



## Sección Sexta





## Momentos de reflexión prospectiva

*Los acontecimientos que sacudieron la Argentina hacia finales del año 2001, con el colapso del gobierno del presidente Fernando de la Rúa y del régimen de convertibilidad, así como la persistencia de las dificultades que encara el proceso de integración del Mercosur, estimulan la elaboración de diagnósticos que expliquen las dificultades que ha atrevesado el país y la construcción regional.*

*Son momentos de reflexión prospectiva, en los que inciden la nueva agenda de seguridad internacional que se manifiesta en toda su amplitud tras los dramáticos atentados del 11 de setiembre de 2001 y más recientemente la guerra de Irak. Pero también son momentos de prospección que se nutren de la clara reafirmación de la idea estratégica plasmada en el Mercosur, que se formula al más alto nivel político tras la elección del presidente Lula en el Brasil.*

*La Argentina y el Mercosur encaran al comenzar el 2003, una nueva etapa en sus respectivos desarrollos. Los resultados son aún inciertos. La capacidad de actuar con la pasión por lo posible, por parte de ciudadanos y dirigentes, incidirán en sus alcances futuros.*

*La apuesta razonable es que el camino estratégico comenzado ya hace varias décadas, hacia una mayor consolidación de la democracia, una transformación competitiva con equidad social, y una inserción competitiva en la economía mundial, seguirá siendo recorrido y valorado por la opinión pública de nuestro país y de sus socios.*

*Los artículos incluidos en esta Sección se basan en esa apuesta. ■*



## Capítulo 21

# La Argentina y el Brasil hoy: una alianza sólida, una coyuntura difícil, y una agenda externa de desafíos y oportunidades (2002)\*

### Una experiencia de dos décadas cargadas de lecciones

Tras casi dos décadas de construcción, la alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil aparece hoy como sólida en su esencia. Tiene raíces que penetran hondo en la historia, en la geografía y en la racionalidad. La experiencia acumulada en estos años está cargada de lecciones que, bien aprovechadas, permitirían seguir su construcción en el futuro, en particular teniendo en cuenta las oportunidades y desafíos que el fenómeno de la globalización –en su expresión más simple de un acortamiento de todo tipo de distancias –a escala planetaria– entre las naciones y de un aumento sustancial de la permeabilidad de toda sociedad a la influencia de factores externos–, presenta a cada uno de nuestros países.

Es una alianza que enfrenta hoy una coyuntura difícil, entre otras razones, por los desafíos que encaran las economías de los dos socios, en especial la Argentina, y que requieren adaptaciones creativas en el Mercosur, principal instrumento que la expresa.

Cuando hace un año el profesor Celso Lafer recibió el título de Doctor Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires, se refirió a dos dimensiones del análisis de la trayectoria conjunta de las que son, por tamaño y capacidad de gravitación, las dos principales naciones del espacio sudamericano.

Una primera dimensión, se refiere a algunas de las fuerzas profundas que han impulsado la idea de construir una alianza estratégica entre ambas naciones, con el apoyo constante de sus opiniones públicas. Al explorar en la historia del siglo XX los pronunciamientos e iniciativas que condujeron, primero al programa bilateral de integración entre la Argentina y el Brasil y luego, al origen del Mercosur, el canciller Lafer constata con Bobbio que la Historia no recomienza *ex novo* cada diez años. Es, por el contrario, la resultante de un proceso de acumulación de experiencias a través de los

---

\* Artículo presentado en el VI Forum Social da Integração Social. Curitiba, 24, 25 y 26 de outubro de 2002 y publicado en Rocha D' Angelis, W. (coord.) *Direito da Integração & Direitos Humanos no Século XXI*, Iurúa Editora, Curitiba, 2002, pág. 45 y ss.

