales en el comercio bilateral que se han sucedido desde principios de 2004 responde, en parte, a la lógica de inestabilidad producida por aquel cocktail de factores, pero además, por el fuerte cambio de dirección en la política comercial de la Argentina, la cual responde, en gran medida, a los postulados que, como vimos, están presentes en las declaraciones presidenciales.

En este punto debemos explayarnos un poco más para explicar nuestra percepción. Si bien durante la década del 90 se instaló en los gobiernos de ambos socios una preeminente convicción acerca de la conveniencia de la retirada del sector público como

---

<sup>54</sup> Al respecto resulta alentador, en tanto concreción de significativa potencialidad, el hecho de que a fines de septiembre de 2004 el “Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social” de Brasil (BNDES) aprobó una medida por la cual aquel banco estatal de fomento está habilitado a considerar como bien nacional a bienes de capital, maquinaria, equipamiento y piezas producidas en el MERCOSUR, para cuya compra soliciten préstamos empresas brasileñas. Tal medida surgió como resultado de la visita del Ministro Roberto Lavagna a Brasil durante la segunda semana de aquel mes. También por aquellos días se anunció la apertura de una oficina del BNDES en Buenos Aires, convirtiéndose en su primer sucursal fuera de Brasil. Véase *Folha de São Paulo*, “BNDES abrirá escritório em Buenos Aires”, 18/09/2004; *O Globo*, “BNDES muda regra para estimular o Mercosul”, 18/09/2004; *Gazeta Mercantil*, “BNDES firma abertura para o Mercosul”, 24/09/2004; *Folha de São Paulo*, “Banco pretende ampliar incentivo na América do Sul”, 24/09/2004; *Jornal do Brasil*, “O MERCOSUL passa pelo BNDES”, 27/09/2004.

regulador de la economía, el papel que jugó el Estado brasileño durante ese período ha sido significativamente más activo que el de su vecino.

Brasil cuenta con una larga trayectoria de combinación entre los esquemas operacionales propios del Mercado y las acciones dirigidas u orientadas por el Estado. Esta atenuación en la aplicación de las doctrinas libremercadistas se explica en gran parte por la propia capacidad de influencia política del conglomerado industrial nacional, consciente de la necesidad de acciones concertadas con el sector público para alcanzar niveles de competitividad internacional y, por supuesto, para proteger su nada despreciable mercado interno. De hecho, estos “matices” en la aplicación del modelo, hicieron que el gobierno brasileño lleve adelante políticas de promoción industrial y de subvención a las exportaciones, que se convirtieron, indirectamente, en un importante factor desequilibrante en las relaciones comerciales con sus socios del MERCOSUR, y en especial con la Argentina.

En consecuencia, el cambio de paradigma ha sido más notorio en las políticas de esta última. De hecho, el ministro de Economía, Roberto Lavagna, ha evidenciado su intención de convencer a Brasil de acordar mecanismos dirigidos a prevenir las grandes fluctuaciones comerciales producidas por los vaivenes macroeconómicos, y a generar las condiciones para integrar la producción industrial de ambos países.<sup>55</sup> El ministro argentino propuso reeditar, de algún modo, los mecanismos para generar cadenas productivas al estilo de los “protocolos sectoriales” que se constituyeron al amparo del Programa de Integración y Cooperación Económica, a mediados de los años ochenta, cuando aquel era Secretario de Industria y activo promotor de la integración regional.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> “Limitan la importación de electrodomésticos desde Brasil”, *La Nación on line*, Sección Económica, 5 de Julio de 2004.

<sup>56</sup> En el discurso pronunciado en ocasión del 40° Coloquio Anual de IDEA, el Ministro de Economía Roberto Lavagna expresaba que: “(e)l MERCOSUR debe ser visto como nuestro mercado interno, y la especialización intra-industrial al interior de la unión aduanera debe ser la base misma del proceso de integración. Este objetivo no se logra reduciendo aranceles internos, con ambiciosos y difíciles planes de coordinación macroeconómica. Se logra definiendo claramente que el objetivo es la industrialización equilibrada, el comercio intra-industrial, diseñando cadenas de valor, fijando objetivos cuantificables en la materia y ajustando las políticas a estos objetivos.

Con este enfoque se lanzó en 1986 el Programa de Relacionamiento Estratégico con Brasil y es exactamente contrario al camino seguido en la implementación del Tratado de Asunción y en el de Ouro Preto donde los instrumentos se independizaron de los objetivos.

El MERCOSUR no debe, asimismo, ser visto como un mercado cerrado y autárquico sino como la base de especializaciones productivas amplias y, a su vez, como instrumento de negociación internacional ante la

En definitiva, el incremento del papel de los Estados monitoreando y direccionando la integración, como se observa en la lectura de las declaraciones presidenciales del período analizado, debe provocar, indefectiblemente, cambios que chocarán con los intereses sectoriales que se han visto favorecidos o que han logrado adaptarse, a un programa de integración que durante más de una década depositó toda su confianza en las capacidades organizadoras y dinamizadoras del Mercado.

Sin embargo, y a pesar de la sonora presencia periodística que tuvieron los conflictos comerciales—y seguramente seguirán teniendo— ambos gobiernos han reafirmado su vocación integradora priorizando el valor estratégico de la relación por sobre los sobresaltos coyunturales.<sup>57</sup> Definición que fue profusamente señalada durante la visita del canciller Amorim a Buenos Aires durante los días 8 y 9 de agosto de 2004. Ocasión en la que el lema compartido y reiterado hasta el cansancio por ambos Ministros fue que “los problemas del MERCOSUR se resolverán con más MERCOSUR”.<sup>58</sup> Durante aquella visita también acordaron incentivar desde ambos Estados encuentros entre los empresarios argentinos y brasileños, de modo tal de desarrollar mecanismos de integración interempresarial más efectivos que ayuden a incrementar el comercio con terceros mercados.

---

OMC, el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC), el ALCA o la Unión Europea, por citar sólo los procesos que ya están en marcha.”

<sup>57</sup> Tal posicionamiento político respecto al papel estratégico del vínculo bilateral es impulsado además desde la academia por autores tales como Aldo Ferrer y Helio Jaguaribe. Al respecto véase *La Argentina y Brasil en la globalización ¿MERCOSUR o ALCA?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001: “La Argentina y Brasil, al cierre del siglo XX, no tienen ninguna alternativa histórica a no ser la de consolidar y expandir el MERCOSUR y tratar de instituir, mediante acuerdo con el Pacto Andino, un Sistema Sudamericano de Cooperación Económica y Política.

La consolidación del MERCOSUR depende, sobre todo, de un amplio, profundo, racional y equitativo acuerdo entre la Argentina y Brasil, con la intención de encontrar un régimen de intercambio recíprocamente favorable y concebido de tal manera que a ambos les resulte significativamente más ventajosa la permanencia en el MERCOSUR que su salida del mismo.” (Jaguaribe, p. 98).

<sup>58</sup> Véase “Los problemas del MERCOSUR se resolverán con más MERCOSUR”, *Clarín*, Sección El País, 10 de agosto de 2004.

## CAPÍTULO III

### Iniciativas dirigidas a consolidar la sociedad estratégica

#### 1. La coordinación de la política exterior

El primer segmento del período analizado, el cual se extiende hasta la asunción del Presidente Kirchner en Argentina, estuvo marcado por el trauma de la crisis que sufrió este país durante el 2001 y el 2002, período en el que la atención nacional se focalizó en el gravísimo desbarranque económico, al que le siguió una fuerte conflictividad social e inestabilidad político.

En lo que respecta a la relación bilateral, la situación de desequilibrio interno en uno de los socios significó una menor capacidad de acción conjunta puesto que la agenda se constituyó a partir de la solidaridad brasileña hacia el vecino en problemas. Durante el año 2002 nuestro país se vio forzado a orientar toda su energía política a estabilizar la situación fronteras adentro y a menguar los costos económico-financieros que la crisis provocaba fronteras afuera.

Sin embargo, a medida que la agitación interna se encarrilaba en el aspecto institucional se restablecieron los espacios para una política exterior más allá de la cuestión exclusivamente financiera. Recobraba fuerza el debate en torno a la institucionalización del MERCOSUR, ocupando un lugar destacado la propuesta de establecer un Parlamento regional.<sup>59</sup>

Por otra parte, es interesante observar que uno de los avances más importantes en la institucionalización del proceso de integración tuvo lugar durante uno de los períodos más

---

<sup>59</sup> Podemos arriesgar, sin que sea éste un tema a tratar en el presente trabajo, que el impulso al desarrollo de un parlamento del MERCOSUR fue una respuesta regional a la crisis de representatividad que había marcado gran parte de la década precedente en la región, y que había alcanzado un dramático desarrollo en la Argentina a fines del 2001.

incierto de la crisis argentina. El 18 de febrero de 2002 se firmaba el Protocolo de Olivos, estableciendo el Tribunal Permanente de Revisión.

También la coordinación política, teniendo en cuenta el papel jugado por ambos países en su condición de mayores potencias de la América meridional, frente a los temas conflictivos de la región con gran repercusión durante el período analizado, estuvo atada a la situación particular de la Argentina.

En tal sentido, la participación de esta última en la resolución de la crisis política venezolana, la cual se agudizó a finales de 2002 cuando los sectores opositores –con una supuesta colaboración estadounidense– intentaron un frustrado desplazamiento del Presidente Hugo Chávez, fue muy limitada. De hecho, dada su propia crisis interna e incertidumbre respecto del futuro, y a sus limitadas capacidades para ocuparse de cuestiones ajenas a las urgencias del momento, la Argentina no fue invitada y tampoco demostró un claro interés en participar del “Grupo de Amigos de Venezuela”, ámbito en el que, sin embargo, Brasil tuvo un papel preponderante liderando el grupo.<sup>60</sup> De cualquier modo, durante su visita a Brasilia en enero de 2003, el Presidente Duhalde expresó el apoyo argentino al accionar que desarrollaba el principal socio sudamericano, dirigido a resolver regionalmente un conflicto “regional”.<sup>61</sup>

Algunos meses más tarde, era el turno de Bolivia de afrontar una grave crisis interna. Las medidas de ajustes anunciadas por el entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada desencadenaron una fuerte protesta social, que se agravó luego de la violenta represión ordenada por el gobierno y provocó, finalmente, la renuncia del mandatario boliviano. En esta ocasión, sin embargo, la Argentina se encontraba más confiada para jugar un papel más activo en el escenario regional. De hecho, aquella situación ofreció una excelente oportunidad para que los socios actuaran coordinadamente y exploraran las posibilidades de generar una política exterior en tanto “socios estratégicos”.

En el marco de la visita del Presidente brasileño a Buenos Aires, y en coincidencia con el momento de mayor tensión de la crisis en el vecino sudamericano, los mandatarios

---

<sup>60</sup> En este sentido debemos mencionar las precauciones del gobierno argentino de inmiscuirse en un tema sensible para los Estados Unidos en un momento que la buena voluntad de este país era considerada imprescindible frente a las negociaciones con el FMI.

<sup>61</sup> Véase “La Argentina se une al grupo de países que mediará en Venezuela”, *La Nación*, Sección Exterior, 15 de enero de 2003.

resolvieron enviar sendos emisarios a Bolivia con el objetivo de actuar de mediadores y componedores entre los partícipes de aquel conflicto interno. Se trataba, de hecho, de la primera misión diplomática conjunta entre la Argentina y Brasil.

Los representantes fueron el subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, Eduardo Sguiglia, por la Argentina, y el asesor presidencial en política exterior, Marco Aurelio García, por Brasil. En el transcurso de la misión se entrevistaron con el entonces Presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada, el Vicepresidente Carlos Mesa, el ex presidente Jaime Paz Zamora, con el titular de la Central Obrera Boliviana (COB) Jaime Solares y los líderes de la oposición, Evo Morales, del Movimiento al Socialismo (MAS), y Felipe Quispe, del Movimiento Indígena Pachacuti (MIP).

La misión tuvo un fuerte efecto simbólico: las dos potencias sudamericanas actuaron conjuntamente y se responsabilizaron por la resolución de los problemas del subcontinente. Pero también, aunque esto no se pueda saber con total certeza, pareciera haber tenido un efecto práctico en el desenlace pacífico de la crisis al exponer con toda claridad que sólo se acompañaría una solución democrática e institucional. La crónica señala, además, que la mediación argentino-brasileña fue bien vista y agradecida por los actores bolivianos involucrados.<sup>62</sup>

La siguiente prueba de coordinación política frente a una situación regional vino de la mano de la crisis en Haití. Nuevamente ambos países, en coordinación con otros socios regionales, fundamentalmente Chile, asumieron la responsabilidad de estabilizar y encauzar una crisis cercana. Estos tres países aportaron los mayores contingentes de efectivos militares, y la responsabilidad de la misión y del comando de las fuerzas de Naciones Unidas recayó sobre un ciudadano chileno –Embajador Juan Gabriel Valdéz– y otro brasileño –General Augusto Heleno Riveiro Pereira– respectivamente.

