

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

LA ALIANZA ESTRATÉGICA
ARGENTINO-BRASILEÑA
EN LA POLÍTICA EXTERIOR
DE ITAMARATY

Sandro SCHTREMEL

Serie: Docencia N° 96
Rosario, abril-junio 2009

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)
Dra. Miryam Colacrai (CONICET)
Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)
Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: **Prof. Celestino del Arenal**
Universidad Complutense de Madrid (España)
Prof. Juan Gabriel Tokatlian
Universidad de San Andrés (Argentina)
Prof. Jack Child
Prof. American University. Washington (EE.UU.)
Prof. Eduardo Ferrero Costa
Docente y Ex Embajador en la O.E.A. y EE.UU. (Perú)
Prof. Héctor Gros Espiell
Ex Canciller y Embajador en Francia (Uruguay)
Prof. Helio Jaguaribe
Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales
(Brasil)
Prof. Carlos Juan Moneta
Ex Secretario General del SELA (Argentina)
Prof. Luciano Tomassini
FLACSO (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 671118/08
Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.

Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna.
(abologna@unr.edu.ar)
Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar
Página web: www.cerir.com.ar
Traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE
ROSARIO (CERIR)
San Juan 4290
2000 ROSARIO
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

LA ALIANZA ESTRATÉGICA ARGENTINO-BRASILEÑA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ITAMARATY*

Sandro Schtremel**

Resumen:

La investigación presentada en esta tesis se originó en un intento de responder al interrogante de si la relación argentino-brasileña podía realmente ser calificada de "alianza estratégica", denominación ampliamente utilizada por los gobiernos de Argentina y Brasil para referirse a sus relaciones recíprocas. Una extensa revisión bibliográfica permitió constatar que un escollo nodal para contestar tal interrogante radicaba en la carencia de una definición precisa aplicable a la noción de "alianza estratégica" bilateral. Consecuentemente, a partir del aporte teórico de Hélio Jaguaribe, complementado con múltiples contribuciones de las principales corrientes teóricas referidas a los fenómenos de integración, se abordó la tarea de elaborar y proponer un concepto propio.

Del concepto así obtenido se derivaron tres variables que a los efectos de esta tesis fueron consideradas como pautas orientadoras de política exterior. Tales pautas fueron aplicadas al análisis de la política exterior de uno de los miembros de la alianza, Brasil, y más específicamente, de la *lexis* y *praxis* (discurso y acción) de la diplomacia de Itamaraty, entre 2000 y 2005.

Al analizarse el discurso de los cancilleres brasileños del período –cuestión sobre la que no se encontró ningún estudio sistemático por parte de otros autores–, se halló una apreciable coincidencia entre las pautas de política exterior postuladas por el concepto propuesto y las declaraciones de los titulares de Itamaraty. En cambio, cuando esas mismas variables fueron cotejadas con las acciones concretas de la diplomacia brasileña en la etapa estudiada, la divergencia resultó clara, pues aunque en varios momentos la política exterior brasileña se acercó a los postulados del concepto, la relación bilateral en general quedó a considerable distancia de las potencialidades de una genuina "alianza estratégica", tal como se la define en esta tesis. En la conclusión, finalmente, se bosqueja un análisis tentativo acerca de las razones que explicarían tal hiato entre *lexis* y *praxis*.

Palabras claves: alianza estratégica argentino-brasileña, Itamaraty, *lexis* y *praxis* diplomáticas

ARGENTINE-BRAZILIAN STRATEGIC ALLIANCE IN ITAMARATY'S FOREIGN POLICY*

Sandro Schtremel**

Abstract:

The research undertaken in this thesis stems from an attempt of answering to the question whether Argentine - Brazilian relation could be really regarded as a "strategic alliance", a label widely used by the governments of both Argentina and Brazil to refer to their reciprocal relations. An extensive bibliographical review led to the statement that a key obstacle to answering such a question lay in the absence of a precise definition applicable to the notion of a bilateral "strategic alliance". Consequently, the task of elaborating and proposing an original concept was undertaken, considering especially Hélio Jaguaribe's theoretical approach, complemented with multiple contributions from the principal theories regarding the integration phenomena.

From such a concept three variables were derived, which were considered as foreign policy guidelines in this thesis. Those guidelines were applied to the analysis of the foreign policy of one of the members of the alliance, Brazil, and more specifically, to the analysis of the *lexis* and *praxis* (speech and action) of Itamaraty's diplomacy from 2000 to 2005.

After analysing the Brazilian Ministers for Foreign Affairs' speeches of the period -about which no other systematic study could be found-, a remarkable coincidence was noticed between the guidelines of foreign policy postulated by the proposed concept and the declarations of the heads of Itamaraty. Conversely, when the same variables were contrasted with the actions of Brazilian diplomacy, the difference was clear, because even though at several moments Brazilian foreign policy was close to the postulates of the concept, in general the bilateral relation remained at considerable distance from the potential of a genuine "strategic alliance", as it is defined in this thesis. The conclusion sketches a tentative analysis of the reasons that would explain such a hiatus between *lexis* and *praxis*.

Keywords: Argentine-Brazilian strategic alliance, Itamaraty, diplomatic *lexis* & *praxis*

* Tesis. Maestría en Integración y Cooperación Internacional. Universidad Nacional de Rosario. Tribunal de Tesis: Marta Cabeza, Carla Oliva, María Julieta Cortés. Directora de Tesos: Dra. Graciela Zubelzú. Co-director de Tesis: Dr. Roberto Miranda. Rosario, 29 de junio de 2009. Calificación obtenida: 10 (diez), Sobresaliente.

** Licenciado en Relaciones Internacionales y Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Doctorando en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Docente Adscripto al Departamento de Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR). Becario de posgrado del CONICET. Correo electrónico: sschtremel@oajnu.org

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
 CAPÍTULO 1: Presentación del enfoque teórico y metodológico	9
<i>Las “parcerias estratégicas” en la política exterior brasileña.....</i>	<i>9</i>
<i>El caso argentino: la Declaración de Río de Janeiro.....</i>	<i>12</i>
<i>Aclarando términos.....</i>	<i>13</i>
<i>La contribución teórica de Hélio Jaguaribe.....</i>	<i>15</i>
<i>Acercándonos a un concepto.....</i>	<i>20</i>
<i>La primera dimensión: integración económico-comercial.....</i>	<i>23</i>
<i>La segunda dimensión: concertación político-diplomática.....</i>	<i>24</i>
<i>La tercera dimensión: cooperación multidimensional.....</i>	<i>26</i>
<i>El actor considerado: Itamaraty.....</i>	<i>28</i>
<i>El problema de la delimitación temporal.....</i>	<i>31</i>
<i>Hipótesis y precisiones metodológicas adicionales.....</i>	<i>33</i>
 CAPÍTULO 2: La lexis diplomática de Itamaraty.....	37
<i>Abordando el discurso de los cancilleres de Brasil.....</i>	<i>37</i>
<i>I. La perspectiva de Luiz Felipe Lampreia.....</i>	<i>38</i>
<i>II. La mirada de Celso Lafer.....</i>	<i>40</i>
<i>III. La visión de Celso Amorim.....</i>	<i>47</i>
<i>III.a) La defensa de la integración equitativa.....</i>	<i>47</i>
<i>III.b) El abordaje de la concertación consensual.....</i>	<i>53</i>
<i>III.c) El discurso sobre la cooperación gradual.....</i>	<i>57</i>
 CAPÍTULO 3: La praxis diplomática de Itamaraty.....	64
SECCIÓN I: La equidad en la integración.....	64
<i>El contexto de las asimetrías.....</i>	<i>64</i>
<i>El impacto de la recesión argentina.....</i>	<i>72</i>
<i>Los recambios presidenciales.....</i>	<i>76</i>
SECCIÓN II: El consenso en la concertación político-diplomática.....	82
<i>De Brasilia al 11-S.....</i>	<i>82</i>
<i>La relación bilateral ante la crisis argentina.....</i>	<i>85</i>
<i>El gobierno Lula y la nueva sintonía bilateral.....</i>	<i>87</i>
<i>Brasil en el escenario internacional.....</i>	<i>90</i>
<i>El “Consenso de Buenos Aires”.....</i>	<i>93</i>
<i>Los altibajos del entendimiento argentino-brasileño.....</i>	<i>94</i>