## Sección Sexta

años. Repasa al respecto, un camino nutrido por el pensamiento de ilustres brasileros comprometidos con la idea de una relación especial entre las dos naciones, tales como Rui Barbosa (“los antagonismos aparentes se resuelven por mutuas concesiones... y éstas son las condiciones en que se pueden desarrollar, paralelamente y en cooperación, la Argentina y el Brasil, y no habrá error, al decir que todo en su situación natural los aproxima, y que sólo una superficial interpretación de sus necesidades podría desunirlos”) y el Barón de Rio Branco, al promover el Tratado de cordial inteligencia y arbitrio entre Brasil, Argentina y Chile –el ABC– como instrumento que permitiese “asegurar la paz y estimular el progreso de la América del Sur”. Camino nutrido en sus antecedentes remotos además, de impulsos políticos de líderes de la talla de Roca y Campos Salles, en los umbrales del siglo XX, y de Kubistschek y Frondizi en los años cincuenta.

Mantener la dirección estratégica trazada al promediar los años 80 y luego con la creación del Mercosur, no pretendiendo en cada curva de la Historia empezar todo de nuevo, parece ser la principal lección que pueden extraerse de estas dos décadas, como lo ha sido por lo demás, la lección más profunda del itinerario de la construcción de la Unión Europea, iniciada en la década de los 50. Una alianza estratégica sólida y trascendente, no se explica ni se agota en una coyuntura. Se proyecta en el largo plazo y se alimenta gradualmente con el genio del liderazgo político y la activa participación de las respectivas sociedades. Es ante todo un proyecto cultural que opera sobre valores y sobre el imaginario colectivo de los pueblos involucrados. Ello implica no replantear constantemente un debate “existencial” sobre el sentido del proyecto conjunto, pero sí encarar cuantas veces sea necesario el debate “instrumental”, sobre la mejor manera de concretarlo a través del tiempo y tomando en cuenta los naturales cambios de circunstancias, tanto externas como internas, estas últimas muchas veces resultado de los efectos producidos por el propio proceso de integración.

Una segunda dimensión de la trayectoria común, se refiere a la administración de las coyunturas en el marco del proyecto común. Especialmente cuando ellas aparecen plagadas de dificultades e, incluso, de potenciales fuerzas centrífugas. Ello implica, a partir del supuesto de una alianza sólida que responde a fuerzas profundas que impulsan hacia la integración en la región, navegar con habilidad los desafíos que en cada momento específico, como por ejemplo el actual, se plantean a un Mercosur abierto al mundo y a la construcción de un espacio sudamericano, en el que predominen la paz, la estabilidad, la democracia y, como consecuencia de ello, el progreso y el bienestar de sus pueblos.

En la oportunidad citada, Lafer señalaba con razón que el Mercosur ya ha adquirido la dimensión superior de una política de Estado, impulsada

desde la década de los ochenta y hasta ahora sin interrupciones, por los respectivos presidentes de la Argentina, y del Brasil, dentro del marco de la legitimidad democrática. Agrega, con razón, que no es un simple "contrato comercial".

Por el contrario se trata de un contrato multidimensional, que aspira a penetrar en lo profundo de nuestras realidades sociales, políticas y culturales, preservando las respectivas identidades nacionales, y donde el eje fundamental es el objetivo común de construir un entorno regional favorable a la consolidación de los procesos democráticos, a la modernización económica en un marco de mayor cohesión social, y a una plataforma eficaz para mejor negociar y competir a escala hemisférica y global.

Es, entonces, un pacto voluntario entre naciones soberanas, con vocación de permanencia, construido a partir de concretos intereses nacionales, puestos en forma dinámica en la perspectiva de objetivos comunes, y en el marco de reglas de juego y disciplinas, también comunes.

Combinar visión de futuro, solidaridad y el "hombro a hombro" ante los problemas actuales (por ejemplo, el liderazgo del gobierno del Brasil en la promoción de la comprensión y el apoyo internacional ante las recientes dificultades de la economía argentina), y adaptaciones creativas en las reglas de juego del Mercosur (que enriquecidos en base a la experiencia acumulada en estas dos décadas, construyan sobre lo ya logrado y respeten los compromisos básicos, la reciprocidad de intereses que los sustentan, y la seguridad y previsibilidad que requieren quienes invierten en función del espacio económico común), son en nuestra opinión, elementos centrales de una política orientada a sustentar a través del tiempo, la construcción de la alianza estratégica binacional y a encarar con inteligencia y realismo, los desafíos que enfrentarán los países del Mercosur hacia el futuro, especialmente en su agenda externa.