Por cierto, la coordinación política argentino-brasileña se expresó también en la articulación de posiciones comunes en las negociaciones económico-comerciales llevadas adelante desde el MERCOSUR (Unión Europea, ALCA, CAN, India, Sudáfrica, Corea).

---

<sup>62</sup> Véase “Misión Conjunta a Bolivia”, *La Nación on line*, Sección Exterior, 17 de octubre 2004 y, “Fugaz participación de los mediadores”, *La Nación on line*, Sección Exterior, 19 de octubre de 2004.



Merecen una mención especial la acción conjunta desplegada, junto a China, India y Sudáfrica, en la creación del G20, con el objetivo de articular posiciones comunes en las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, y la concertación del voto en abstención respecto de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el 2004.

En los encuentros presidenciales también se vio reflejada la preocupación por una permanente y efectiva coordinación política. En el último punto del Comunicado de prensa del encuentro entre los Presidentes Duhalde y da Silva, de enero de 2003, se lee:

“Los Presidentes decidieron intensificar la consulta y coordinación política y económica entre los dos gobiernos, con la realización regular, en cada semestre, de reuniones del Sistema Permanente de Consulta y Coordinación Política Brasil-Argentina,<sup>63</sup> en los niveles de Vice-Cancilleres y Subsecretarios, con la participación de autoridades del área económico-financiera.”(Párr. 25).

Por su parte, la Declaración Conjunta surgida de la Cumbre de octubre de 2003 también tuvo un párrafo referido al tema los Presidentes da Silva y Kirchner:

“Determinaron que las respectivas Cancillerías y demás agencias responsables en ambos países coordinen estrechamente con vistas al acompañamiento de las diferentes iniciativas previstas en esta Declaración y examinen en forma periódica su implementación.” (Parr. 32).

---

<sup>63</sup> Este es un mecanismo de consultas políticas acordado formalmente el 10 de marzo de 1994 y comprende los siguientes foros: *Encuentro trimestral de Vicecancilleres*, *Reunión Anual de Altos Funcionarios Diplomáticos sobre Planeamiento Político y Económico*, *Comisión de Asuntos Políticos*; *Comisión de Asuntos Económicos, Comerciales e Integración*, *Comisión de Consulta e Intercambio Diplomático-Militar*, *Reunión para Consulta y Coordinación en Asuntos Multilaterales*. Sin embargo, el funcionamiento de estos foros ha sido discontinuo, por ejemplo, la Comisión de Asuntos Políticos se reunió por primera vez en junio de 1999, cuando hasta entonces no lo había hecho ninguna de las demás Comisiones. Asimismo, el primer encuentro de los Vicecancilleres en el marco del Sistema tuvo lugar durante el 16 y 17 de marzo de 2000 en Brasilia, y desde entonces, si bien se han reiterado los encuentros, no se han respetado los plazos. La última reunión de Vicecancilleres hasta la finalización de este trabajo se realizó en Río de Janeiro el día 21 de agosto de 2004.

Tal discontinuidad no significa que no exista un intercambio fluido entre el Palacio San Martín e Itamaraty, pero sí que no se ha acatado férreamente la ingeniería de encuentros prevista en aquel mecanismo.

Más allá de lo dispuesto en las declaraciones presidenciales y en los encuentros de los Cancilleres, el estudio de la relación bilateral nos obliga a prestar atención al trabajo de coordinación y generación de políticas que tiene lugar entre las segundas líneas de ambas Cancillerías.

En tal sentido, se destacan dos encuentros acaecidos, el primero de ellos a finales de 2003, y el segundo durante el primer trimestre de 2004, de los que participaron funcionarios del Palacio San Martín y de Itamaraty de rango intermedio, y en los cuales las partes debatieron abiertamente sin agendas prefijadas.

Al no estar pensados para “negociar” aspectos puntuales sino para que ambos Gobiernos intercambien sus visiones y percepciones respecto de la variada agenda de temas que los involucra, este tipo de encuentros está dirigido a generar un espacio cualitativamente diferente en la relación.

Durante dichos encuentros se acordaron posiciones comunes respecto a la ampliación del MERCOSUR y el enriquecimiento de la relación con los países de la Comunidad Andina, se debatió en torno a la idea de América del Sur como una región específica y se intercambiaron lecturas respecto de la situación política en los países de la región.

Se abordaron, además, otros temas vinculados a la relación bilateral tales como la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)<sup>64</sup> y los

---

<sup>64</sup> La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana se lanza, a partir de una propuesta del entonces Presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, en la Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia durante los días 31 de agosto y 1° de septiembre de 2000. Sus objetivos principales son: diseñar una visión más integral de la infraestructura, encuadrar los proyectos dentro de una planificación estratégica a partir de la identificación de los ejes de integración y desarrollo regionales, modernizar y actualizar los sistemas regulatorios e institucionales nacionales que norman el uso de la infraestructura, armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados, valorizar la dimensión ambiental y social de los proyectos, mejorar la calidad de vida y las oportunidades de las poblaciones locales en los ejes de integración regional, incorporar mecanismos de participación y consulta, desarrollar nuevos mecanismos regionales para la programación, ejecución y gestión de proyectos, estructurar esquemas financieros adaptados a la configuración específica de riesgos de cada proyecto. IIRSA es una iniciativa de carácter multinacional (involucra a los doce países sudamericanos), multisectorial (participa el sector transporte, energético y telecomunicaciones) y multidisciplinaria (involucra aspectos económicos, financieros, jurídicos, políticos, sociales, culturales y ambientales). Adopta el concepto de Ejes de Integración y Desarrollo, en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en los cuales se busca establecer un estándar común de calidad de servicios de infraestructura en transportes, energía y telecomunicaciones. Están identificados diez (10) Ejes, cinco (5) de los cuales involucran a amplias regiones de nuestro país, a saber: Eje MERCOSUR-Chile, Eje Capricornio (Porto Alegre-Asunción-Jujuy-

modos de acelerar su desarrollo y de obtener financiamiento, las posibilidades de ir hacia la libre circulación de personas en el MERCOSUR, la cooperación en el Consejo de Seguridad, las posibilidades de avance en la cooperación espacial, el estado de situación del Acuerdo Tripartito, la vinculación energética, la Hidrovía, las obras de infraestructura bilateral, el establecimiento de Consulados Conjuntos, la integración de las ciudades fronterizas, etcétera.<sup>65</sup>

La voluntad de perfeccionar la coordinación y la concertación política entre ambas naciones también se ha expresado a través de la generación de algunas instancias innovadoras orientadas a enriquecer la sociedad estratégica.

Una de ellas, surgida del encuentro presidencial de octubre de 2003, y como vimos anteriormente, es el procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que viene siendo instrumentado desde principios del 2004 mediante la incorporación de un diplomático argentino a la delegación brasileña allí destinada. Este procedimiento prevé que ocurrirá lo propio con un diplomático brasileño quien participará de la delegación argentina durante el año 2006 –durante 2005 ambos países integrarán el Consejo.

En el encuentro de octubre los Presidentes también acordaron establecer Consulados conjuntos en aquellos destinos en los que uno de ellos no los tuviera, cuestión que fue nuevamente impulsada en el Acta de Copacabana.<sup>66</sup>

Por su parte, en el documento surgido del encuentro de Río de Janeiro los mandatarios establecieron el “sistema de intercambio de funcionarios diplomáticos”, que consiste en asignar un funcionario para desempeñar funciones en la Cancillería del otro país, con el objetivo de “facilitar y agilizar el diálogo entre los gobiernos y procurar una concertación más intensa en diversos ámbitos de interés convergente”<sup>67</sup>. Al respecto, durante el primer semestre de 2004, y aprovechando la Presidencia Pro-Tempore del MERCOSUR por parte de Argentina, esta iniciativa se concretó con la presencia de un

---

Antofagasta), Eje Andino del Sur, Eje del Sur, Eje Hidrovía Paraguay-Paraná. Véase la página de IIRSA, [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>65</sup> Entrevista a funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República La Argentina.

<sup>66</sup> Este tema será tratado más detalladamente en el siguiente apartado.

<sup>67</sup> Párrafo 3 del Acta de Copacabana.

diplomático de Itamaraty desempeñándose en el Palacio San Martín. De igual modo, durante el segundo semestre, y en ocasión de la Presidencia Pro-Tempore por parte de Brasil, un funcionario argentino se desempeñó en la cartera diplomática de aquel país.

Otra instancia que también mencionamos más arriba, establecida en aquella ocasión, es el “mecanismo de colaboración estrecha entre las Representaciones Diplomáticas y Consulares de ambos países”,<sup>68</sup> mediante el cual se instruye a las Representaciones argentinas y brasileñas en el exterior para realizar reuniones bimestrales dirigidas a coordinar acciones y a intercambiar opiniones e información.

Finalmente, en este listado de iniciativas de coordinación bilateral debemos mencionar la “Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad”.<sup>69</sup> Este documento, también firmado en ocasión de la visita del Presidente Kirchner a Río de Janeiro en marzo de 2004, si bien versa sobre cuestiones económico-comerciales, representa una fuerte definición política respecto de las falencias del sistema financiero y comercial mundial, y de la orientación política de ambos gobiernos frente a tales cuestiones, de modo tal de lograr un desarrollo sostenible.

## **2. Consulados Conjuntos**

En el punto 2 del Acta de Copacabana los Presidentes Nestor Kirchner e Inacio Lula da Silva instruyeron a sus respectivas Cancillerías para instrumentar dentro de los seis meses posteriores a la firma de aquel documento “... dos experiencias piloto de Consulados conjuntos, a desarrollarse en la Sede del Consulado argentino en Hamburgo y en la Sede del Consulado brasileño en Boston.” Señalaron, además, que “(l)a pronta puesta en práctica de estos dos Consulados conjuntos permitirá evaluar la extensión de este mecanismo a otras sedes consulares en un futuro próximo”.

---

<sup>68</sup> Párrafo 4 del Acta de Copacabana.

En el documento surgido del encuentro en Río de Janeiro le ponían plazos al compromiso que en ese sentido también habían asumido los Presidentes en la Declaración firmada en Buenos Aires en octubre de 2003.<sup>70</sup>

Los antecedentes de esta original iniciativa, se remontan, sin embargo, al año 1993. El 26 de mayo de aquel año se suscribió el “Acuerdo por canje de notas con Brasil relativo a la incorporación de funcionarios consulares”, aprobado por la Argentina a través de la Ley 24.460, promulgada el 7 de marzo de 1995. El objetivo era promover una mayor eficiencia en la prestación de servicios consulares a nacionales de ambos países y disminuir los costos mediante la incorporación de funcionarios consulares del país que no tenga presencia en una determinada ciudad, en el Consulado del otro. Asimismo, se buscaba instrumentar una efectiva cooperación y estrechar los vínculos entre ambos países mediante “la incorporación de funcionarios consulares argentinos a los Consulados de la República Federativa del Brasil y de funcionarios consulares brasileños a los Consulados de la República Argentina”.

En el punto 3 del mencionado acuerdo también se hace referencia a “Consulados compartidos”. No obstante, no se atribuyen funciones o competencias compartidas, puesto que el artículo 1 y el mismo artículo 3 del acuerdo son explícitos con respecto a que sólo una de las Partes puede ejercer la titularidad de la oficina consular que se califica como compartida.

“A los efectos del presente acuerdo, se denominará Estado anfitrión al país que ejerza la titularidad del Consulado y Estado huésped al que acredite al funcionario consular en el Consulado del Estado anfitrión. (art. 1)

La denominación oficial de los consulados compartidos será: Consulado de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil, en donde la República Argentina ejerza la titularidad y Consulado de la República Federativa del Brasil y de la República Argentina en donde la República Federativa del Brasil ejerza la titularidad.” (art. 3).

Por otra parte, este convenio establece que la acreditación del funcionario consular del Estado huésped debe ser requerida por este mismo Estado al Estado receptor (art. 6). De

---

<sup>70</sup> Párrafo 12 de la Declaración Presidencial del 16 de octubre, op. cit..

igual modo, dispone que un funcionario del Estado anfitrión deberá mantener la jefatura de la Representación consular, independientemente del rango del funcionario designado por el Estado huésped para desempeñarse en la misma (art. 8).

Finalmente, ambos gobiernos dejan en claro que lo que se acuerda es compartir un espacio y no fusionar las funciones consulares al señalar que “(l)a correspondencia oficial expedida por *la Oficina Consular del Estado huésped* será elevada al titular del Consulado del Estado anfitrión...”<sup>71</sup> (punto 12).