SECCIÓN III: La cooperación gradual como proyección de la alianza estratégica.....	101
<i>III.1 La cooperación bilateral argentino-brasileña.....</i>	<i>101</i>
<i>III.2 La cooperación argentino-brasileña en el MERCOSUR.....</i>	<i>104</i>
<i>III.3 La cooperación binacional en el espacio sudamericano.....</i>	<i>107</i>
<i>¿Alianza estratégica o liderazgo pivoteano?.....</i>	<i>109</i>
<i>La Cumbre de Guayaquil.....</i>	<i>111</i>
<i>La dinámica sudamericana en el gobierno Lula.....</i>	<i>114</i>
<i>La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.....</i>	<i>117</i>
 CONCLUSIONES.....	 124
 BIBLIOGRAFÍA.....	 130
General.....	130
Específica.....	133
Recursos electrónicos.....	137
Declaraciones de los Cancilleres.....	142
Documentos oficiales.....	145

INTRODUCCIÓN

La relación bilateral argentino-brasileña, por diversas razones, se ha caracterizado históricamente por una persistente oscilación entre la indiferencia mutua, la rivalidad enconada e intermitentes esfuerzos de establecer vínculos más cooperativos¹. Las controversias coloniales entre las dos metrópolis ibéricas, la contienda entre el Imperio brasileño y las Provincias Unidas por el control de la Banda Oriental, las disputas por la influencia regional y los altercados geopolíticos durante el siglo XX, enrarecieron largamente las relaciones entre Argentina y Brasil, perturbando consecuentemente a toda la cuenca del Plata. Por fin, en 1979 el Acuerdo Tripartito de Corpus-Itaipú consigue frenar la escalada de tensión entre los regímenes militares de ambos países². Sin embargo, es recién desde 1985 que comienza a construirse un ambiente proclive al mayor entendimiento argentino-brasileño³, cristalizado en el Acta de Buenos Aires de 1990 y fundamentalmente en la puesta en marcha del MERCOSUR en 1991 - hito éste de fecundas repercusiones para el subsistema internacional latinoamericano, ya que supuso la definitiva desactivación de las hipótesis de conflicto entre los dos grandes vecinos sudamericanos⁴.

Así, a partir de la conjunción entre iniciativas político-diplomáticas y el desarrollo teórico que desde la academia contribuyó a este proceso, se fue extendiendo en ambos países la percepción de que Argentina y Brasil son socios mutuamente imprescindibles y que su relación ocupa una posición de prelación en la agenda de sus respectivas cancillerías⁵, al punto que la relación bilateral ha sido oficialmente definida como una “alianza estratégica”.

¹ Ver FIGARI, Guillermo (1993): *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Biblos, Buenos Aires; PARADISO, José (1993): *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, GEL, Buenos Aires; VÁRIOS AUTORES (2000): *Brasil-Argentina: a visão do outro*, FUNAG-FUNCEB, Brasília; WARLEY CANDEAS, Alessandro (2003): “Una identidad de bloque”, en “*Archivos del Presente*”, año 8, n° 30, Bs.As.

² CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (coord., 2000): *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, CEMA, Tomo XIV, cap. 68; <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/11/11-102.htm>

³ Ver CHUDNOVSKY, Daniel y PORTA, Fernando (1989): “En torno a la integración económica argentino-brasileña”, en “*Revista de la CEPAL*”, Santiago de Chile, n° 39, p. 125; MIDÓN, Mario (1998): *Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del MERCOSUR*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, pp. 294-295; HURRELL, Andrew (1996): “Regionalismo en las Américas”. En LOWENTHAL, Abraham y TREVERTON, Gregory (comp.): *América Latina en un Mundo Nuevo*, FCE, México, p. 200.

⁴ Desactivación oficializada en 1998: ESCUDÉ, Carlos y FONTANA, Andrés (1998): “Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional”. En DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.): *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO/Diálogo Interamericano, Santiago de Chile, p. 119.

⁵ Ver, por ejemplo, VIEIRA, Mauro (2004): “Brasil y Argentina: una relación estratégica”, en “*Archivos del Presente*”, año 9, n° 35, Buenos Aires, pp. 69-70.

Precisamente, el interrogante que motivó la investigación que se plasma en esta tesis puede expresarse de la siguiente manera: *¿Puede la relación argentino-brasileña ser caracterizada como una “alianza estratégica”?* Con este interrogante general se vinculan otros subsidiarios, condensados en estas preguntas: *¿Cómo fue evolucionando la posición de Argentina en el rango de prioridades de Itamaraty desde 2000 hasta 2005 –período abarcado por este trabajo–, tanto en el plano discursivo como en el de la acción efectiva de este organismo encargado de la política exterior brasileña? ¿Qué lugar le cupo a la “nación platina” –como suele designar a la Argentina la élite brasileña– en el marco de una estrategia diplomática que perfilaba un liderazgo regional incontestable, aunque oficialmente siempre negado? ¿Cuáles son las consecuencias que de dicha estrategia se derivan para Argentina, y también para el MERCOSUR, principal proyecto conjunto de Buenos Aires y Brasilia?*

La problemática de la relación binacional argentino-brasileña es, pues, el tema de esta tesis de maestría, valorada como “la oportunidad para iniciarse en el oficio de investigador”⁶. Representa el resultado de un proceso de aprendizaje e investigación desarrollado en el marco de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, posgrado que tiene justamente como uno de sus principales objetivos el brindar a sus alumnos una mejor comprensión de los fenómenos de integración y cooperación, como los que se abordan en este trabajo.

En un plano más general, para la disciplina de las Relaciones Internacionales, y más concretamente para el estudio de la política internacional latinoamericana y de las políticas exteriores de Argentina y Brasil, desentrañar el carácter de las relaciones entre estos dos países claves del Cono Sur, y ofrecer conceptos precisos sobre tal materia, es asunto de la mayor importancia. Asimismo, rebasando los límites estrictamente académicos, no deja de ser de sumo interés para los gobiernos (en tanto encargados de definir y ejecutar líneas de política exterior) y para las sociedades (en cuanto soporte y contralor democrático de las iniciativas gubernamentales) de estas dos naciones vecinas conocer con la mayor exactitud posible la naturaleza de los lazos que se han entablado entre ambos países, particularmente durante el lapso 2000-2005, por razones que se abordarán oportunamente. Ciertamente, con posterioridad a dicho quinquenio la importancia de la relación bilateral ha continuado en ascenso, por lo cual la investigación de tal período excede el interés meramente histórico.

Por último, a nivel de motivación personal, que resulta pertinente explicitar⁷, como profesional del campo de las Relaciones Internacionales siempre he tenido el mayor interés en estudiar la dinámica del sistema internacional en general, y en particular de las fuerzas y relaciones que resultan especialmente importantes para la República Argentina. Esta preocupación me ha llevado a indagar acerca de la relación bilateral con Brasil, comenzando por mi tesina de grado (defendida en julio de 2006), y continuando en el ámbito de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional mediante una beca de posgrado de CONICET.