Es entonces una tarea de largo plazo que requiere reconocer que en un mundo globalizado, los intereses de cada socio no se agotan en ninguna alianza por más privilegiada que ella sea, si no que se insertan en un cuadro amplio y variado de relaciones externas con muchos otros países y regiones. La alianza entre la Argentina y el Brasil, no es ni podría ser exclusiva ni excluyente. Es una parte significativa de una red de alianzas externas que requiere ser compatibilizadas entre sí, en forma continua y dinámica. Si la política externa es el arte de traducir necesidades internas en posibilidades externas, el ejercicio conjunto de tal arte entre un par o un grupo de países, alcanza niveles de gran complejidad y exige a sus protagonistas, una estatua intelectual y política muy especial. Supone el desarrollo entre los socios de una metodología de concertación, particularmente cuidadosa en su forma y en su contenido.

## Sección Sexta

### Las respectivas agendas externas de los socios, como factor de impulso y fortalecimiento de una alianza estratégica, voluntaria y con vocación de permanencia

Los próximos presidentes de la Argentina y del Brasil, tendrán que encarar desafíos en su agenda de política exterior sustancialmente similares. Ello debería ser un factor que fortalezca el predominio del espíritu y de la lógica de integración entre los dos países, como núcleo duro de la construcción de un espacio sudamericano de paz, estabilidad y democracia.

Por cierto que en las respectivas agendas externas, habrá también naturales diferencias de énfasis e intensidades. Incluso podrá haber intereses contrapuestos, como se ha observado más de una vez en la construcción europea, sin que ello significara cuestionar la esencia de su alianza. Tales diferencias resultarán de factores coyunturales y estructurales que distinguen a ambos países en su inserción internacional. En los próximos tiempos, por ejemplo, la Argentina deberá efectuar una renegociación de su deuda externa a partir del hecho del *default*, que pesará por un tiempo en su credibilidad internacional. A su vez, es probable que el Brasil, por su vecindad, viva con más intensidad la evolución del conflicto colombiano —y eventualmente de otros países del “arco andino”—. Es posible que le resulte más difícil evitar que tal conflicto tenga crecientes connotaciones internas.

Los potenciales intereses divergentes tornan más necesario aún, poner énfasis en las lealtades básicas y la confianza recíproca, así como en el desarrollo del conocimiento mutuo entre todos protagonistas relevantes de cada una de las sociedades civiles, a fin de evitar entre los socios los efectos centrífugos de lo que recientemente el presidente Fernando Henrique Cardoso denominara la cuestión de la “disonancia cognitiva” (distancia entre una realidad y el conocimiento predominante sobre ella).

Pero los elementos comunes predominarán en ambas agendas externas. Pueden distinguirse por lo menos cuatro grandes cuestiones, que concentrarán la atención de Brasilia y de Buenos Aires en los próximos cuatro años, es decir, en los próximos períodos presidenciales que se inician en el 2003.

La primera gran cuestión tiene que ver con la agenda post-11 de septiembre de 2001 y con el fortalecimiento de la acción multilateral en el sistema internacional, tanto en el plano de la seguridad como en el financiero. Algunas preguntas requerirán necesariamente de respuestas inteligentes, expresadas en políticas externas eficaces y en un alto grado de concertación.

Unas se refieren a la cuestión de la violencia y de la seguridad en el plano internacional. Entre otras sobresalen las siguientes preguntas: ¿cómo



preservar un espacio suficientemente amplio para la acción de las instituciones multilaterales, en un sistema internacional que confronta tentaciones crecientes hacia la acción unilateral, especialmente de la principal potencia mundial?, y ¿cómo poner en evidencia que las respuestas multilaterales basadas en una actitud responsable de grandes regiones organizadas, pueden ser más eficaces frente a los desafíos que micropolos de la violencia –actuando muchas veces en red–, plantean a la gobernabilidad del sistema internacional y a la vigencia de la democracia?