Esta idea de compartir el espacio físico pero no de fusionar la actividad también ha guiado a las experiencias dispuestas en el Acta de Copacabana.

En definitiva, se entiende que tanto la expresión “consulados compartidos”, utilizada en el acuerdo de 1993, como la de “consulados conjuntos”, empleada en el Acta de Copacabana, designan a dos Consulados distintos, uno brasileño y otro argentino, que cohabitan. El carácter compartido no está dado por el desempeño de funciones consulares comunes o la ejecución de una política consular compartida –no prevista en el acuerdo de 1993 ni en la Convención sobre Relaciones Consulares de 1963– sino por el hecho de que ambos Consulados comparten una misma instalación.

Al tratarse de dos consulados funcionalmente distintos, y no de una nueva figura de Consulado común no contemplada en el derecho internacional, resultan aplicables las disposiciones de la Convención de Viena de 1963, asumiendo la Argentina y Brasil el carácter de “Estado que envía” con relación a sus respectivos consulados, que a su vez integran el “Consulado Compartido”.

Esto implica que, según el Acuerdo de 1993, corresponderá sólo a una de las Partes –el Estado huésped– la creación de una oficina consular nueva. Esa parte será la encargada de adoptar las medidas internas correspondientes para crear ese nuevo Consulado, asignarle una circunscripción –que podrá o no coincidir con la del Estado anfitrión–, designar su personal y solicitar a las autoridades del Estado receptor el consentimiento para su apertura, en los términos del artículo 4 de la Convención de 1963. Asimismo, el funcionario que se designe en virtud de aquel acuerdo no ejercerá en la práctica la representación de los intereses del Estado anfitrión sino que desempeñará funciones propias, asignadas por su

---

<sup>71</sup> El subrayado es nuestro.

propio Estado por instrucciones y directivas específicas y respecto de sus propios nacionales e intereses. En este sentido, los privilegios, inmunidades y facilidades de cada funcionario serán los correspondientes a su calidad de Cónsul del Estado que lo ha acreditado y para el cual se desempeña.

Si bien la iniciativa se remonta a 1993, no se dieron avances significativos respecto de la implementación de los “Consulados compartidos” durante los siguientes seis años. La idea reapareció –aunque de un modo más limitado- en el marco de la reunión inaugural de la Comisión de Cooperación Consular<sup>72</sup> celebrada en Buenos Aires el 24 de agosto de 1999. En dicha oportunidad ambas delegaciones trataron la posibilidad de implementar un sistema por el cual se facilitarían locales consulares de una de las partes a los funcionarios consulares de la otra que actúen en carácter de funcionarios itinerantes con el fin de resolver los problemas de sus nacionales allí donde no cuenten con una sede consular.

En aquel encuentro se efectuó, además, un relevamiento comparativo de la Red Consular de ambos países y se establecieron como puntos a considerar para la eventual operatoria conjunta, en el caso de Brasil: representaciones en el Continente africano, el Consulado General en Boston, el Consulado General en Oporto, y el Consulado en Chui, Uruguay, mientras que en el caso de la Argentina se consideraron: las representaciones en Chile y el Consulado General en Vigo.

También por aquel entonces, y en el contexto de la visita a Brasilia de quien había sido recientemente electo Presidente de Argentina, Fernando De la Rúa, éste rescató el tema y lo expuso al Presidente Cardoso, presentándolo como una iniciativa en el marco del relanzamiento del MERCOSUR y del fortalecimiento de la relación bilateral. A su vez, en ocasión de realizarse la I Reunión de Vicecancilleres del Sistema Permanente de Consulta y Coordinación Política Brasil-Argentina, el 16 y 17 de marzo de 2000, se evaluó la posibilidad de realizar experiencias piloto de Consulados conjuntos. No se lograron, sin embargo, mayores avances.

Durante aquel año surgió un proyecto para establecer un Consulado conjunto en la ciudad de Vancouver. La Argentina había dispuesto la apertura de un Consulado General en

---

<sup>72</sup> Esta Comisión fue establecida por el “Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de la República La Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre cooperación Consular” firmado el 10 de noviembre de 1997.

dicha ciudad pero sin definir la asignación de los recursos económicos necesarios. Aprovechando esa situación, y que Brasil no contaba con representación alguna en la costa del Pacífico canadiense, tal proyecto tomó fuerza durante algún tiempo. Sin embargo, nuevamente el avance en este sentido fue nulo.

Mejores resultados se obtuvieron de la II Reunión de Vicecancilleres de Brasil y la Argentina, celebrada en Buenos Aires el 1º de diciembre de 2000, durante la cual se coincidió en los beneficios de aplicar un sistema por el cual se facilitarían los locales consulares de una de las partes a los funcionarios de la otra, quienes actuarían en carácter de funcionarios itinerantes con el fin de atender a sus connacionales en aquellas ciudades donde no se contara con una Sede Consular.

En tal encuentro se acordó que el Consulado General de la República Argentina en Nueva York enviaría un Cónsul itinerante al Consulado brasileño en Boston para cumplir con sus funciones, y a los mismos efectos, que el Consulado General argentino en Hamburgo facilitaría sus oficinas para recibir un Cónsul itinerante de Brasil.

De todos modos, tal compromiso tuvo, según fue explicado por funcionarios de la Cancillería argentina, un cumplimiento parcial por razones de índole operativa y presupuestaria. La primera experiencia se desarrolló en la sede del Consulado General de la República Argentina en la ciudad de Hamburgo, oportunidad en la que se alojó a la Cónsul brasileña en Berlín, quien se desplazó a aquella ciudad para atender a la colonia brasileña en dicha jurisdicción el día 26 de marzo de 2001.

La segunda experiencia se realizó en la sede del Consulado General de Brasil en la ciudad de Boston, al cual se desplazaron funcionarios argentinos acreditados en el Consulado General de la Argentina en Nueva York, para atender la colonia de este país en dicha jurisdicción, el 26 de abril de 2001.

La tercera experiencia tuvo lugar en la sede del Consulado General argentino en Hamburgo el 27 de julio de 2001; la cuarta, y la quinta y última, también se llevaron a cabo en aquella Sede Consular, el 12 de diciembre de 2001 y el 10 de junio de 2002 respectivamente. A pesar de haberse discontinuado desde entonces la experiencia fue calificada como muy exitosa, y tal evaluación fue un factor fundamental al poner en consideración las ventajas consulares y económicas de reflotar el proyecto de los



“Consulados Conjuntos”. El otro elemento que determinó el impulso dado por los Presidentes en sus declaraciones del 16 de octubre de 2003 y del 16 de marzo de 2004, fue, evidentemente, la presentación ante el mundo de una iniciativa que reflejara la voluntad integradora y la decisión de avanzar en la construcción de una sociedad estratégica.<sup>73</sup> La iniciativa tiene además la enorme virtud de su originalidad,<sup>74</sup> y como tal ha generado interés entre otros países de la región.

Por último, debemos incluir entre los antecedentes de esta iniciativa al “Mecanismo de Cooperación para la Asistencia y Protección Consular entre países del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, aprobado por la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 35 de 2000.

Más específicamente, en el plano bilateral, encontramos el “Convenio entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre Asistencia Consular a nacionales de la otra parte que se encuentren en el territorio de Estados en los cuales no haya Representación Diplomática o Consular de su País”.<sup>75</sup> Este convenio fue suscripto en Buenos Aires el 14 de agosto de 2001, y entró en vigencia el 7 de octubre de 2003. En su artículo 1° dispone:

“(q)ue las partes se prestarán asistencia consular mutua de conformidad con lo autorizado por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, en favor de las personas naturales nacionales de la otra parte que se encuentre en el Territorio de Estados en los cuales no haya Representación diplomática o consular de su País...”

En el momento de concluirse esta Tesis, a fines de 2004, la iniciativa de Consulados conjuntos, si bien no se ha ajustado estrictamente a los plazos previstos en el Acta de

---

<sup>73</sup> En entrevistas con funcionarios de la Cancillería la Argentina estos han señalado que las presentaciones de la iniciativa ante las autoridades alemanas y estadounidenses fueron hechas resaltando este aspecto.

<sup>74</sup> No queremos dejar de señalar, sin embargo, que existen algunos antecedentes de esquemas de cooperación entre países que prestan mutuamente servicios a sus nacionales, cuando uno tiene y el otro no tiene oficina consular en determinadas ciudades. Entre ellos podemos mencionar los acuerdos entre Australia y Canadá, y entre Alemania y Holanda de asistencia recíproca en terceros estados.

También se han desarrollado proyectos de consulados conjuntos tales como el de la Unión Europea – finalmente no concretados– en Kaliningrado y Prístina, y el más reciente, y parcialmente concretado, de siete países centroamericanos estableciendo un Consulado conjunto en Veracruz, México (esta última iniciativa surgió de los acuerdos suscriptos en la VI Cumbre de Tuxtla, a propuesta de El Salvador).

<sup>75</sup> La delegación la Argentina había puesto este proyecto a consideración de Brasil durante la reunión inaugural de la Comisión de Cooperación Consular el 24 de agosto de 1999

Copacabana (seis meses, que se cumplieron a mediados de septiembre de 2004) ya se encuentra en un estado muy avanzado de concreción en el caso del Consulado en Hamburgo, donde cuenta con la aprobación preliminar del Estado receptor (Alemania); por su parte, Estados Unidos, está próximo a hacer lo propio en el caso del Consulado en Boston.

En cuanto al alcance de las funciones del Consulado Conjunto, el consenso parece indicar que aquéllas se limitarían en principio a las notariales, a las vinculadas al registro civil y a cuestiones migratorias, a la asistencia y protección a los ciudadanos, y a la protección de los intereses del Estado, es decir, no abarcarían las tareas de promoción comercial, económica, cultural, científica y otras gestiones que excedan el marco propio de la temática estrictamente consular e involucren incluso cuestiones relativas al papel que se pretenda jugar en el ámbito internacional. En definitiva, la decisión de presentar al mundo un gesto que demuestre la opción por una sociedad estratégica con el vecino no implica desconocer que aún queda mucho por hacer para lograr identificar y consolidar intereses comunes en planos más sensibles como los de las estrategias de inserción política y de promoción comercial.

Los Consulados conjuntos constituyen un paso más en el camino hacia la construcción de confianza y de identificación con el Otro, pero será sólo mediante su puesta en práctica –y con resultados exitosos– que esta iniciativa podrá abarcar en el futuro aspectos más estructurales de los intereses nacionales de ambos socios.

Aun así, una primera evaluación nos convence respecto de la conveniencia de su implementación. Por una parte, representa un beneficio real para los ciudadanos residentes en las ciudades donde se establecerá el Consulado huésped, a la vez que se alcanza este objetivo reduciendo significativamente los costos que deben afrontar los siempre insuficientes presupuestos de nuestros Estados.

Sin embargo, su valor simbólico es el que seguramente ofrecerá mayores réditos políticos de largo plazo. En tal sentido, debemos considerar varios aspectos: por un lado representa una apuesta a la sociedad estratégica argentino-brasileña dirigida a estrechar lazos de confianza y de conocimiento mutuo; por otro, ofrece un claro mensaje al mundo en cuanto a la consistencia de la relación bilateral y a los objetivos ambiciosos que la

movilizan; y, por último, y a pesar de que sus efectos son menos visibles en el corto plazo, los Consulados conjuntos podrán convertirse en un excelente espacio de convivencia profesional, donde se incube una generación de diplomáticos formados en una cosmovisión basada en la “identidad común” con el vecino.

Es indudable que los resultados positivos inmediatos y más evidentes se darán en lo que respecta a la atención a los nacionales residentes en el extranjero. En tal sentido, la buena evaluación de las experiencias de los Cónsules itinerantes es un precedente que sustenta nuestra apreciación. En cuanto al segundo objetivo, al tener éste un carácter más simbólico demandará más tiempo para que se pueda evaluar en toda su dimensión su alcance e impacto. Aún así, el mero lanzamiento del proyecto ya representa un logro político en tanto simboliza la voluntad integradora de ambas naciones.

La puesta en funcionamiento de los Consulados conjuntos tal y como han sido concebidos hasta el momento ofrecerá, además, un punto de partida desde donde se puedan generar y desarrollar –seguramente acompañando la evolución de la voluntad política de nuestros países– acciones y funciones que consoliden una imagen de sociedad estratégica ante el mundo.

No obstante, no podemos desconocer que el enriquecimiento de la experiencia afrontará dificultades complejas. Los escollos aparecerán principalmente en el plano del desarrollo de estrategias comerciales conjuntas y en el de las estrategias de inserción política internacional.