⁶ Tal como la entiende WAINERMAN, Catalina (1997): “Introducción: acerca de la formación de investigadores en ciencias sociales”. En WAINERMAN, Catalina y SAUTU, Ruth (comp.): *La trastienda de la investigación*, Belgrano, Buenos Aires, p. 17.

⁷ Como recomienda CALDUCH CERVERA, Rafael (1998): *Métodos y técnicas de investigación internacional*, Universidad Complutense de Madrid; http://www.ucm.es/info/sdreint/ficheros_aula/aula0404.pdf, p. 11.

Fruto de este proceso ha sido la publicación de sucesivos avances de investigación, a algunos de los cuales me remitiré en determinadas ocasiones en el cuerpo de este trabajo. Por cierto, esta tesis no pretende cerrar la investigación, sino someter a escrutinio los resultados hasta ahora logrados.

Dicha investigación se desarrolló en torno al *objetivo general* de establecer la coincidencia o divergencia de las pautas de política exterior utilizadas en esta tesis para tornar operativo el concepto de “alianza estratégica”, tanto con el discurso oficial como con las acciones efectivas de la política exterior brasileña hacia la República Argentina, entre 2000 y 2005. Consecuentemente, el foco de la investigación está puesto en la política exterior de *uno* de los miembros de la mencionada “alianza estratégica”, Brasil, y más específicamente en Itamaraty, en tanto actor organizacional clave –aunque ciertamente no el único- en el diseño y la ejecución de la política exterior brasileña, como se detallará oportunamente.

En concordancia con el objetivo general, se fijaron cuatro *objetivos específicos*: *explorar* el discurso oficial brasileño referido a la relación bilateral con Argentina, en 2000-2005; *cotejar* tal discurso con las pautas de política exterior derivadas del concepto de “alianza estratégica”; *conocer* las acciones de la política exterior brasileña hacia Argentina en ese período; y *contrastar* esas acciones con las mencionadas pautas orientadoras que se desprenden del concepto de “alianza estratégica”.

En función de tales objetivos, la tesis se estructura en tres capítulos. El primero de ellos presenta el enfoque teórico-metodológico adoptado, e incluye la proposición de un concepto de “alianza estratégica”, de elaboración propia, el cual intenta ser aplicado a la relación entre las dos mayores naciones sudamericanas. El siguiente realiza un recorrido exploratorio por el discurso referido a dicha alianza de los principales voceros de la diplomacia brasileña. Finalmente, en el último capítulo se estudia la evolución de las acciones de la política exterior brasileña vinculada a la “alianza estratégica” con Argentina.

Permítaseme concluir esta Introducción agradeciendo a quienes, de una manera u otra, han hecho posible la concreción de esta tesis. En primer lugar, a Aquel que es principio y fin de todas las cosas. A mi familia y amigos, por su apoyo y paciencia. A mis Directores de tesis, los Doctores Graciela Zubelzú y Roberto Miranda, por su disponibilidad y valiosa orientación. Al Magíster Alfonso Zabaleta Fajardo, diplomático venezolano, por su cordial ayuda con las entrevistas en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. A Belén García Alcat, diplomática argentina, por su inestimable colaboración con datos y contactos en Cancillería. A los diplomáticos y académicos que accedieron gentilmente a ser entrevistados. Y a todos los docentes, colegas y especialistas que con sus comentarios y respuestas contribuyeron al desarrollo de la investigación.

CAPÍTULO 1

PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Las “parcerias estratégicas” en la política exterior brasileña

Como se destacó en la Introducción, en los últimos 25 años las relaciones entre Argentina y Brasil han experimentado una transformación cualitativa innegable, tornándose crecientemente relevantes en la implementación de sus respectivas políticas exteriores. En este proceso, y sobre todo con el fin de la Guerra Fría, se fue acrecentando la valoración de la convergencia política, diplomática y económica de Argentina y Brasil como un instrumento de primer orden para estimular el desarrollo integral y el mayor bienestar de las dos naciones, especialmente a través de la optimización de la *inserción internacional* de ambos países (inserción entendida aquí como la capacidad de un Estado de incidir en los procesos internacionales de toma de decisiones que afecten sus intereses esenciales)⁸. Esta visión fue confirmada mediante la Declaración de Río de Janeiro (abril de 1997), en la cual Argentina y Brasil definieron oficialmente su relación bilateral como una “alianza estratégica”⁹.

Sin embargo, la producción académica dedicada al vínculo bilateral argentino-brasileño debate mucho acerca de si esta denominación es realmente aplicable. Gran parte de esta discusión se explica porque aún no tiene respuesta una pregunta esencial: *¿qué es una “alianza estratégica”?* En efecto, es ampliamente reconocido “el carácter intrínseco y deliberadamente ambiguo de este uso común en el discurso diplomático”¹⁰, lo que dificulta un análisis acabado de la relación bilateral a partir del mismo. De hecho, una visión particularmente crítica sostiene que “pocos términos han sido utilizados de forma tan imprecisa, incorrecta o abusiva como el de alianza estratégica (...). Impresiona la proliferación del número de alianzas propuestas, casi siempre mal sustentadas por racionalizaciones de naturaleza

⁸ Ver MIRANDA, Roberto (2001): “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, en *“Relaciones Internacionales”*, n° 21, IRI-UNLP, La Plata, p. 169: **Inserción** “es un concepto polisémico y por lo tanto muy flexible. En clave internacional puede ser definido desde distintos puntos de vista (...). Sin embargo, para la Argentina la inserción no significa otra cosa más que una condición: la de ser tenida en cuenta por la política y la economía mundiales”.

⁹ “Declaración de Río de Janeiro” (27/04/1997), Encuentro de los Presidentes de la República Argentina Carlos Saúl Menem y de la República Federativa del Brasil Fernando Henrique Cardoso; <http://www.Embarg.Org.Br/Decrio.Html>

¹⁰ BOTAFOGO GONÇALVES, José y CARVALHO LYRIO, Mauricio (2003): “Alianza estratégica entre Brasil y Argentina”, en *“Archivos del Presente”*, año 8, n° 31, Buenos Aires, p. 14.

económica o política. Proliferación de prioridades significa inexistencia de prioridades. Cuando casi todos los socios son estratégicos, todos dejan de serlo. El mapa de alianzas revela más por sus omisiones que por sus inclusiones”¹¹.

Por este motivo, la primera tarea que se impone al investigar los vínculos entre Argentina y Brasil es la de dotar de contenido más preciso a esa noción genérica y tan ampliamente utilizada. Por comprensibles que sean las necesidades políticas y diplomáticas que explican esta deliberada vaguedad, a los fines de una investigación académica resulta imperioso aclarar significados¹². En este sentido, vale recordar que la ambivalencia conceptual es uno de los desafíos teóricos más arduos de las ciencias sociales¹³, siendo una de las cuestiones teóricas que pueden constituir una fuente de problemas de investigación¹⁴.