Otras preguntas se refieren a la cuestión del financiamiento internacional y el problema de su volatilidad. Al respecto, la pregunta central sería: ¿cómo generar políticas e instrumentos multilaterales, que permitan neutralizar los efectos desestabilizadores que la volatilidad financiera internacional produce en países en desarrollo?

Las cuestiones antes planteadas serán más difíciles de administrar aún, si se produjera un escenario “11 de septiembre plus”, como consecuencia de nuevos hechos similares a los de aquél fatídico día, o si la economía mundial no logra restablecer una recuperación que sea sustentable en el tiempo.

En ambos casos, el de la seguridad y el del financiamiento externo, la acción conjunta de los socios requerirá mucha comunicación recíproca, así como con los otros países de la región, a fin de administrar con eficacia las crisis que puedan producirse por sus impactos en cada país y en la región sudamericana en su conjunto.

La segunda gran cuestión tiene que ver con la paz y la estabilidad política en el espacio sudamericano. Es un hecho que en algunos sistemas políticos de América del Sur, concretamente los del denominado “arco andino”, se está en presencia de fracturas sociales, actuales o potenciales, que conducen o pueden conducir, incluso, a un cuestionamiento violento de la legitimidad democrática.

En este plano, dos preguntas aparecen como prioritarias: ¿cómo contribuir a lograr respuestas a la vez racionales y eficaces, dentro de la lógica de los valores democráticos, a problemas de profundas raíces sociales que afectan a países de la región?, y ¿cómo poner en evidencia que las democracias más estables de América del Sur –en particular, la Argentina, Chile, Brasil y Uruguay– pueden aportar con su comprensión y solidaridad activa, elementos a la solución de problemas internos de países vecinos, que de no encontrar un encauzamiento razonable, pueden terminar por contaminar al resto de la región? Las dos cuestiones serán también más difíciles de resolver, si predominara la lógica de la violencia en las respuestas que se originen en el entorno hemisférico. La calidad y la franqueza del diálogo con los Estados Unidos, pero también con la Unión Europea, será un ele-

## Sección Sexta

mento decisivo en la eficacia de la acción necesaria para fortalecer las posibilidades de un espacio sudamericano de paz, estabilidad política y democracia.

La tercera gran cuestión se vincula con las negociaciones comerciales internacionales en las que participarán activamente nuestros países en el período 2003-2004. El Brasil tendrá una responsabilidad especial en las negociaciones con los Estados Unidos, sea en el ámbito del ALCA o del denominado "4+1", por su dimensión económica y porque ejercerá con Washington la presidencia conjunta del ejercicio negociador hemisférico, en lo que se supone debería ser su etapa final. La tentación de un entendimiento bilateral no puede ser ignorada y si existiera, deberá ser controlada. Pero junto con la Argentina y sus otros socios, también tendrá la posibilidad de ejercer una influencia significativa en los alcances que finalmente tengan las negociaciones en la OMC y con la Unión Europea, en especial –aunque no exclusivamente– en materia del acceso a mercados y de las reglas de juego que se apliquen al comercio agrícola y al de servicios. Una pregunta es esencial al respecto: ¿cómo lograr que las actuales negociaciones comerciales internacionales, concluyan con resultados satisfactorios para los intereses nacionales de cada uno de los países de la región? No negociar no parece una opción razonable, pues otros países y otras regiones ya están negociando, e incluso concluyendo acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Negociar bien será entonces el gran desafío de los próximos dos años. Y ello no será fácil por las tendencias proteccionistas que siguen observándose en los países industrializados, especialmente en materia agrícola.

La cuarta gran cuestión se relaciona con el Mercosur. Dos preguntas surgen como prioritarias; ¿qué tipo de alianza estratégica regional será funcional ya no solo a los inmediatos escenarios negociadores, sino sobre todo a los previsible escenarios post-negociaciones comerciales?; y ¿qué tipo de mecanismos e instrumentos permitirán construir un espacio Mercosur de dimensión sudamericana, que a la vez asegure una preferencia económica entre los socios; la previsibilidad de las reglas de juego; un nivel razonable de disciplinas colectivas, y un cuadro de ganancias mutuas que aseguren su sustentabilidad en el tiempo, su credibilidad ante inversores y terceros países, y su legitimidad en las respectivas sociedades civiles?