En cuanto al primer obstáculo, es indudable que existen múltiples sectores productivos en los que nuestros países son competidores, y esto se hace más evidente si consideramos los bienes transables. De modo tal que el avance en esta dirección dependerá en gran medida de los logros en materia de integración productiva y coordinación económico-comercial que acuerden progresivamente nuestros países, de manera que la conquista de mercados externos se realice coordinada y cooperativamente.

Respecto del segundo impedimento, será la mayor o menor sintonía en lo que atañe a la inserción internacional y a los alcances de la voluntad integradora lo que determinarán cuánta predisposición exista para avanzar en el sentido de una real fusión de las actividades consulares. Es decir, en qué medida será aceptada la idea de que funcionarios de uno u otro

país tengan potestad para realizar trámites que conciernan a ciudadanos del otro, y para desarrollar actividades relativas al prestigio y difusión del país.

En contraste, es probable, sin embargo, que se logre instrumentar con mayor facilidad otro tipo de acciones políticamente menos sensibles, tales como actividades culturales y de promoción turística regional, que colaboren a la consolidación, frente a terceros estados, de la imagen de sociedad estratégica.

### **3. La Integración física bilateral.**

En el período estudiado, hemos observado la voluntad política de dar un nuevo impulso a proyectos de infraestructura regional que en general se iniciaron previamente. Desde el principio, la cuestión ocupó un lugar de privilegio en las declaraciones e iniciativas dirigidas a reanimar la relación bilateral. Fue especialmente el Presidente Lula da Silva quien desde sus primeros días en el gobierno le otorgó una relevancia prioritaria. De este modo, pronto se convirtió en un párrafo reiterado en los encuentros presidenciales.

Sin embargo, tendríamos una impresión errada si sólo consideráramos el plano declarativo y las iniciativas que aún están en estado de proyectos. Si bien es cierto que cuando se habla de infraestructura de la integración en general se trata de grandes obras que necesariamente demandan largos períodos para su concreción, no es menos cierto que la carencia histórica de recursos para su financiamiento evidenciado por nuestros países conspira contra las posibilidades de acelerar las concreciones.

En lo que respecta a las declaraciones, ya en el primer documento bilateral firmado por los Presidentes, el Comunicado de Prensa Conjunto del 14 de enero de 2003, aquéllos le dedicaron cuatro párrafos al tema:

“Los Presidentes determinaron que los órganos con responsabilidad en las áreas de infraestructura de los dos Gobiernos, con la participación de organismos nacionales de financiamiento, identifiquen con urgencia un proyecto de integración física bilateral que tenga efecto multiplicador tanto para la generación de empleos como para la integración, cuya ejecución pueda iniciarse durante el año 2003. (Párr. 17).

Los Presidentes reiteraron la relevancia de la integración física bilateral en el marco de los proyectos considerados en el ámbito de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y la importancia de la misma como elemento fundamental para la creación de un espacio económico ampliado en América del Sur. (Párr. 18).

Los Presidentes reafirmaron el interés prioritario de avanzar en la integración energética para el desarrollo de una política común en el contexto de un mercado energético regional. En este sentido, determinaron que la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética se reúna durante el primer trimestre de 2003. (párr. 19)”

Destacamos el segundo párrafo de esta cita, el punto 18, puesto que de hecho los principales proyectos de integración física bilateral forman parte actualmente del “Eje MERCOSUR-Chile” –duplicación de la Ruta 14 entre Paso de los Libres y Guaaleguaychú y recuperación del tramo Porto Alegre-Uruguayana, estudios de los nuevos Puentes sobre el Río Uruguay en la Frontera Argentina-Brasil, Construcción e implementación del control integrado de cargas en Paso de los Libres–, del “Eje de Capricornio” –línea ferroviaria que a través de Corrientes y Misiones se conecte con los Estados del sur de Brasil–, y del “Eje Hidrovía Paraguay-Paraná” de la iniciativa IIRSA.

Es oportuno destacar la originalidad de esta iniciativa, en tanto no sólo está motivada por la necesidad de afrontar decididamente la solución a una histórica falencia en la infraestructura de vinculación regional, sino que además muestra por primera vez que los países de la región están dispuestos a afrontar proyectos localizados fuera de sus fronteras teniendo en cuenta los beneficios que tales proyectos les puedan reportar tanto en conjunto como particularmente.

En la siguiente declaración presidencial que registramos en el período de junio de 2003, ya con Néstor Kirchner como Presidente Argentino, la infraestructura volvió a ocupar un lugar destacado. En aquella oportunidad reafirmaron la voluntad de avanzar en la integración energética y de desarrollar una política común teniendo con vistas al mercado energético regional.

Por otra parte, al igual que en el documento de enero, instruyeron a sus administraciones para poner en marcha un proyecto de integración física bilateral cuyo objetivo fuera no sólo el de integrar a ambos países sino también el de generar empleos. En ese mismo plano debe entenderse la referencia que se hizo en un párrafo posterior al papel destacado que tendrá en lo que respecta a la financiación de las obras previstas el BNDES brasileño.

Esta referencia a la generación de empleos mediante las obras de infraestructura nos recuerda la afinidad político-ideológica que abona el momento particular de la relación y sobre la cual nos explayamos en el capítulo anterior. En especial, en lo relativo al papel que debe jugar el Estado como motor del desarrollo, y al uso de la obra pública como herramienta privilegiada para tal fin.

Posteriormente, en la Declaración Conjunta surgida del encuentro del 16 de octubre de 2003, el tema adquirió mayor impulso mediante la identificación de algunos emprendimientos específicos a ser priorizados.

En tal sentido, los Presidentes señalaron como iniciativas estratégicas el proyecto de la “Autopista del MERCOSUR” y la integración ferroviaria mediante la construcción de un corredor bioceánico de trocha única que interconecte las redes de ambos países. También se refirieron a las obras de dragado y balizamiento de la Hidrovía Paraguay-Paraná, al intercambio de energía y gas de modo tal de optimizar los costos de operación y garantizar el abastecimiento en ambos lados de la frontera, y a las posibilidades de desarrollo hidroeléctrico en el tramo compartido del río Uruguay y de construcción del gasoducto Uruguayana-Porto Alegre.

Por su parte el Acta de Copacabana incluye un largo párrafo 6 referido al tema, en el que se destacan algunas concreciones o avances y se reafirma el compromiso con el desarrollo de las iniciativas en marcha.

“[los presidentes] Encomendaron a sus respectivas Cancillerías a que convoquen durante el primer semestre de 2004 a una reunión del Grupo Técnico Bilateral de

Infraestructura<sup>76</sup> a los efectos de tratar el desarrollo de los proyectos de interés común tendientes a profundizar la integración entre nuestros países.

Destacaron la inminente concreción del Control de Cargas (COTECAR) en Paso de los Libres y dieron instrucciones para avanzar en la construcción de la “Autopista del MERCOSUR” señalando que, del lado argentino se ha efectivizado el llamado a licitación, el próximo 29 de abril, para el tramo de la Ruta Nacional N° 14, que va desde la Ruta Provincial N° 16 hasta el empalme con la Ruta Provincial N° 20, y del lado brasileño la BR 290, a partir de Uruguayana, la cual se conecta con la BR 101, que será duplicada en el tramo entre Palhoça (SC) y Osório (RS).

Dispusieron, asimismo, tomar todas las medidas necesarias para la construcción de una línea ferroviaria que, atravesando las provincias de Corrientes y Misiones, se conecte con la red brasileña, en los Estados de Mato Grosso do Sul y Sao Paulo, posibilitando unir a través del Norte argentino y con la misma trocha, los puertos chilenos en el Pacífico con la Hidrovía y los puertos brasileños sobre el Atlántico, potenciando a su vez el desarrollo del corredor ferroviario mesopotámico.

Solicitaron la pronta finalización del estudio institucional y legal para las obras de la Hidrovía Paraguay-Paraná a fin de asegurar la futura realización de las obras.

Expresaron su satisfacción con los resultados de la reunión de la Comisión Mixta Bilateral en materia de energía, celebrada en enero de 2004, en la que se acordaron las medidas para avanzar en el intercambio de energía eléctrica y de gas natural entre ambos países, así como la cooperación bilateral necesaria para la realización del

---

<sup>76</sup> El Grupo Técnico Bilateral de Coordinación en Materia de Infraestructura Física (GTB) fue creado por un acuerdo por intercambio de notas el 18 de octubre de 1994. Desde tal fecha se realizaron reuniones periódicas; la última fue la VII Reunión, que tuvo lugar el 23 de agosto de 2000. El GTB estaba integrado, por parte de la República La Argentina, por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones y la Dirección Nacional de Vialidad; y por la parte brasileña, por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Transportes y la Dirección Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), con el asesoramiento de los Gobiernos de Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul. Su función era actuar como foro para la coordinación de materia de interconexiones viales entre los dos países, y uno de sus principales objetivos fue la elaboración de un Plan Maestro que determinara el estado de los pasos fronterizos y planteara propuestas para su mejoramiento. A pesar de lo dispuesto en el párrafo citado del Acta de Copacabana, los organismos involucrados acordaron, posteriormente, a instancias de Brasil, no volver a convocar al GTB y canalizar los temas de su competencia a través de las Comisiones bilaterales específicas, como la de energía y la de nuevos puentes sobre el Río Uruguay, a las que se sumaría, en el futuro, una Comisión de Transportes, la cual se encuentra aún en el estado de anteproyecto y que surgió como una iniciativa que Itamaraty presentó al Ministerio de Transportes brasileño, pero no aún a la Argentina.

proyecto hidroeléctrico de Garabí, con posible participación de la iniciativa privada.”  
(Párr. 6) .

En definitiva, como puede observarse en este extenso pasaje de la última declaración del período analizado, se condensan los planes de infraestructura que fueron identificados como prioritarios en los documentos previos. Es destacable el papel que se le asigna a estas iniciativas tanto para acercar e integrar a nuestros pueblos, como para impulsar el desarrollo. Y en este sentido, tanto en su origen como en su exposición mediante las declaraciones presidenciales, podemos reconocer el lugar que se le otorga al sector público no sólo en lo que respecta al diseño de aquellos proyectos sino también en cuanto a su concreción.

Por otra parte, las obras de infraestructura desempeñan un papel de enorme significación para ambos gobiernos en tanto las presentan como concreciones palpables del proceso de integración. Cumplen así una doble función, por un lado “acercan” el proceso de integración a sus poblaciones, y por otro, a través de ellas se busca generar bases físicas para un proyecto que encuentra dificultades para superar las complejidades macro y microeconómicas involucradas.



### **3.1. Los proyectos priorizados**

#### **3.1.1. Autopista del MERCOSUR<sup>77</sup>**

Como vimos más arriba, en el Acta de Copacabana se hace mención a los avances producidos hasta entonces respecto de esta vinculación vial por la que circula buena parte del comercio del bloque y del turismo argentino, especialmente durante el verano. Desde entonces, el gobierno del Presidente Kirchner inició el proceso licitatorio de los ocho tramos de la Ruta Nacional N° 14 en los que se ha dividido el proyecto.

La remodelación y las obras nuevas destinadas a convertir esta ruta en una Autovía de dos calzadas con dos carriles por sentido de circulación, abarcaría un total de 452 km, conectando la ciudad de Gualeguaychú, en la Provincia de Entre Ríos, con el aeropuerto de la ciudad de Paso de los Libres, en la Provincia de Corrientes. El costo total estimado de la obra es de 270 millones de dólares y se financiaría con fondos públicos y con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante el Programa de Pasos Cordilleranos y Corredores de Integración –Préstamo 1294.<sup>78</sup>

La Ruta Nacional 14 se comunica, a través del paso fronterizo de Uruguayana-Paso de los Libres, con la Ruta BR-290 en el lado brasileño y esta a su vez con la BR-101, convirtiéndose así en la conexión vial más importante entre ambos países.

Por su parte, a fines de agosto de 2004 el gobierno brasileño anunció el inicio inminente de las obras de ensanche de una parte importante del sistema vial “Autopista del MERCOSUR” en lo que respecta al trayecto sobre su territorio.

El trecho que será ensanchado, mediante la construcción de dos carriles adicionales –tendrá dos de ida y dos de vuelta–, son los 349 km de la BR-101 que van desde

---

<sup>77</sup> La Autopista del Mercosur nace en Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, como BR-381. Continúa luego a través de San Pablo como BR-116 –también conocida como Régis Bittencourt– hasta Curitiba, capital del Estado de Paraná. A partir de ahí continúa como BR-376 y luego como BR-101, denominación con la que atraviesa los Estados de Santa Catarina y Río Grande do Sul, y se conecta, finalmente, mediante la BR-290, y atravesando el paso fronterizo de Uruguayana-Paso de los Libres, con la Ruta Nacional N° 14 del lado Argentino.