Por cierto, no se intenta aquí elaborar una suerte de teoría general de las alianzas estratégicas, objetivo que claramente excedería las posibilidades de una tesis de maestría. De hecho, existe actualmente en Brasil un equipo de investigación multidisciplinario, cuyos esfuerzos se orientan a construir un concepto aplicable a distintas relaciones caratuladas como “*parcerias estratégicas*” en la política externa brasileña¹⁵. El grupo es coordinado por el profesor Lessa, para quien las *parcerias* reflejan el universalismo pragmático y selectivo de Itamaraty, orientado siempre por la meta del desarrollo nacional, pudiendo ser entendidas, en términos flexibles y generales, como “relaciones políticas y económicas prioritarias recíprocamente remuneradoras, constituidas a partir de un patrimonio de relaciones bilaterales universalmente configurado”¹⁶. Desde una vertiente teórica muy similar, también Vaz destaca a las *parcerias* como un elemento de continuidad en una política exterior signada por el universalismo pragmático, selectivo y comprometido con el desarrollo nacional brasileño, definiéndolas como un “relacionamiento privilegiado, a nivel bilateral, para la realización de intereses (no necesariamente comunes), tenidos como importantes para la consecución de objetivos internos y/o externos de los Estados que las constituyen”¹⁷. Lafer, por su parte, las entiende como relaciones priorizadas “predominantemente económicas, pero no dejan, en

¹¹ PAIVA ABREU, Marcelo (2008): “Parcerias estratégicas”; <http://www.econ.puc-rio.br/mpabreu/pdf/oesp08.03.23.pdf> [Traducción propia].

¹² Ver NYE, Joseph (1968): “Comparative Regional Integration: Concept and Measurement”, en “*International Organization*”, vol. 22, n° 4, autumn, Cambridge University Press, p. 856: “While ambiguity may be fruitful from a political point of view (...) it is seldom fruitful for analysts”.

¹³ Ver DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (1993): *Teorías en pugna en Relaciones Internacionales*, GEL, Buenos Aires, p. 51. También CALDUCH CERVERA, op.cit., p. 62.

¹⁴ BRIONES, Guillermo (1982): *Métodos y técnicas de investigación en ciencias sociales*, Trillas, México, p. 23. PADUA, Jorge (1979): *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, FCE, México, p. 28.

¹⁵ Projeto de Pesquisa: “Parcerias Estratégicas do Brasil: a Construção do Conceito e as Experiências em Curso”, CNPq; [#PP_Parcerias%20Estrat%C3%A9gicas%20do%20Brasil:%20a%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20do%20Conceito%20e%20as%20Experi%C3%Aancias%20em%20Curso](http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4728049A4)

¹⁶ LESSA, Antônio (1998): “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, en “*Revista Brasileira de Política Internacional*”, vol. 41, número especial, p. 31 [Traducción propia].

¹⁷ VAZ, Alcides Costa (1999): “Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul”, en “*Revista Brasileira de Política Internacional*”, Brasília, vol. 42, n° 2, p. 52 [Traducción propia].

algunos casos, de tener contenido político. Son complementarias y coherentes al concurrir para el aprovechamiento de las potencialidades de las relaciones internacionales brasileñas¹⁸.

Según Vaz, la búsqueda brasileña de “*parcerias estratégicas*” comienza durante el gobierno Geisel (1974-1979), procurando atenuar la estrecha vinculación con Estados Unidos mediante el afianzamiento de lazos con Alemania Occidental y Japón. En la década siguiente, la redemocratización constituyó un vector decisivo para jerarquizar la relación con Argentina. Ya en la pos Guerra Fría, el nuevo contexto internacional revalorizó la importancia de los antiguos socios privilegiados (Estados Unidos, Alemania como núcleo de la Unión Europea, y Japón) y conllevó un mayor interés brasileño hacia las potencias regionales¹⁹.

Por otro lado, si bien no ha sido posible encontrar nada semejante a una “lista oficial” de las alianzas estratégicas formalmente reconocidas por Itamaraty, al menos se pudo realizar un rastreo de los documentos diplomáticos bilaterales en los cuales Brasilia aplica tal denominación a sus relaciones con determinados países. Al respecto, con posterioridad a la Declaración de Río suscripta por Brasil y Argentina, aparecen publicados en el *website* del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil textos oficiales que definen como “aliados estratégicos” a una limitada cantidad de Estados, a saber: Rusia²⁰, Perú²¹, Bolivia²², España²³, China²⁴, Venezuela²⁵, Nigeria²⁶, Japón²⁷, Francia²⁸, India²⁹, Italia³⁰, Suiza³¹, Alemania³²,

¹⁸ LAFER, Celso (2002): *La identidad internacional de Brasil*, FCE, Buenos Aires, p. 117.

¹⁹ VAZ, *op.cit.*, p. 52.

²⁰ “Declaração Conjunta Brasil-Rússia” (Moscú, 14/01/2002); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=307

²¹ “Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República do Peru, Alejandro Toledo Manrique” (Brasilia, 11/04/2003); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=143

²² “Comunicado Conjunto dos Presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada” (Brasilia, 28/04/2003); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=159

²³ “Plano de Parceria Estratégica Brasil-Espanha” (Santa Cruz de la Sierra, 14/11/2003); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=2004

²⁴ “Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China” (Pekín, 24/05/2004); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=2335

²⁵ “Comunicado Conjunto / Aliança Estratégica Brasil-Venezuela e Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela / Implementação da Aliança Estratégica” (Caracas, 14/02/2005); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=2838

²⁶ “Visita de Estado do Presidente da República Federal da Nigéria, Olusegun Obasanjo - Comunicado Conjunto” (Brasilia, 14/09/2005); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=3237

²⁷ “Memorando entre os Governos do Brasil e do Japão” (Tokio, 13/04/2006); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=3680

²⁸ “Visita de Estado ao Brasil do Presidente da República Francesa - Declaração Conjunta” (Brasília, 25/05/2006); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=3770

²⁹ “Visita Oficial ao Brasil do Primeiro-Ministro da República da Índia, Manmohan Singh - Comunicado Conjunto” (Brasilia, 12/09/2006); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4020

³⁰ “Visita Oficial ao Brasil do Presidente do Conselho de Ministros da República Italiana, Romano Prodi - Declaração Conjunta” (Brasilia, 27/03/2007); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4290

³¹ “Declaração Conjunta relativa ao encontro entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a Presidente da Confederação Helvética, Conselheira Federal Micheline Calmy-Rey” (Zurich, 30/10/2007); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4853

³² “Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Alemanha” (Brasilia, 14/05/2008); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5411

Indonesia³³, Gran Bretaña³⁴, además de múltiples referencias a Argentina, y al caso especial de la asociación estratégica con la Unión Europea en tanto bloque regional³⁵.

El caso argentino: la Declaración de Río de Janeiro

La precedente mención a las diversas “*parcerias estratégicas*” de Brasil obedece a propósitos meramente ilustrativos, pues en esta tesis de maestría sólo se procura ir delineando pautas teóricas de lo que sería una “alianza estratégica” en un vínculo binacional concreto (es decir, un concepto que sólo pretenda ser aplicable a la relación argentino-brasileña), lógicamente a partir de categorías más abarcadoras, como las de Lessa y Vaz previamente consignadas. Para empezar, resulta conveniente remitirse a las líneas generales trazadas por los propios gobiernos al establecer la “alianza estratégica” bilateral mediante la Declaración de Río de Janeiro de 1997. En dicho documento no aparece definición alguna para el rótulo aplicado a la relación binacional, pero se expresa una serie de principios en torno a los cuales ambos Estados manifiestan su acuerdo. A los fines de este trabajo, los entendimientos contenidos en la mencionada Declaración pueden condensarse como sigue:

- Sustentación de la alianza estratégica en valores e ideales compartidos, una creciente aproximación de las sociedades de los dos países, voluntad política, compromisos formalmente asumidos y una vocación económica y cultural común.
- Importancia de la conjunción bilateral consensual ante los desafíos y posibilidades globales.
- Valoración del MERCOSUR como “el más importante proyecto de nuestra historia”, que debe ser profundizado y perfeccionado, incorporando acuerdos sobre nuevas áreas. “La velocidad relativa a que debe avanzar la consolidación y la profundización del Mercosur debe ser mayor que la de su vinculación externa. En síntesis, el eje de la estrategia del Mercosur debe pasar por su profundización”.
- Utilidad de la integración para “el desarrollo económico y social de todos y cada uno de los socios”, en un contexto de seguridad jurídica, equilibrio, reciprocidad y estabilidad.
- Caracterización de la alianza estratégica como “un elemento central y permanente” de los respectivos proyectos nacionales, constituyendo “el mejor instrumento para el desarrollo de nuestros pueblos”³⁶.