La situación actual del Mercosur se caracteriza por una marcada brecha de credibilidad sobre su eficacia e incluso sobre su futuro. Se han acumulado reglas que no se cumplen. Se carece de la suficiente flexibilidad en las reglas vigentes como para encarar situaciones críticas originadas en disparidades macroeconómicas. La metodología de concertación de intereses e incluso la de solución de controversias, presenta notorias insuficiencias. Poco

a poco, el proceso de integración se está deslizando hacia niveles peligrosos de irrelevancia, que recuerdan la experiencia latinoamericana en otros procesos de integración. El síndrome de la “integración-ficción”, se está instalando gradualmente y genera confusión y escepticismo en ciudadanos, inversores y terceros países.

Revertir tales tendencias parece una tarea prioritaria en la agenda común de la Argentina y del Brasil. A tal efecto, colocar la construcción del Mercosur y su adaptación a las nuevas realidades, en la perspectiva, a la vez, de los requerimientos que planteen en el plano de la seguridad y del financiamiento externo la evolución de la “agenda I I de septiembre”, y de los posibles escenarios “post-negociaciones comerciales internacionales”, permitirá el desarrollo de enfoques realistas orientados hacia el futuro, en los que predominen la creatividad conceptual e instrumental, y una razonable heterodoxia dentro del marco de permisibilidad que brindan los compromisos internacionales asumidos por nuestros países, especialmente en el ámbito de la OMC.

### **La importancia de un liderazgo político colectivo**

En relación a estas cuatro grandes cuestiones –que por cierto no serán las únicas relevantes–, los próximos presidentes del Brasil y de la Argentina, deberán poner de manifiesto sus cualidades para ejercer un liderazgo individual y colectivo, de cuya creatividad y eficacia, dependerán en gran medida el desafío de demostrar que las democracias del Sur americano, pueden trabajar juntas y ser un factor decisivo en la construcción de un espacio sudamericano de paz, estabilidad política y democracia, y de transformación productiva, cohesión social e inserción activa como protagonistas relevantes en la región y en el mundo.

Liderazgo político colectivo significa más que la ya tradicional diplomacia presidencial. Significa trazar juntos un camino hacia un horizonte viable que refleje los intereses comunes de los socios, y tener la capacidad de movilizar las respectivas sociedades hacia las metas privilegiadas. Significa además tener la capacidad de contribuir a generar consensos, entre los socios y en sus opiniones públicas, a fin de lograr la suficiente sustentación social y legitimidad del camino trazado.

Las respectivas campañas electorales, pero en especial los primeros meses del ejercicio del poder, permitirán apreciar a través de actitudes concretas y no sólo de pronunciamientos retóricos, si el futuro liderazgo presidencial de ambos países tendrá la capacidad para articular respuestas conjuntas, que sean funcionales a la dimensión de los desafíos a enfrentar. En particular, a la conciliación entre las respectivas demandas internas de cada



## Sección Sexta

sociedad y las que se originan en un entorno regional y mundial, que muy probablemente seguirá siendo dominado por la incertidumbre y volatilidad, tanto política como financiera, y por tendencias proteccionistas de los países industrializados, difíciles de domesticar.

En el plano bilateral argentino-brasileño, el principal desafío será el crear un clima de confianza y lealtad recíproca, que sólo puede construirse con un pleno conocimiento de los intereses comunes y de las naturales diferencias que puedan existir en el plano de las relaciones internacionales. Maximizar lo que une a ambos países y neutralizar los efectos derivados de enfoques a veces diferentes, será una responsabilidad central de los próximos presidentes. Incorporar activamente a Chile, como miembro pleno de un Mercosur con instrumentación a la vez flexible y previsible, en particular en la cuestión del arancel externo común, será una contribución eficaz para el desarrollo de las respectivas agendas externas de los próximos cuatro años. ■