<sup>78</sup> Al finalizar este trabajo el estado del proyecto es el siguiente: el tramo de la RN 14 que va desde el empalme con la Ruta Provincial 16 hasta el empalme con la Ruta Provincial 20 cuenta con proyecto de ingeniería. Asimismo, se están licitando los proyectos de ingeniería –se prevé que éstos estén terminados en el primer semestre de 2005– del tramo empalme RN 14 – Ingreso Aeropuerto de Paso de los Libres. Información suministrada por la Subsecretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

Florianópolis (Santa Catarina) hasta Osorio (Río Grande do Sul). La obra demandará entre dos y tres años, su costo estimado es de 850 millones de dólares y será financiada en un 60% por el BID y en un 40% por el Estado brasileño.<sup>79</sup>

Los datos indican que el paso fronterizo de Uruguayana-Paso de los Libres es el de mayor importancia en el comercio por carretera entre los países de Sudamérica y la primera vinculación carretera en el comercio bilateral de Argentina-Brasil, representando el 59% de los volúmenes totales del mismo. Anualmente canaliza aproximadamente 2.4 millones de toneladas por un valor de 3.800 millones de dólares.<sup>80</sup>

Es también el paso más utilizado para el comercio bilateral Chile-Brasil en tránsito por la Argentina, con aproximadamente 500.000 toneladas anuales, lo que significa un 74% de las exportaciones brasileñas hacia el país trasandino.

Uruguayana es, además, el principal centro sudamericano en lo que hace a depósitos para el almacenaje de carga derivada del comercio internacional.

### 3.1.2. COTECAR.

Según lo reseñado en el punto anterior, el paso fronterizo Paso de los Libres-Uruguayana no sólo es el más importante para ambos países desde el punto de vista del comercio bilateral sino que forma parte, además, del principal corredor bioceánico. Los controles para turismo y para tráfico vecinal fronterizo se encuentran integrados y tienen cabecera única en Paso de los Libres (Argentina). En cuanto al control de Cargas, el criterio es el de “País de entrada/País Sede” con cabecera en ambas ciudades. En efecto, tal como lo dispone la Resolución del Grupo Mercado Común 49/01 (que deroga la 43/97), el control integrado de cargas y transporte debe desarrollarse en ambos puntos de la frontera. Sin embargo, esto aún no se cumple del lado argentino debido a la negativa de las autoridades brasileñas a trasladarse a nuestro país, puesto que no se han finalizado las obras necesarias acordadas. Como consecuencia de estos retrasos las autoridades brasileñas insistieron en que los controles integrados se hicieran en su totalidad en territorio brasileño.

---

<sup>79</sup> Véase *La Nación*, “Ampliará Brasil una ruta esencial para el MERCOSUR”, Sección Economía, 30/08/2004.

<sup>80</sup> Informe IIRSA-Facilitación del Transporte en los Pasos de Frontera de Sudamérica, 1º semestre 2003.

Sin embargo, luego del Acta de Copacabana, en la que se reafirmaba la confianza en la pronta finalización de las obras del Complejo Terminal de Cargas (COT.CAR), la discusión parece haberse saldado en el sentido de dar cumplimiento a lo expresado por la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC).

En el momento de finalizar esta tesis, las obras, financiadas en su totalidad por un préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), están encaminadas y se prevé su conclusión para finales de 2004.

### *3.1.3. Interconexión Ferroviaria.*

Se trata de un proyecto que impulsa la Subsecretaría de Transporte Ferroviario de la República Argentina, y consiste en la interconexión de la línea que parte desde el norte de Chile y llega hasta el puerto de Barranqueras (Chaco) con las líneas férreas del sur del Brasil, vinculando los puertos trasandinos sobre el Pacífico con los brasileños sobre el Atlántico. El plan supone la construcción de un ramal que atraviese las provincias de Corrientes y de Misiones, en territorio argentino, hasta el río Uruguay, y de un puente ferroviario sobre este último, que permita empalmar con la red ferroviaria de Brasil. Al respecto se han analizado tres conexiones posibles, la primera entre San Javier (Argentina) y Porto Xavier (Brasil), la segunda por el cerramiento de la proyectada represa de Garabí y la tercera por un puente ferroviario entre Santo Tomé (Argentina) y Sao Borja (Brasil), paralelo al puente carretero actual.

Directamente relacionado con este proyecto se halla la propuesta de realización de un puente ferroviario Barranqueras-Corrientes, cuyo objetivo es fortalecer la interface vial-ferroviaria-hidroviaria de dicho nodo, a la vez que jugar un papel esencial en el fortalecimiento de la integración. Se podrá, de este modo, establecer un corredor bioceánico de trocha única -métrica- extendiendo la red mediante una nueva línea que vaya desde allí, en forma paralela a la Ruta nacional N° 12, pasando por Ituzaingó, hasta la provincia de Misiones y la frontera con Brasil.

Si bien este proyecto se encuentra en el área que comprende el “Eje de Capricornio” de la iniciativa IIRSA, en lo que respecta al nuevo tramo a ser construido sobre las dos

provincias litoraleñas mencionadas, aún no ha sido incluido en su listado de financiación priorizada.

De todos modos, y como se observa en el “Acta de Copacabana”, los Presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner han decidido impulsar este proyecto. En tal sentido han actuado las Secretaría de Política Económica y de Transportes de la Argentina, y los Ministerio de Transportes y de Planeamiento de Brasil, que reunidos el 19 de mayo de 2004, establecieron equipos técnicos bilaterales con el mandato de objetivar el análisis de las alternativas de conexión ferroviaria entre los Océanos Pacífico y Atlántico, previendo la posible utilización de la figura de los Proyectos Público-Privado para su eventual estructuración. En dicha ocasión, también acordaron actuar coordinadamente para sondear las posibilidades de encontrar socios e inversores chinos para proyectos de integración ferroviaria entre ambos países.

#### *3.1.4. Nuevos Puentes sobre el Río Uruguay*

El 15 de diciembre de 2000 se firmó en la ciudad de Florianópolis (Brasil) el “Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Facilitación de la Construcción y Operación de Nuevos Pasos Viales sobre el Río Uruguay”. En la Argentina fue aprobado por la Ley 25.619 del 17 de julio de 2002, Brasil hizo lo propio a principios de 2003.

En su Artículo I se lee:

“Las Partes se comprometen a iniciar, por intermedio de sus respectivas autoridades competentes y con la brevedad requerida, el examen de las cuestiones referidas a la construcción y explotación, preferentemente mediante el régimen de concesión de obra pública, de tres nuevos puentes carreteros sobre el río Uruguay, incluyendo sus obras complementarias y accesos, frente a los municipios fronterizos de Itaquí-Alvear; Porto Mauá-Alba Posse y Porto Xavier-San Javier.”

Para tales fines ambos Gobiernos acordaron crear una Comisión Binacional para los Nuevos Puentes sobre el río Uruguay integrada por: el Ministerio de Transporte, el

Ministerio de Relaciones Exteriores y otros organismos nacionales brasileños, y por la Secretaría de Obras Públicas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y otros organismos nacionales argentinos.

Las competencias de la Comisión son las de elaborar los Términos de Referencia para la contratación de un estudio comparativo de factibilidad de las tres nuevas conexiones viales mencionadas; analizar dichos estudios y determinar los pasos tendientes a la concreción de los proyectos; preparar la documentación necesaria para llevar a cabo la licitación pública;<sup>81</sup> establecer, en el caso de que se realicen las obras por el sistema de concesión de obra pública, las condiciones a cumplir por parte de los concesionarios; y, constituir un organismo de control que tendrá como función supervisar el cumplimiento del contrato de concesión.

El 6 de agosto de 2004 tuvo lugar una reunión bilateral en la que se acordó un cronograma de trabajo conjunto dirigido a ponerla en funcionamiento en el corto plazo. Sin embargo, al término de este trabajo aún no se había constituido la referida Comisión.

### *3.1.5. Hidrovía*

Ya hemos visto que también el proyecto Hidrovía estuvo presente en las declaraciones presidenciales de octubre de 2003 y marzo de 2004. Por cierto, éste es un proyecto que involucra a otros países (Bolivia, Paraguay y Uruguay), sin embargo, el papel que la Argentina y Brasil desempeñan es determinante tanto por ser quienes cuentan con las mayores posibilidades en términos de recursos, como por los beneficios que tal obra les reportará, en particular a nuestro país.<sup>82</sup>

En cuanto a esto último, cabe señalar que el gobierno argentino lanzó en marzo de 2004 el “Plan de Inversiones en Dragado y Balizamiento de los ríos Paraná, de la Plata, Paraguay y Uruguay para el 2004-2005”, que prevé un desembolso de 40 millones de pesos.

---

<sup>81</sup> Interesa destacar que en este punto de la enumeración de las competencias de la Comisión se señala la preferencia por el régimen de concesión de obra pública.

<sup>82</sup> Al respecto véase Miryam COLACRAI: “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, Buenos Aires, CARI – BID/INTAL, julio de 2004, presentado en el marco del Taller “Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias Comparadas en América Latina, Buenos Aires, 30 y 31 de agosto de 2004.

Considerado el proyecto de infraestructura de mayor envergadura de Sudamérica,<sup>83</sup> la Hidrovía Paraguay-Paraná es un mega emprendimiento que conlleva enormes potencialidades en términos de comunicaciones, transporte multimodal y desarrollo socioeconómico. Su marco normativo es el “Acuerdo de Transporte por la Hidrovía Paraguay-Paraná”, suscripto en Las Leñas (Mendoza) el 7 de julio de 1992, y sus seis Protocolos Adicionales (Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra).

En septiembre de 2002 el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH),<sup>84</sup> junto con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), firmaron un convenio por el cual la CAF otorgó una cooperación técnica no reembolsable de u\$s 900.000 para financiar el “Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Ambiental y Económico Complementario para el Desarrollo de las obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe”.

El propósito de dicho estudio es poder contar con información técnica actualizada con vistas a la realización de obras de dragado y balizamiento que permitan la navegación por la Hidrovía durante las 24 horas del día los 365 días del año.

Esta optimización triplicaría el volumen de carga transportada a través de esta vía, lo cual significaría un aumento de los actuales 12 millones de toneladas a casi 30 millones de toneladas anuales.

En febrero de 2003 fue adjudicada la realización del estudio, mediante una licitación internacional, al “Consorcio de Integración Hidroviaria” (COINH), conformada por empresas de la Argentina, Brasil, Uruguay y Austria.

El mencionado Consorcio ha finalizado y entregado el estudio encargado en abril de 2004, el cual fue analizado por el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná en la reunión realizada en Buenos Aires entre los días 9 y 12 de agosto de 2004.

---

<sup>83</sup> Véase “Encuentro de la Asociación La Argentina de Logística Empresarial (ARLOG)”, *Diario Noticias Portuarias*, Buenos Aires, 19 de febrero de 2002.

<sup>84</sup> El CIH fue creado por la Resolución 244 (XX) de la 20ª Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, realizada en Punta del Este (República Oriental del Uruguay), el 25 de diciembre de 1992, como un mecanismo que permitiese desarrollar un programa de mejoramiento de la navegación y el comercio. Está conformado por las delegaciones de los países miembros: La Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Una vez aprobado dicho Estudio se iniciará un proceso de consulta interna de los cinco países miembros del CIH, con vistas a acordar la modalidad con la que se espera realizar la obra. No caben dudas de que su concreción significará un avance fundamental para la integración física regional, pero de todos modos, aún no se han definido los canales de financiamiento. En este sentido, la financiación de la obra dependerá del modelo de concesión que finalmente se adopte, lo cual determinará si los fondos provendrán de alguna/s entidad/es de financiamiento internacional (CAF, BNADES, FONPLATA, etc.), del aporte directo de los estados involucrados, del autofinanciamiento de la obra, o de alguna combinación que incluya a todas estas alternativas. El costo del proyecto "Hidro vía Paraguay-Paraná" se estima en aproximadamente 80 millones de dólares.<sup>85</sup>

### *3.1.6. Integración Energética*

La puesta en marcha de acciones tendientes al establecimiento de una Política Energética Común ha constituido uno de los más importantes vínculos en la reciente etapa de la relación estratégica con Brasil. Dicha política común se ha basado, inicialmente, en un fluido intercambio de información entre las dependencias técnicas responsables, orientado a ilustrar las necesidades energéticas de ambos países como así también a compatibilizar los respectivos procesos de generación y comercialización.