Como puede constatar, los elementos suministrados por los gobiernos al oficializar la alianza estratégica bilateral distan de conformar un concepto definido con precisión. En consecuencia, han sido los ámbitos intelectuales que tanto en Argentina como en Brasil se especializan en el análisis de las relaciones externas de sus respectivos países los que han ido

³³ “Visita ao Brasil do Presidente da República da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono – Declaração Conjunta” (Brasília, 18/11/2008); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6043

³⁴ “Visita ao Brasil do Primeiro-Ministro do Reino Unido, Gordon Brown - Declaração Conjunta” (Brasília-São Paulo, 26/03/2009); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6382

³⁵ “Cúpula Brasil-União Européia - Declaração Conjunta” (Lisboa, 04/07/2007); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4508

³⁶ “Declaración de Río de Janeiro”, *op.cit.*

desarrollando una voluminosa producción teórica sobre la modalidad que debería asumir esta asociación binacional, para alcanzar plenamente todas sus potencialidades. En efecto, en los últimos 25 años la asociación binacional ha sido destacada por prominentes analistas brasileños, argentinos y extranjeros, demostrando que la importancia creciente de la relación bilateral la convierte en tema prioritario de investigación, y por cierto de recomendaciones políticas más o menos directas, característica habitual en el campo de las ciencias sociales³⁷.

Aclarando términos

La abundante producción académica sobre la relación entre Argentina y Brasil, sin embargo, no sólo ha perpetuado la carencia de una definición conceptual precisa de “alianza estratégica”, sino que le ha ido sumando el inconveniente de la profusión de términos análogos (*relación, asociación, sociedad estratégica*), cuyas diferencias semánticas no quedan siempre claramente establecidas; utilizándose a veces, incluso, directamente el vocablo portugués “*parceria*”³⁸. En este sentido, podría considerarse que “relación estratégica” es un término más bien genérico, mientras que “asociación” o “sociedad estratégica” implicaría un grado de integración e interpenetración ya muy desarrollado, tal vez más vinculado con la conformación de “un sentido de identidad común y obligación mutua”³⁹ a partir de la interacción social. Esta concepción permitiría un abordaje más adecuado desde un enfoque constructivista –por ejemplo, aplicando la noción de “cultura kantiana internalizada en tercer grado” desarrollada por Wendt para referirse a una identificación positiva recíproca entre actores que pasan a verse como amigos, superando tanto visiones hobbesianas de enemistad como lockeanas de rivalidad⁴⁰-, e involucraría no sólo a los Estados sino también a las sociedades nacionales⁴¹, propósito que excede el planteado para esta tesis.

En este trabajo, en rigor, se ha preferido el término “alianza estratégica” precisamente en un intento de evitar el dar por supuesto un nivel de armonía bilateral demasiado profundo. La categoría de “**alianza**” tiene su raíz en la escuela realista, donde aparece configurada como un instrumento esencial de los Estados para agregar poder (concepto núcleo de esta visión teórica)⁴². Para esta perspectiva, “muchos de los agrupamientos regionalistas constituyen

³⁷ DOUGHERTY y PFALTZGRAFF, *op.cit.*, p. 26.

³⁸ Ver CORTÉS, Julieta (2006): “Argentina – Brasil ¿alianza, sociedad o asociación estratégica?”. En BOLOGNA, Bruno (dir.): *La política exterior del gobierno de Kirchner*, tomo IV, vol. 1, CERIR-UNR, p. 146.

³⁹ Rasgo que caracterizaría la “integración actitudinal”, según NYE, *op.cit.*, p. 871 [Traducción propia].

⁴⁰ COMIN, Daniela (2007): *As relações argentino-brasileiras. Identidades coletivas e suas implicações no processo de construção do Mercosul*, CAEI, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; <http://www.caei.com.ar/es/irebooks.htm> También WARLEY CANDEAS, Alessandro (2006): “Relações Brasil-Argentina. Uma análise dos avanços e recuos”, Programa Integración Regional – CAEI; <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/17.pdf>, pp. 4 y 37.

⁴¹ CORTÉS, *op.cit.*, p. 147.

⁴² DOUGHERTY y PFALTZGRAFF, *op.cit.*, p. 19. También RUSSELL, Roberto (1983): “Teorías Contemporáneas en Relaciones Internacionales”. En *Temas de Política Exterior Latinoamericana*, GEL, Buenos Aires, p. 12; TOMASSINI, Luciano (1988): “Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional”. En WILHELMY, Manfred: *Política internacional: enfoques y realidades*, GEL, Buenos Aires, p. 60.

básicamente la respuesta de Estados débiles emplazados en el mundo de los fuertes”⁴³, una reacción defensiva ante el avasallante avance de la globalización⁴⁴. A fuer de verdad, buena parte de la reticencia de algunos académicos a convalidar el término de “alianza estratégica” proviene de que, por definición, para el realismo las alianzas son temporales y precarias, por lo cual podría no ser una buena denominación para una relación que apuesta al largo plazo⁴⁵. Tiene, en cambio -siempre dentro de una veta teórica realista-, la ventaja de denotar intereses compartidos sin necesidad de asumir comunión de valores, ideas e identidades, pero sin excluirlas necesariamente tampoco.

En cuanto al adjetivo “**estratégico**”, es menos cuestionado⁴⁶, pues aunque su origen sea nítidamente militar, el concepto de estrategia se ha expandido al plano civil, pudiendo ser entendida como la articulación de “recursos materiales e intelectuales existentes en el Estado y en la sociedad para la realización de un proyecto nacional”⁴⁷, o binacional en este caso. Según García Covarrubias, este adjetivo “implica una visión prospectiva o de largo plazo”: para él, “una alianza estratégica es una interrelación entre dos o más países que amplían su vinculación desde un área específica a varios campos de acción. Lo importante de destacar es que esta ampliación no es aleatoria sino que programada y planificada”⁴⁸, con lo cual se compensaría el cariz efímero y táctico usualmente atribuido al sustantivo “alianza” por la corriente realista.

Establecida ya la denominación que se empleará en esta tesis –y que es por cierto la más utilizada por los propios gobiernos de Brasilia y Buenos Aires-, resta dotarla de contenido teórico específico para el caso argentino-brasileño. En este sentido, diversos autores, sin llegar a ofrecer una definición conceptual para la “alianza estratégica” bilateral, han apuntado sus rasgos principales. Entre las contribuciones que se presentan como más sustanciosas aparece, por ejemplo, la de Lafer, quien caracteriza el lazo binacional como una “relación densa y compleja”, marcada por la transparencia, en cuyo seno la lógica política opera con mayor vigor que la lógica jurídica, y orientada por importantes intereses comunes pese a la persistencia de identidades nacionales diferenciadas⁴⁹.