De hecho, la cuestión energética se ha convertido en un elemento vital de la relación, no sólo por su valor intrínseco sino, además, por su significación simbólica en tanto catalizador del vínculo y dinámico generador de confianza mutua. Las crisis energéticas que han atravesado ambos países en los años recientes constituyeron oportunidades para avanzar en un proyecto que tiene como objetivo, además de la oportunidad comercial que representa, la promoción de un área trascendente de cooperación y colaboración. Asimismo, este accionar bilateral tiene el mérito de convertirse en un dinamizador de las acciones que se están encarando en el sector energía en el plano multilateral regional, en tanto que el liderazgo de ambas naciones es determinante para avanzar y consolidar un verdadero mercado común energético.

---

<sup>85</sup> Véase *Informe Final*, Consorcio de Integración Hidroviaria (COINH), abril de 2004.

En este ámbito podemos contabilizar una serie de proyectos que hacen más visible la voluntad de profundizar la integración bilateral. Se ha iniciado a desarrollos en materia energética tales como la interconexión eléctrica bilateral, la venta de gas a Brasil, los intercambios de electricidad concretados entre ambos países,<sup>86</sup> y la participación de Petrobras en el proyecto MEGA de Bahía Blanca y en el nuevo gasoducto patagónico “General San Martín”, que, además, está financiado parcialmente por el BNDES. También han adquirido un renovado impulso otros proyectos significativos como es el caso de la represa hidroeléctrica binacional en Garabí y del gasoducto que partirá desde Bolivia y llegará a Brasil atravesando territorio argentino.

Ambos países han venido trabajando en el marco del Acuerdo por Canje de Notas del 5 de julio de 2002 a través del cual se creó la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética. Esta última se reunió por primera vez el 28 de febrero de 2004, ocasión en la que se estableció una agenda y se crearon dos grupos de trabajo, uno sobre planeamiento integrado y otro sobre regulación integrada, ambos basado en las experiencias desarrolladas en este sentido por la Unión Europea.

Por otra parte, ambos países han manifestado su interés en proponer la interconexión de líneas de transporte energético en el contexto de IIRSA, especialmente en cuanto a la interconexión del noroeste argentino-noreste argentino y al sistema de gasoductos de ambos países, de modo tal de compatibilizar las obras de infraestructura de interés común en aquel ámbito.

En cuanto a las obras de este tipo en materia energética cabe destacar las siguientes:

*Proyecto Binacional de la Represa Garabí:*<sup>87</sup> constituye una experiencia piloto en lo que respecta a proyectos binacionales de estas características, puesto que en 1996 ambos

---

<sup>86</sup> Tal intercambio ha sido de suma relevancia durante las crisis energéticas que soportaron ambos países, Brasil en el 2001/2002 y la La Argentina en el 2004.

<sup>87</sup> Véase M. COLACRAI, op. cit. 2004, pp. 16-17: “El Complejo Garabí-Santa María contará con la construcción de dos diques, uno en Garabí (Corrientes), a cota 74,00 IGM (Instituto Geográfico Militar), y otro en la localidad de Santa María (Misiones), a cota 94,00 IGM. En 1988 se concretó, entre los gobiernos de la Argentina y Brasil, el “Proyecto Básico Garabí”, como resultado de los estudios de consultoría llevados a cabo por el Consorcio Hidroservice-Hidrenerg, iniciados en 1981 y entregados en 1986. El mismo contenía los estudios anteriores (de inventario, prefactibilidad y factibilidad), los estudios realizados (áreas de topografía, hidrología, geología y geotecnia), la descripción del aprovechamiento, la inserción regional, el cronograma y presupuesto, y los documentos de referencia. Si bien durante mucho tiempo este Proyecto formó parte de una



gobiernos dispusieron que este proyecto debe ser financiado por la iniciativa privada y que no habría más inversión con garantía estatal. En consecuencia, se propuso la creación, en el marco de la Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética, de un Grupo de Trabajo Ad Hoc, para que se ocupe de los temas referidos a los procedimientos y técnicas de la licitación y a los controles de la ejecución del Proyecto. Participan en este Grupo Ad Hoc los organismos técnicos competentes y las Cancillerías de ambos países.

*Segundo Gasoducto Bolivia-Brasil:* la Argentina ha planteado a Bolivia su interés en participar junto con Brasil en la construcción y operación de este gasoducto. La traza del mismo debería pasar por el norte argentino para luego llegar a Brasil.

*Aprovechamiento Hidroeléctrico de Corpus Christi y finalización de la Represa de Yacyretá:* Si bien estos emprendimientos se desarrollan con Paraguay, Brasil tiene un importante interés en la concreción del primero y la ampliación de las capacidades del segundo ya que para aquel significaría disponer de energía adicional que podría ser adquirida de considerarlo necesario. Al respecto destaca el interés manifestado por empresas del vecino país, como así también el posible aporte de su capacidad financiera.

*En definitiva, los gobiernos de la Argentina y Brasil han definido a la infraestructura de la integración como una cuestión prioritaria en sus agendas bilaterales. Le han otorgado un lugar de preeminencia en las declaraciones surgidas de las cumbres presidenciales y ha sido presentada como resultado de una decisión política coordinada, dirigida a llenar de contenido a la relación bilateral y a desarrollar bases físicas y concretas para el afianzamiento de la misma.*

Es innegable que en el aún corto período transcurrido desde el inicio de este nuevo momento de la relación Argentina-Brasil el incentivo dado por ambos gobiernos al tema le ha otorgado una impronta y una dinámica que genera expectativas.

Teniendo en cuenta las dimensiones de los proyectos en juego, como así también las históricas deficiencias de la infraestructura de nuestros países sobre las que tales proyectos se desarrollan, las concreciones resultan aún modestas. No obstante esto no debe llevarnos a

---

agenda común entre ambos países (desarrollada por las comisiones que oportunamente crearan la ex Agua y Energía Eléctrica y su par Electrobrás), recién en los últimos años el mismo cobró un impulso relevante.”

concluir que las ambiciosas declaraciones e iniciativas se han convertido en letra muerta sin repercusión objetiva sobre la realidad.

Los avances en cuanto a la “Autopista del MERCOSUR” aparecen como logros observables en el corto plazo, y algo semejante puede decirse respecto del COTECAR. En materia energética, quizá forzado por las crisis energéticas en ambos países, ya es posible identificar realizaciones significativas en lo que respecta a la vinculación del sector en ambos lados de la frontera.

Sin embargo, generan más interrogantes aquellos proyectos que o bien demandan mayores recursos, o cuyo desarrollo está planteado en plazos más largos, o que involucran a un mayor número de actores o intereses.

Entre éstos encontramos a la represa de Garabí, la interconexión ferroviaria Atlántico-Pacífico, el proyecto Hidrovía, el gasoducto Bolivia-Brasil y los nuevos puentes sobre el río Uruguay. En tales casos observamos que las instrucciones presidenciales provocaron un nuevo impulso en las administraciones nacionales, incentivándolas a generar acciones y a desarrollar alternativas para cumplir con la voluntad expresada.

También aquí es donde aparecen con mayor contundencia las limitaciones presupuestarias y financieras que conspiraron históricamente contra las capacidades de nuestros países para desarrollar una infraestructura acorde con las necesidades del desarrollo sostenido y de una integración regional que promueva la unión de nuestros pueblos.

En este capítulo hemos presentado las instancias que los gobiernos de Brasil y la Argentina han elegido para avanzar en la consolidación de la sociedad estratégica. La selección de los temas en los que detectamos la puesta en práctica de la voluntad de profundizar la integración bilateral responde, en primer lugar, al alcance temático que se le ha dado a este trabajo –se excluyeron las cuestiones económico-comerciales. Por otra parte, consideramos que el lugar destacado que han ocupado los temas analizados en las declaraciones e iniciativas fogoneadas en el período, responde al hecho de que implican un menor nivel de conflictividad que los referidos al comercio bilateral y a la coordinación macroeconómica. A esto debemos agregar que producen un alto impacto simbólico en el sentido del afianzamiento de la relación, tanto para las opiniones públicas internas como para la internacional.

Así, la coordinación en materia de política exterior fue diseñada con el claro objetivo de darle contenido a la opción política por la sociedad estratégica, lo cual implicaba además, coordinar y asumir plenamente el papel de líderes regionales en tanto países de mayor dimensión en Sudamérica.

Una voluntad semejante puede adivinarse en la iniciativa de los Consulados conjuntos. No caben dudas de que ésta tiene una finalidad práctica inmediata y que no debe ser menospreciada: optimizar los recursos de modo tal de hacer más eficiente y eficaz la actividad consular, y el servicio a los ciudadanos argentinos y brasileños en el mundo. De todos modos, esto no debe desviar la atención del hecho de que aquella iniciativa también cumple una función de fuerte simbolismo político. En primer lugar, para los mismos ciudadanos de ambos países, que de este modo pueden “ver” la sociedad estratégica ya que la iniciativa les acerca el “servicio público” a sus residencias en el extranjero, y tal servicio aparece identificado con el país vecino, es decir, con el “Otro”. Pero, además, porque la iniciativa de los Consulados conjuntos actúa como un instrumento valioso para reforzar, frente a terceros actores, la idea de un proceso de integración que ha sido definido como un objetivo político estructural.

Por su parte, los proyectos de desarrollo de la infraestructura de la integración bilateral también cumplen con un papel de fuerte y muy valioso contenido simbólico. En este caso, sin embargo, su objetivo está más dirigido a las opiniones públicas internas, para las cuales, en general, la integración regional aparece más como un proyecto de los gobiernos y de las grandes corporaciones que como una realidad que los involucre y les resulte beneficioso. Por otro lado, existe el objetivo bien concreto de afrontar el desafío de solucionar la histórica falencia de infraestructura en nuestros países; situación especialmente grave en lo que respecta a la vinculación binacional, en parte como consecuencia de las viejas hipótesis de conflicto –que aconsejaban una reducida vinculación física en las fronteras–, pero fundamentalmente porque las infraestructuras de ambos países se diseñaron en función de los modelos de desarrollo socio-económicos orientados hacia los centros productivos nacionales.

En definitiva, en esta parte del trabajo intentamos demostrar que la relación bilateral ha recibido un renovado impulso fogueada por el acceso al gobierno de ambos países de

sectores con una visión positiva de la integración regional y fundamentalmente bilateral, sumado a la convicción de que el Estado debe jugar un papel preponderante en dicho proceso. En tal sentido, identificamos algunos temas que, tanto por su valor intrínseco como por su significación en tanto gestos políticos dirigidos a construir percepciones de confianza y de mutuo conocimiento, nos permiten corroborar tal afirmación.

Si bien es cierto que centrar la atención en estas cuestiones de carácter político no debe llevarnos a la conclusión errada de minimizar el impacto de las desavenencias en el plano económico-comercial, entendemos que la resolución de los conflictos de tal índole radica en gran medida en el marco de percepciones en el que se desarrollan. Mientras el “Otro” sea identificado como un actor diferente con intereses amenazantes seguirán prevaleciendo las lecturas de suma cero en materia comercial. Por el contrario, un avance en el sentido de la construcción de una “cultura kantiana”, abrirá las puertas al diseño de soluciones integradoras que se pondrán en consideración las necesidades de una sociedad que sea definida más allá de las fronteras nacionales.

En tal sentido, este trabajo se propuso indagar en torno a aquellas tendencias en las percepciones políticas de carácter estructural que, en definitiva, enmarcan las cuestiones coyunturales vinculadas a la disputas de intereses entre ganadores y perdedores de un proceso en movimiento.

## CONCLUSIONES

La elección del tema del presente trabajo fue motivada por la percepción de que desde los últimos cambios de gobierno en la Argentina y Brasil se gestó un renovado impulso en la relación bilateral. Así, nos dispusimos a reflexionar respecto del estado de la relación y el camino recorrido desde que se optó por dejar de ser adversarios para pasar a ser socios.

Interpretamos este cambio en la percepción mutua recurriendo al concepto de “equilibrio de la amenaza” propuesto por Stephen Walt, observando cómo la convergencia respecto de las creencias y los principios democráticos y pacíficos en nuestros países fue un aliciente para caminar en el sentido de la asociación bilateral.

También hicimos uso de la idea de “paz interdemocrática” ofrecida por autores como Doyle y Zakaria, quienes señalan que dos Estados democráticos tenderán a respetar el derecho del otro a no sufrir la intervención extranjera y fomentarán los vínculos comerciales y culturales entre sus sociedades. Esto, a su vez, contribuirá a hacer cada vez menos probable que tales Estados se vean mutuamente como una amenaza. En tal sentido, la recuperación de la democracia en la Argentina y Brasil fue un incentivo de enorme relevancia para los acuerdos de integración.

Por su parte el enfoque constructivista, en particular el de Alexander Wendt, nos ofreció la posibilidad de pensar el proceso de construcción de los intereses y las identidades de los Estados, y consecuentemente la cultura que determina sus relaciones.

Como hemos visto, en ese contexto o cultura, los Estados se pueden comportar como enemigos, como rivales o como amigos. En consecuencia, en este trabajo hemos señalado que la relación entre la Argentina y Brasil se enmarca en una cultura kantiana (de amistad) con un nivel de internalización aún basado en el interés. Es decir, es conveniente para ambos comportarse como amigos pero esta idea aún no forma parte de una mutua identidad. Ambos países requieren de la amistad del otro para desplegar sus estrategias de inserción internacional, pero además, Brasil necesita una Argentina amiga para legitimar su

pretensión de liderazgo regional y de “global trader” mundial, y Argentina no puede desarrollar su proyecto de ampliación de mercados sin la amistad de aquél.

Asimismo, teniendo en cuenta que el paso a un nivel de mayor internalización del papel de “amigos” implica una creciente identificación con el “Otro” y un incremento de la subordinación de la política de cada Estado a un colectivo que los contenga a ambos, identificamos elementos en algunos aspectos específicos de la relación bilateral que nos permiten suponer una orientación en ese sentido.

También, para la construcción de nuestro marco teórico utilizamos elementos de la teoría de la integración, en especial en lo que respecta al papel de la voluntad política de integrarse para ganar masa crítica y capacidad de acción frente al objetivo de insertarse beneficiosamente en el sistema internacional.

El relevamiento realizado en este trabajo nos confirma que la relación bilateral está transitando un tercer momento político desde el lanzamiento del proceso de integración, y para definirlo recurrimos a la noción de “sociedad estratégica” propuesta por Russell y Tokatlian.

Con el propósito de observar los elementos que distinguen al nuevo momento en la relación repasamos la historia del proceso de integración desde sus inicios en los años ochenta reseñando, en primer lugar, las razones que le dieron origen, para contrastarlo, luego, con los componentes que lo moldearon en la década del 90. En esta etapa, la relación comercial adquirió un marcado dinamismo, aunque en un contexto de diferenciación en materia de políticas de desarrollo internas y de inserción internacional en el plano externo. Cuestión que nos lleva a preguntarnos si no fueron los mismos mecanismos –o ausencia de ellos– que dinamizaron el comercio los que retrasaron el desarrollo de una integración más amplia.

Presentamos las evidencias de una nueva sintonía en la relación bilateral marcada por el elemento político, y en donde parece prevalecer un consenso con respecto a que los desafíos externos e internos requieren de capacidades políticas e institucionales superiores a los que disponen los Estados individualmente. De este modo, entendemos que este reconocimiento incrementa las exigencias de lucidez, capacidad planificadora y visión estratégica de los decisores políticos de nuestros países.

El análisis de los documentos más representativos del período estudiado, y en especial de aquellos pasajes que expresaban las posiciones de los nuevos gobiernos de la Argentina y Brasil respecto a la **sociedad estratégica** entre ambos y al papel del MERCOSUR, contribuye con elementos relevantes a poder sostener la tesis de que las dirigencias de ambos países perciben la profundización de la relación bilateral como una realidad ineludible, y que comprenden que la ampliación de los lazos políticos y económicos es necesaria para afrontar los desafíos de un mundo globalizado.

Observamos la voluntad de concertar posiciones y de desarrollar acciones conjuntas en iniciativas tales como la presencia de un diplomático del socio estratégico en la representación del otro ante el Consejo de Seguridad, en los términos acordados en la “Declaración Conjunta sobre cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad”, en las negociaciones comerciales con terceros actores, en el establecimiento de los Consulados conjuntos, en las reuniones bimestrales de las representaciones de ambos países en terceros Estados y en la presencia permanente de un funcionario de uno de ellos en la Cancillería del otro.

Estas cuestiones, sumadas a los avances en materia de generación de confianza mutua mediante un incipiente desarrollo de la idea de defensa colectiva, en el que las iniciativas de desarrollo conjunto de tecnología nuclear, espacial y aeronáutica han jugado un papel de relevancia en los últimos tiempo, nos convencen del valor político de las iniciativas en sí, pero también nos despierta interrogantes respecto de su prolongación en el tiempo y sus alcances últimos.

Por otra parte, expusimos algunas cuestiones estructurales que retrasan el proceso de integración y conspiran contra las posibilidades de mayores niveles de identificación mutua. Entre ellas, señalamos la deficiente institucionalización del MERCOSUR, las diferencias de percepción de los papeles que ambos Estados deben jugar en el sistema internacional y la limitada integración educativa, cultural y social.

También identificamos como un limitante para la consolidación de la relación a la problemática del debate institucional respecto del MERCOSUR que tiene a la Argentina y a Brasil como protagonistas determinantes. Vimos cómo la estructura normativa que le dio origen al proceso se adaptó a las necesidades de entonces pero luego, debido a la ausencia

de un eficiente sistema de solución de controversias, a la baja incorporación nacional de las reglas acordadas, a las excepciones en la Zona de Libre Comercio y en la Unión Aduanera, a la carencia de un Tribunal, etc., enfrentó una serie de dificultades que introdujeron en la discusión las alternativa de una institucionalidad supranacional que fuera reemplazando a la gubernamental. Este debate implica, también, poner en consideración las preferencias de cada actor teniendo en cuenta sus ventajas comparativas en el proceso de integración regional. Un esquema de mayor supranacionalidad conlleva una reducción de las posibilidades de hacer uso de los principales recursos relativos de poder.

En relación con este tema hemos recogido evidencias, tanto en el plano de las declaraciones presidenciales como en hechos auspiciosos, tales como la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión de Controversias del MERCOSUR y la aprobación de la Decisión CMC N° 22/04 sobre “Incorporación de la Normativa”, de un nuevo dinamismo tanto en la relación bilateral como así también en el proceso de integración. Nuevo impulso que encuentra su base de sustento en la sintonía político-ideológica que enmarca la relación bilateral en esta coyuntura. Dicha sintonía encontró su expresión más acabada en el “Consenso de Buenos Aires”, documento en el cual se plasman las convicciones políticas fundamentales desde donde ambos gobiernos leen la realidad. Destaca el papel otorgado al Estado, aunque ya no el basado en la sustitución de importaciones y en la rigidez de los regímenes políticos, sino uno respetuoso de las instituciones y eficiente en su accionar. Consecuentemente, en ambos lados de la frontera se denuncia la visión “ingenua” respecto de las capacidades autorreguladoras del libre mercado. No obstante, cabe preguntarse en qué medida esta sintonía político-ideológica primará encaminando las inevitables controversias económico-comerciales y las distintas políticas de prestigio internacional que ambos países se vean tentados a llevar adelante.

Las declaraciones presidenciales también reflejaron la sincronía del posicionamiento político, y resaltaron el papel del sector público en la resolución de las carencias sociales y la inequidad, y en el impulso al desarrollo económico y a la educación, la ciencia y la tecnología.

Por otra parte, en el período estudiado se ha observado que el lugar asignado al Estado por los nuevos gobiernos, monitoreando y direccionando la integración, ocasionó



conflictos sectoriales derivados de las disparidades en los desarrollos –fundamentalmente industriales– de la Argentina y Brasil, las cuales se habían incrementado como resultado de la desigual aplicación de las políticas de apertura durante los noventa.

El tercer capítulo de este trabajo estuvo dedicado a la presentación de tres facetas de la relación bilateral en las que intentamos identificar elementos que expresan la voluntad de enriquecer el vínculo. Expusimos los alcances de la coordinación de las políticas exteriores de ambos gobiernos en su papel de compondores y garantes de la paz, fundamentalmente en las crisis de Bolivia, en octubre de 2003, y en la de Haití, durante el año 2004.

La voluntad de articular sus respectivas políticas exteriores también se vio reflejada en sus negociaciones conjuntas en las cuestiones económico-comerciales en ámbitos tanto multilaterales como bilaterales. Lo mismo puede decirse de las iniciativas para cooperar en el ámbito del Consejo de Seguridad y entre las representaciones en terceros Estados, o aun respecto de las definiciones referidas al sistema comercial y financiero mundial, y del establecimiento de Consulados conjuntos.

En cuanto a este último tema observamos que sus alcances se limitaban al de compartir un espacio común sin fusionar las funciones consulares. Aún así, estamos convencidos de que el hecho mismo de lanzar una iniciativa de este tipo tiene un valor simbólico muy importante tanto para la construcción de una identidad común como para el establecimiento de una imagen hacia terceros de una sociedad estratégica consolidada. Asimismo, interpretamos que esta iniciativa debe ser considerada como un punto de partida desde donde, voluntad política y mas integración mediante, se podrá avanzar hacia instancias de mayor compromiso institucional en las representaciones consulares conjuntas.

En el tercer y último punto del último capítulo analizamos los proyectos de infraestructura orientados a profundizar la integración bilateral. También aquí expusimos la presencia del tema en las distintas declaraciones presidenciales emitidas desde enero de 2003 a marzo de 2004, y el vínculo que allí aparece con la instancia más amplia de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

A continuación del punto mencionado reseñamos someramente el estado de situación de algunos de los proyectos priorizados y de mayor relevancia para la integración bilateral. Tal relevamiento puso en evidencia que si bien es indudable el lugar de

preeminencia que la cuestión ha adquirido en el diseño de las políticas bilaterales, los logros y concreciones están aún muy por detrás de las expectativas despertadas a partir de las declaraciones oficiales.

Tal situación puede explicarse por el hecho de que las dimensiones de los proyectos involucrados implican largos períodos de realización, que superan a la evaluación coyuntural de este trabajo, pero también por las recurrentes limitaciones financieras a las que nuestros gobiernos se deben enfrentar, y que frecuentemente desaceleran o restringen las posibilidades de desarrollar la infraestructura necesaria. Aún así, la presencia de la cuestión de la infraestructura en las declaraciones presidenciales y el papel que ambos gobiernos le han otorgado al expresar que es tiempo de darle bases físicas al proceso de integración, alimentan la idea del necesario avance hacia el fortalecimiento de un vínculo asentado en concreciones sólidas y tangibles para nuestras sociedades.

Como veíamos al repasar los conceptos propuestos por Wendt, el proceso de generación de una “identidad común” entre los Estados depende de cuatro variables. Tres de ellas, *la interdependencia, el destino común*<sup>88</sup> y *la homogenización*, están íntimamente ligadas a la densidad que adquiere la relación. En tal sentido nuestros países han transitado un camino nada despreciable. Son múltiples y variados los actores que actualmente inciden en los procesos de toma de decisión de la integración regional, son cada vez más los temas que los vinculan, y, como hemos vistos, también son cada vez más los proyectos y planes que se desarrollan para afrontar desafíos compartidos.

Sin embargo, para que la relación bilateral se refuerce y consolide existen algunos temas que hacen a la integración regional que deberían subsanarse. En primer lugar, debería equipararse la jerarquía jurídica de los tratados, lo que requeriría de una enmienda de la Constitución brasileña.<sup>89</sup> Debería, además, establecerse un mutuo reconocimiento de normas técnicas y procedimientos de registro; un sistema que atenúe los cambios bruscos en los flujos comerciales; un claro avance en la cuestión migratoria y en los temas aduaneros; la definición de una estrategia de defensa conjunta; la consolidación del frente

---

<sup>88</sup> Esta idea es trabajada y promovida por intelectuales de renombre en ambos países, por ejemplo Helio Jaguaribe y Aldo Ferrer. Al respecto véase nota 57.