Azambuja, por su parte, también se adentra en los elementos que constituirían la “alianza estratégica” bilateral. “Alianza porque perseguimos varios objetivos comunes que exigen convergencia de acción en las áreas política, económica, cultural y de defensa,

⁴³ HURRELL, Andrew (1995): “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”, en “*Contexto Internacional*”, Rio de Janeiro, vol. 17, n° 1, jan/jun., p. 33 [Traducción propia].

⁴⁴ KATZENSTEIN, Peter (1997): “Regionalism in Comparative Perspective”, en “*ARENA Working Papers*”, 96/1; http://www.arena.uio.no/publications/wp96_1.htm

⁴⁵ Ver, por ejemplo, RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003): *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, FCE, México, p. 83.

⁴⁶ CORTÉS, *op.cit.*, p. 136.

⁴⁷ SARDENBERG, Ronaldo (1995): “A inserção estratégica do Brasil no cenário internacional”, IEA-USP; <http://www.iea.usp.br/iea/textos/sardenberginsercao.pdf>, pp. 1, 2, 17 [Traducción propia].

⁴⁸ GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime (2000): “Las contradicciones estratégicas”, en “*Archivos del Presente*”, año 5, n° 20, abril/mayo/junio, Buenos Aires, pp. 77-78. Ver también LASAGNA, Marcelo (1996): “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en “*Revista CIDOB d’Afers Internacionals*”, n° 32, Barcelona, p. 58.

⁴⁹ LAFER, Celso (1997): “Relações Brasil-Argentina: Alcance e significado de uma parceria estratégica”, en “*Contexto Internacional*”, Rio de Janeiro, vol. 19, n° 2, jul/dez, pp. 250 y 260-262 [Traducción propia].

estratégica en el sentido de que nos vemos como socios principales el uno del otro, de que juntos y sólo juntos podremos enfrentar con mejores posibilidades de éxito los desafíos y oportunidades que nos ofrece el escenario internacional en constante cambio”. Subraya como “prerrequisitos” de la alianza el mantenimiento de la democracia, la estabilización de la economía, la apertura al mundo, la progresiva armonización de políticas y una comunicación transparente, cimentados por una “extraordinaria afinidad cultural”⁵⁰.

Hirst, a su vez, considera que sólo en sus vínculos con Argentina Brasilia sostiene “tres dimensiones interligadas: los lazos económico-comerciales, aquella vinculada a la seguridad y política internacional, y el espejismo entre los procesos políticos de ambos países”⁵¹. En la misma línea, Vaz atribuye a la relación bilateral un claro sentido político vinculado a la consolidación democrática, haciendo asimismo hincapié en el aumento de la interdependencia económica y la cooperación en temas sensibles como política nuclear y de seguridad, considerándola incluso la primera “*parceria simétrica*” de Brasil⁵².

De la misma manera, Russell y Tokatlian apuntan que “el sentido estratégico profundo del vínculo con Brasil se resume en cuatro aspectos fundamentales: la formación de una zona de paz, la consolidación de nuestras democracias, la constitución de un espacio económico común que podemos en gran medida controlar y la construcción de una ‘masa crítica’ para fortalecer nuestra capacidad de negociación frente al mundo”⁵³. Posteriormente, Tokatlian avanzó en la elaboración de propuestas sobre coordinación bilateral en materia de política exterior, de defensa, social y ambiental⁵⁴.

La contribución teórica de Hélio Jaguaribe

Pero además de los aportes mencionados, cabe destacar la pertinencia de la obra del pensador carioca Hélio Jaguaribe para la definición conceptual de “alianza estratégica” que se propone en esta tesis, y esto por varios motivos. En primer lugar, Jaguaribe ha sido un defensor pionero de la integración argentino-brasileña. Desde la publicación de su libro *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958), la promovió con convicción a lo largo de más de cinco décadas, pese a las circunstancias extremadamente adversas por las que transitaron las relaciones bilaterales durante buena parte de ese período. Durante todo ese tiempo, Jaguaribe ha desarrollado una producción intelectual tan vasta como coherente, que lo posiciona como referente indiscutido de las denominadas “teorías del sur”⁵⁵, principal contribución latinoamericana a la comprensión teórica del sistema internacional. De los diversos autores enrolados en esta corriente de núcleo cepalino -nombrando sólo algunos, Raúl Prebisch,

⁵⁰ AZAMBUJA, Marcos (1997): “La alianza Brasil/Argentina”, en “*Archivos del Presente*”, Buenos Aires, año 2, n° 8, abr-jun, pp. 77-83.

⁵¹ HIRST, Mónica (2002): “La nueva agenda del MERCOSUR”, en “*Archivos del Presente*”, año 8, n° 29, Buenos Aires, p. 86. Con “espejismo”, Hirst se refiere a la similitud de la evolución política de ambos países.

⁵² VAZ, *op.cit.*, p. 63.

⁵³ RUSSELL y TOKATLIAN, *op.cit.*, p. 82.

⁵⁴ TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004): *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Norma, Buenos Aires, pp. 181-189.

⁵⁵ Ver, por ejemplo, BOLOGNA, Bruno (1987): *Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Documentos de Trabajo n° 1, Rosario, p. 28.

Oswaldo Sunkel, Heraldó Muñoz, Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, Juan Carlos Puig-Jaguaribe es uno de los pocos que, sobreviviendo a los cambios generacionales y a los virajes teóricos del último medio siglo, ha mantenido actualidad e influencia en su propio país y en el extranjero. Y, finalmente, su corpus teórico destaca no sólo por su claridad sino también por su permanente abordaje multidisciplinar, rasgo propio de las Relaciones Internacionales⁵⁶, a contracorriente de las tendencias fragmentarias tan recurrentes en las ciencias sociales⁵⁷.

Desde los inicios de la producción escrita de Jaguaribe, hay una preocupación central que subyace a todo su análisis. Este punto de partida es su percepción del sistema internacional, en la cual se destacan con singular nitidez los rasgos de asimetría y estratificación que caracterizan ese complejo y dinámico sistema⁵⁸. En efecto, para este autor el mundo está atravesado por una desigualdad profunda y creciente, la cual refleja y consolida la riqueza y el poderío de un grupo de naciones -pertenecientes al “Norte” o “Centro”-, mientras que conduce al resto –el “Sur” o “Periferia”- a la pobreza y a la dependencia.

En la perspectiva de Jaguaribe, la escisión entre el Centro y la Periferia está determinada por una variable fundamental y multidimensional: el *desarrollo*. Es menester comprender este concepto “como desarrollo total de una sociedad nacional (es decir, como la suma funcional de los desarrollos cultural, social, político y económico)”⁵⁹. Para Jaguaribe, “Centro” o “Norte” son conceptos que expresan menos una posición geográfica en el globo terráqueo que la situación de un grupo de países –una clara minoría dentro de los miembros de la comunidad internacional- que han logrado de una u otra forma llegar a un nivel de desarrollo satisfactorio para las necesidades de su población.

Por el contrario, las características esenciales comunes a la heteróclita variedad de realidades subsumidas bajo los rótulos “Periferia” o “Sur” pueden sintetizarse precisamente en la carencia de este nivel satisfactorio de desarrollo. Como resultado, las sociedades periféricas tienden a establecer con las centrales una vinculación signada por la *dependencia*. Por un lado, esta dependencia es económica, pues el precario sistema productivo de las naciones pobres necesita las inversiones, el crédito, la tecnología y los mercados del Centro⁶⁰. Pero también es política, pues las sociedades periféricas disponen de cuotas de autonomía extremadamente frágiles, que obstaculizan la adopción de medidas que impulsen el desarrollo. Sus élites dirigentes se ven en parte constreñidas y en parte cooptadas en el sentido de secundar directrices e ideologías exógenas, elaboradas en los centros de poder del Norte y funcionales a

⁵⁶ CALDUCH CERVERA, *op.cit.*, p. 37; ARROYO PICHARDO, Graciela (2001): *Metodología de las Relaciones Internacionales*, Oxford University Press, México, p. 46.