<sup>89</sup> A diferencia de lo que ocurre con la Constitución Argentina que le otorga preeminencia a los Tratados sobre las Leyes, la Constitución Brasileña, en su artículo 105, inciso III, punto “a”, prevé que los Tratados poseen jerarquía equiparada a la ley federal.

común en las negociaciones comerciales multilaterales o bilaterales con terceros actores; el desarrollo de políticas acordadas de inserción internacional, de educación, ciencia y tecnología, de desarrollo cultural e industrial, de integración fronteriza, de equidad y desarrollo social, además de perfeccionar la integración económico-comercial del MERCOSUR. En definitiva, afrontar estos desafíos nos invita a ser más ambiciosos, puesto que el establecimiento de una cierta supranacionalidad, mediante un ámbito con capacidades semejantes a la de la Comisión Europea actuará seguramente como un dinamizador para el logro de tales objetivos. Consideramos que la relación bilateral y, consecuentemente, el MERCOSUR, requiere de una visión estratégica de largo plazo. Es preciso que los compromisos acordados se llenen de contenido y que la voluntad política de ambos países impulse otros más avezados y abarcadores. Sin embargo, también estamos convencidos de que la voluntad política de los gobiernos requerirá de un amplio consenso y legitimidad social para que la integración transite el camino hacia una cultura de amistad. En este aspecto, la participación y el incremento de las redes de contacto entre las distintas organizaciones de la sociedad civil adquieren una enorme significación, en especial teniendo en cuenta que el proceso de integración tanto bilateral como multilateral se ha construido sobre bases gubernamentales y aún hoy evidencia un déficit democrático que lo aleja de la participación ciudadana y reduce las posibilidades de interrelación social y cultural.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Entre los autores que trabajan esta cuestión encontramos a Jorge GRANDI y Lincoln BIZZOZERO, “Hacia una Sociedad Civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, Seminario *Integración Regional y Participación de la Sociedad Civil*, CEFIR, Montevideo, 20-24 de abril de 1998: “Si bien la cuestión del déficit democrático en un proceso de integración ha surgido con especial fuerza en Europa, ha sido señalado también en América Latina. Por otra parte, los actores de la sociedad civil en los procesos de integración de América Latina se encuentran estructuralmente desprotegidos debido a la acumulación del déficit social histórico. De esta manera, además del déficit democrático, proveniente de la limitada participación o marginalización de ciertos actores en los procesos de integración, y del déficit social estructural aunado al derivado del ajuste económico, debe incluirse el que proviene de la reestructuración, relocalización y redistribución que provoca cualquier proceso de integración” (p. 93). También véase: Bruno PODESTÁ, Manuel GÓMEZ GALÁN, Francine JÁCOME, Jorge GRANDI (Coords.) *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, CEFIR/CIDEAL/INVESP, Madrid, 2000; Jorge GRANDI y Lincoln BIZZOZERO, “Mercado en formación y sociedad civil en gestación”, *Archivos del Presente*, Buenos Aires, julio/agosto/setiembre de 1997; Noemí MELLADO y María Luciana ALI, *Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas*, Cuadernos de Trabajo N° 57 del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, noviembre de 1995; Noemí MELLADO, *Una asignatura pendiente del MERCOSUR: la participación social*, Revista Aldea Mundo, Venezuela, 1999; y Elizabeth JELIN, *Ciudadanía, movimientos sociales y MERCOSUR*, CONICET/UBA/IDES, en: <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/Ciudadania%20y%20Movimientos%20Sociales.pdf>

El hecho de haber enfatizado a lo largo de nuestro análisis el papel dinamizador de la voluntad política no significa que desconozcamos el peligro que representa respaldar la relación bilateral casi exclusivamente en el carácter y sintonía de los gobiernos de turno. Por tal razón es que hemos destacado aquellas iniciativas dirigidas a desarrollar estructuralmente percepciones de mutua afinidad. Aún así, si bien observamos la decisión de los actuales gobiernos de enriquecer y profundizar la relación, y un involucramiento cada vez mayor de los *aparatos estatales* en este mismo sentido, aún no podemos observar un desarrollo significativo de una dinámica institucional ni social cuyo accionar incida de modo determinante en la consolidación de la sociedad estratégica y en el desarrollo de una cultura de amistad.

En este trabajo intentamos demostrar que existe una voluntad compartida entre los gobiernos de ambos países para avanzar hacia la consolidación de dicha sociedad estratégica. Señalamos las definiciones que se adoptaron en ese sentido y algunos aspectos de la relación donde esto se ve reflejado con suficiente claridad. De todos modos, esto no minimiza el hecho de que **aún existe cierto divorcio entre el nuevo discurso oficial sobre la integración y la real dinámica del bloque**. En este sentido, la precariedad técnica y la limitada armonización de intereses de largo plazo sigue siendo inquietante y peligrosa, lo que, dependiendo del accionar de nuestros gobiernos y nuestras sociedades podrá comprometer la credibilidad del proceso. Por otro lado, debemos afirmar que a pesar de sus altibajos, los veinte años transcurridos desde la Declaración de Foz do Iguazú han dejado su marca de aprendizaje y de formación de dirigencias y administraciones públicas consustanciadas con los códigos de la integración. Por lo tanto, confiamos en que la conjunción entre esta masa crítica y una incuestionable voluntad política bilateral será capaz de afrontar exitosamente los obstáculos institucionales, políticos, económicos y comerciales que amenazan en el horizonte cercano.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *A visao do outro: Seminário Brasil-Argentina*, Brasilia, Fundación Centro de Estudos Brasileiros/Fundação Alexandre de Gusmao, 2000.
- ÁLVAREZ, Gabriel O., *Mercosur ritual. Políticos y diplomáticos en la política de integración del cono sur*, Brasilia, Universidad de Brasilia, junio de 2000, mimeo.
- BARRETO, Luis Pablo, “El MERCOSUR Ciudadano”, en *Archivos del Presente*, nº 29, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, 2002.
- BELA BALASSA, J. D., *Teoría de la Integración Económica*, México, Uteha, 1964.
- BERNAL-MEZA, Raúl, “Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumbo ao Mercosul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, Año 42, nº 2, 1999.
- CAVAROZZI, Marcelo, *El Capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*”, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 1996.
- COLACRAI, Miryam, “Las relaciones de la Argentina y Brasil durante los Noventa: Temas de defensa y seguridad”, [www.ilea.ufrgs.br/nerint](http://www.ilea.ufrgs.br/nerint)
- -----, *La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física (Versión preliminar)*, Buenos Aires, CARI / BID-INTAL, julio de 2004.
- -----, “La Política Exterior Argentina hacia los vecinos durante los '90” [www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai/pdf](http://www.cema.edu.ar/ceieg/colacrai/pdf).
- DOUGHERTY, James y Robert PFALTZGRAFF, *Teorías en pugna en Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1993.
- DOYLE, Michael, “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, *Philosophy & Public Affairs* Vol. 12, Nº 3, 1983.

- FERRER, Aldo y Helio JAGUARIBE *Argentina y Brasil en la globalización, ¿MERCOSUR O ALCA?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- GOMES SARAIVA, Miriam, “Brasil e Argentina nos Anos 90: dez anos de política externa”, en *La Política Exterior Argentina 1998-2001: El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*, Rosario, Ediciones CERIR, 2001.
- GOMES SARAIVA, Miriam y DE FREITAS ALMEIDA, Fernando Roberto, “A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, Año 42, nº 2, 1999.
- GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln, “Mercado en formación y sociedad civil en gestación”, *Archivos del Presente*, Buenos Aires, julio/agosto/setiembre de 1997.
- -----, “Hacia una Sociedad Civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, Seminario *Integración Regional y Participación de la Sociedad Civil*, CEFIR, Montevideo, 20-24 de abril de 1998.
- HAAS, Ernst B. and SCHMITTER, Philippe C., “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America”, *International Organization*, Autumn 1964, pp. 705-737.
- HAAS, Ernst, “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en LINDBERG, Leon N. and SCHEINGOLD, Stuart A., *Regional Integration – Theory and Research*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1971.
- HIRST, Mónica, “Políticas de Seguridad, Democratización e Integración Regional en el Cono Sur”, en *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*. Flacso – Chile-Diálogo Inter-americano, 1998.
- -----, “La política de Brasil hacia las Américas” en *Revista Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2001.
- -----, “La nueva agenda del MERCOSUR. Puntos para la reflexión”, en *Revista Archivos del Presente*, nº 29, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, 2002.

- HIRST, Mónica y SOARES DE LIMA, Maria Regina, “Contexto Internacional, Democracia e Política Externa”, en Carlos Enrique CARDIM y Monica HIRST (orgs.) *Brasil – Argentina, Soberanía e Cultura Política*, Brasilia, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI/FUNAG, 2003.
- HIRST, Mónica y Roberto RUSSELL, *El MERCOSUR y los cambios en el sistema político internacional*”, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001.
- JELIN, Elizabeth, *Ciudadanía, movimientos sociales y MERCOSUR*, CONICET/UBA/IDES, <http://www.utexas.edu/cola/llilas/centers/claspo/Ciudadania%20y%20Movimientos%20Sociales.pdf>
- LAFER, Celso, “La problemática argentino brasileña”, *Archivos del Presente*, Año 2, N° 8, Buenos Aires, abril/mayo/junio 1997.
- LAMAZIERE, Georges: “O Impacto dos processos de integração regional nas políticas de defesa e segurança. O Brasil e a cooperação político-militar na América do Sul”, en *Seminario “Dialogo sobre Questoes de Defesa e Seguranca”*. Cátedra MERCOSUR. Sciences Po. París, 27/10/2000.
- LAREDO, M. y M. T. BLACONÁ, *Modelos y estrategias de integración*, Rosario, Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario, 1988.
- MAITO, Miguel Ángel y Adrián Jorge MAKUC; “Reglas Multilaterales, Regionalismo y Globalización”, *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires octubre-diciembre 1995.
- MELLADO, Noemí y ALI, María Luciana, *Opinión de los sectores sociales sobre el MERCOSUR y sus alternativas*, Cuadernos de Trabajo N° 57 del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, noviembre de 1995.
- MELLADO, Noemí, *Una asignatura pendiente del MERCOSUR: la participación social*”, *Revista Aldea Mundo*, Venezuela, 1999.
- MIRANDA, Roberto A., “Mercosur y política exterior argentina: la agenda no económica” en *Relaciones Internacionales*, Año 7, n° 13, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, junio-noviembre 1997.

- PECHT, Waldomiro, *O Governo subnacional e a dimensão internacional dos projetos de infra-estrutura no contexto do federalismo brasileiro: uma análise a partir da experiencia recente do Estado de São Paulo (Versión preliminar)*, Buenos Aires, CARI / BID-INTAL, julio de 2004.
- PEÑA, Félix, “Previsibilidad y eficacia: la cuestión institucional”, en *Revista Encrucijadas*, Vol. 1, n° 4, Buenos Aires, UBA, febrero 2001.
- -----, “El MERCOSUR en el actual contexto mundial”, en *Revista Archivos del Presente*, n° 28, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, 2002.
- -----, “Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro” en *Observatorio de la Globalización*, Serie MERCOSUR n°15, octubre de 2002, disponible en <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-MERCOSUR15.html>
- -----, “Tras el Fracaso en Cancún: ¿hay espacio aún para negociar?”, *Newsletter BKB*, Buenos Aires, Fundación Bank Boston, septiembre de 2003.
- PODESTÁ, Bruno, GÓMEZ GALÁN, Manuel, JÁCOME, Francine, GRANDI, Jorge (Coords.), *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, CEFIR/CIDEAL/INVESEP, Madrid, 2000
- RECONDO, Gregorio, “Identidad cultural en la integración” en *Archivos del Presente*, n° 24, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, 2001.
- REDRADO, Martín, “Los avances institucionales”, en *Revista Archivos del Presente*, n° 17, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, 1999.
- ROMERO, María del Huerto, revista *POLITICA*, n° 24-25, Santiago, Instituto de Ciencia Política - Universidad de Chile, diciembre 1990.
- ROSENTHAL, Gert, “El Regionalismo Abierto en la CEPAL”, en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 26.
- RUSSELL, Roberto y Juan G. TOKATLIAN, *El lugar de Brasil en la política exterior de la Argentina: visión del otro*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.



- SOMBRA SARAIVA, José F., “Las nuevas relaciones Argentina-Brasil: en pos de una concertación estratégica”, en *Otro Sur*, Año 1, n° 1, Universidad Nacional de Rosario, 2004, pp. 9-11.
- SMITH, Adam, *La Riqueza de las Naciones*, Madrid, Alianza, 2003.
- VACCHINO, J. M, *Introducción a la teoría de la integración*, Caracas, 1980.
- WALT, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

## DOCUMENTOS

- *Acta de Copacabana*, Reunión de los Presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, Río de Janeiro 16 de marzo de 2004.
- *Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la facilitación de la construcción y operación de nuevos puentes sobre el río Uruguay*, Florianópolis 15 de diciembre de 2000.
- *Comunicado de Prensa Conjunto – Reunión de Trabajo entre los Presidentes Luiz Inacio Lula da Silva y Eduardo Duhalde*, Brasilia, 14 de enero de 2003.
- *Comunicado Conjunto de Prensa de los Presidentes de la República Federativa del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva y de la República Argentina, Néstor Kirchner*, Brasilia, 11 de junio de 2003.
- *Consenso de Buenos Aires*, Reunión de los Presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inacio Lula da Silva, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003.
- *Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil*, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003.
- *Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento Económico con Equidad*, Río de Janeiro, 16 de marzo de 2004.
- *Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la XXIV Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Bolivia y Chile*, Asunción del Paraguay, 18 de junio de 2003.
- *IIRSA, Informe sobre Facilitación del Transporte en los pasos de Frontera*, Buenos Aires, primer semestre de 2003.
- *Informe Final*, Consorcio de Integración Hidroviaria (COINH), abril de 2004.