⁵⁷ BORÓN, Atilio (2000): *Tras el búho de Minerva*, CLACSO-FCE, Buenos Aires, p. 219. También DEL PERCIO, Enrique (2006): *La condición social*, Altamira, Buenos Aires, p. 19.

⁵⁸ La sucinta exposición de la teoría de Jaguaribe que sigue es una síntesis de la desarrollada en SHTREMEL, Sandro (2006): “Construyendo Sudamérica: la integración del subcontinente según Hélio Jaguaribe”, *Politikós* nº 6, Universidad Católica de Santa Fe, pp. 107-128.

⁵⁹ JAGUARIBE, Hélio (1972a): “Causas del subdesarrollo latinoamericano”. En MATOS MAR, JOSÉ (comp.): *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, Amorrortu, Buenos Aires, p. 175. También JAGUARIBE, Hélio (1964): *Desarrollo económico y desarrollo político*, EUDEBA, Buenos Aires, p. 13; JAGUARIBE, Hélio (1972b): *Sociedad, cambio y sistema político*, Paidós, Buenos Aires, p. 15.

⁶⁰ JAGUARIBE, Hélio (1969): “Dependencia y autonomía en América Latina”. En JAGUARIBE, Hélio *et al.*: *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI, México, pp. 6-14. También JAGUARIBE (1964), *op.cit.*, p. 54-56; JAGUARIBE (1972a), *op.cit.*, p. 182.

los intereses de esos centros. El resultado es perpetuar y agravar la dependencia. Por eso pudo decir Jaguaribe: “La dependencia resulta de –y la suscita al mismo tiempo, en una relación circular de causación- la alienación de las élites y la marginalización de las masas”⁶¹. Así pues, la dependencia no se presenta sólo como una *consecuencia* del estancamiento económico, sino también como una de sus principales *causas*, configurando un verdadero círculo vicioso⁶².

Sustraerse a los condicionamientos impuestos por dicho círculo es en extremo difícil, pero no imposible⁶³. De hecho, la obra del académico carioca gira precisamente en torno a sopesar qué posibilidades existen “para que los países subdesarrollados y dependientes logren asegurarse condiciones autosustentables de continuado desarrollo y un margen apropiado de autonomía internacional”⁶⁴. Al respecto, Jaguaribe considera que el desarrollo y la autonomía no son alternativas al alcance de todos ni en cualquier momento. Para superar la situación de *subdesarrollo dependiente*, y llegar a un nivel aceptable de *desarrollo autónomo*, es preciso conjugar, al menos, dos requisitos interrelacionados⁶⁵ que este autor subraya con insistencia: *viabilidad nacional y permisibilidad internacional*.

El primer concepto hace referencia a las condiciones indispensables que deben darse al interior del propio país dependiente para que sea posible poner en marcha un proceso conducente a superar la dependencia. “En lo fundamental, la viabilidad nacional de un país depende, para un determinado momento histórico, de la medida en que disponga de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, incluida la capacidad de intercambio internacional”⁶⁶. Esta variable introduce un fortísimo rasgo de selectividad en la teorización de Jaguaribe, signada por la constante preocupación de identificar los países que en cada región del mundo podrían considerarse viables.

En cuanto a la *permisibilidad internacional*, es una noción “de más difícil categorización abstracta. Se refiere fundamentalmente a la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país disponga de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países, dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción. Estas condiciones podrían ser puramente internas, como el desarrollo de una apropiada capacidad económico-militar, o también externas, como el establecimiento de convenientes alianzas defensivas”⁶⁷. Cabe destacar la concordancia de esta concepción con la de otro autor de las teorías del sur, Puig, quien definió la autonomía como “la

⁶¹ JAGUARIBE (1969), *op.cit.*, p. 40.

⁶² JAGUARIBE, Hélio (1992): “Experiencias y perspectivas de desarrollo”. En Coloquio de Invierno II: *Las Américas en el horizonte del cambio*, Colección Tierra Firme, UNAM-FCE, México, p. 63.

⁶³ JAGUARIBE, Hélio (2000a): “La construcción de la Unión Sudamericana”, en “*Archivos del Presente*”, año 6, nº 21, Buenos Aires, julio-agosto-septiembre, p. 25. Ver también JAGUARIBE, Hélio (2004): “Argentina y Brasil. Problemas y perspectivas ante el siglo XXI”, CEDeT; <http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/JAGUARIBE.pdf>, p. 6.

⁶⁴ JAGUARIBE, Hélio (1973): “Prefacio”. En LAFER, Celso y PEÑA, Félix: *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*, Nueva Visión, Buenos Aires, p. 7.

⁶⁵ JAGUARIBE, Hélio (1977): “Implicaciones políticas del desarrollo de Latinoamérica”. En SOLARI, Aldo (comp.): *Poder y desarrollo en América Latina*, FCE, México, p. 230.

⁶⁶ JAGUARIBE, Hélio (1982): “Hegemonía céntrica y autonomía periférica”. En HILL, Eduardo y TOMASSINI, Luciano (comp.): *América Latina y el NOEI*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, p. 21.

⁶⁷ *Ibídem*, p. 22.

máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real⁶⁸, condicionamientos que incluyen la funcionalidad de las élites⁶⁹.

Contar con niveles aceptables de viabilidad nacional y permisibilidad internacional no supone una superación automática o espontánea de la situación de dependencia. Para los países que cuenten con este punto de partida propicio, sigue siendo perentorio poner en marcha un esfuerzo nacional grande, consciente y prolongado, que debe realizarse dentro de ciertos *plazos históricos* de que dispone cada sociedad para salir del subdesarrollo y la dependencia, antes de que éstos se afiancen irreversiblemente⁷⁰.

En consecuencia, Jaguaribe enfatiza la imperiosa necesidad de articular y robustecer una “alianza para el desarrollo” entre Brasil y Argentina⁷¹, como único camino viable para alcanzar mancomunadamente un desarrollo autónomo que permita a ambos países superar su condición periférica en el contexto internacional. Argentina y Brasil, dice el autor carioca, “contrariando razonables expectativas sobre los dos países (...), no han logrado entrar en el siglo XXI como sociedades desarrolladas”⁷². En efecto, ambas naciones siguen rezagadas, pero con diferencias: Argentina afronta un subdesarrollo predominantemente de carácter productivo, sumado a su reducido peso demográfico. En Brasil, el subdesarrollo es fundamentalmente socio-cultural.

Jaguaribe cree que Argentina logró, desde Sarmiento, constituir “la más educada y civilizada sociedad de América Latina (...). Contrastando con ese buen nivel socio-cultural, el sistema productivo argentino está predominantemente basado en actividades primarias, como la producción agropecuaria y el petróleo. Es como, extremando un poco el caso, si una sociedad europea estuviera basada en un sistema productivo como el de Angola”⁷³. Eso no fue siempre así, pues el país supo contar con un importante parque industrial, desmantelado por las políticas neoliberales introducidas por Martínez de Hoz y sostenidas durante los años `90.

En cambio, Brasil mantuvo desde la década de 1930 un continuado proceso de industrialización, que las tendencias neoliberales de los `90 redujeron sin llegar a interrumpir. Pero el país padece una desgarradora desigualdad social, incompatible no solamente con un nuevo esfuerzo brasileño de desarrollo sino, simplemente, con la preservación del ya logrado. La marginalidad social, predominantemente metropolitana y cada vez más infiltrada por la criminalidad, configura para el académico brasileño el principal problema de su país⁷⁴.

Jaguaribe resalta que Argentina “no dispone de la masa crítica mínima, en términos demográficos y económico-tecnológicos, para emprender aisladamente un exitoso auto-

⁶⁸ PUIG, Juan Carlos (1980): *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas, p. 154.

⁶⁹ PUIG, Juan Carlos (1984): *Políticas Exteriores Comparadas*, GELA, Buenos Aires, Tomo I, p. 74.

⁷⁰ JAGUARIBE (1969), *op.cit.*, p. 26.

⁷¹ JAGUARIBE (1973), *op.cit.*, p. 9.

⁷² JAGUARIBE, Hélio (2005a): “Argentina, Brasil y el mundo, ante el siglo XXI”, Texto de la Conferencia dictada en la Universidad de La Plata, 06/11/2005.

⁷³ JAGUARIBE (2004), *op.cit.*, p. 1.

⁷⁴ *Ibidem*, p.2. También JAGUARIBE, Hélio (2000b): “Brasil, século XXI”, en “*Estudos avançados*”, vol.14, nº 38, São Paulo, Jan/Apr; http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100010&lng=en&nrm=iso

desarrollo, como pueden hacerlo China e India. Esa circunstancia, además de otros factores, contribuye para el hecho de que Argentina, aun manteniendo (...) un elevado nivel de integración social, tenga una tasa de integración nacional mucho más modesta, comparativamente, a la de Brasil. En el caso de Brasil sus dimensiones semi-continenciales podrían darle posibilidades equivalentes, aunque en menor proporción, a las de India, para tomar como ejemplo una sociedad democrática y capitalista diferente del caso chino. Lo que, todavía, priva a Brasil de esa posibilidad es su extrema heterogeneidad social”⁷⁵.

Las tareas a ejecutar son distintas, acordes al tipo específico de desafío que enfrentan Argentina y Brasil. “En aquel país, el problema consiste en elevar el sistema productivo al nivel socio-cultural de la sociedad. En éste, el problema crucial consiste en corregir su pérfido perfil social, a través de la erradicación de la ignorancia y de la miseria y de la reducción substancial de la distancia que separa las grandes masas de las clases medias. En Brasil se impone también un esfuerzo de ultimación de su desarrollo económico”⁷⁶.

Así las cosas, no tienen estos dos países otro destino que el de formar “una sólida y equitativa alianza estratégica de largo plazo y emprender sus respectivos desarrollos conjuntamente, de forma íntimamente articulada”⁷⁷. Esto exige la consecución de “una política de equitativo equilibrio de intercambio y de estrecha y activa cooperación científico-tecnológica”⁷⁸, además de una amplia colaboración brasileña, pública y privada, en la reindustrialización argentina⁷⁹. Según Jaguaribe, “hay una nítida vocación brasileña para ser un centro de industria pesada y una nítida vocación argentina para ser un centro de la industria liviana. Argentina es un poco como Italia, un país de cosas finas, con calidad artesanal”⁸⁰. Sin un exitoso desarrollo conjunto, augura, “la integración argentino-brasileña será ineficaz y, casi seguramente, efímera”⁸¹.

Por otra parte, además de la *equidad* económico-comercial es necesario arribar al *consenso* político-diplomático, para “armonizar la política externa de los dos países, superando intenciones de liderazgo aislado, por parte de Brasil, y de resentimientos, por parte de Argentina. La alianza argentino-brasileña es una sonata para violín y piano. Necesita una movilización armónica e inteligente de los recursos de los cuales disponen los dos países (...). Aliados, Argentina y Brasil asegurarán, a lo largo de este difícil siglo XXI, la preservación de sus identidades nacionales y de su destino histórico y, con ellos, los de la región. Separados, resbalarán para el número creciente de países que serán históricamente irrelevantes”⁸².

A decir verdad, de todo lo que hoy se dice sobre la integración binacional hay muy poco que no haya sido ya tratado varios años antes por este autodenominado neodesarrollista

⁷⁵ JAGUARIBE (2004), *op.cit.*, pp. 6-7. Cabe aclarar que el vocablo “**todavía**” está usado en esta cita en su acepción de “sin embargo, no obstante”, mucho más habitual en la lengua portuguesa que en la española.

⁷⁶ JAGUARIBE (2005a), *op.cit.*

⁷⁷ JAGUARIBE (2004), *op.cit.*, p. 7.

⁷⁸ JAGUARIBE, Hélio (1997): “Argentina – Brasil: los beneficios de la buena voluntad”, en “*Encrucijadas*”, UBA, año 3, n° 6, Buenos Aires, p. 41.

⁷⁹ JAGUARIBE (2000a), *op.cit.*, p. 32.

⁸⁰ Entrevista a Hélio Jaguaribe: “Incompatibles ALCA y MERCOSUR”, diario “*Página/12*”, 01/05/2001; <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-05/01-05-09/pag04.htm>

⁸¹ JAGUARIBE (2004), *op.cit.*, p. 9.

⁸² JAGUARIBE (2005a), *op.cit.*

“antineoliberal”⁸³. Para él, la potenciación de una “alianza estratégica seria, no retórica y verbal”⁸⁴ entre Brasil y Argentina consolidará al MERCOSUR, el cual será a su vez el corazón de una integración que debe incluir a todos los países sudamericanos, creando un poder colectivo de negociación internacional que sea instrumento eficaz para sustraer a la región de su marginalidad económica y política⁸⁵.

Jaguaribe insiste en la necesidad de que esta estrategia de cooperación articule consenso y equidad. Advierte que los mayores recursos territoriales, económicos y demográficos de Brasil no deben constituir una incitación a la hegemonía para dicho país, pues su grave carencia de integración social sólo le permitirá ejercer en Sudamérica “un liderazgo estructuralmente dependiente del consenso de sus aliados”⁸⁶. Una integración que permita el desarrollo autónomo de todos los partícipes es, así, la única opción sostenible a largo plazo.

CUADRO I: Breve esquema teórico de la propuesta de Jaguaribe⁸⁷:

CONCEPTO	REQUISITO PRINCIPAL	INSTRUMENTO	META AMPLIA (en plazos históricos)
DESARROLLO (contrapuesto a subdesarrollo)	VIABILIDAD NACIONAL	INTEGRACIÓN EQUITATIVA	COOPERACIÓN GRADUAL: ALIANZA BILATERAL, MERCOSUR, SUDAMÉRICA
AUTONOMÍA (contrapuesto a dependencia)	PERMISIBILIDAD INTERNACIONAL	CONCERTACIÓN CONSENSUAL	

Acercándonos a un concepto

La visión de Jaguaribe, el académico más ambicioso y reconocido de cuantos han abordado la necesidad de una asociación bilateral, puede servir de eje inicial para informar el concepto de “alianza estratégica”, subsanando su imprecisión actual. Naturalmente, no pueden dejar de considerarse otras contribuciones teóricas referidas a los diversos aspectos de la integración regional. Pero todos estos aportes requieren ser abordados ordenadamente. Para ello, resulta en principio útil recurrir a un desglose clásico entre los componentes de *concertación*, *cooperación* e *integración*⁸⁸ que pueden darse en una relación binacional

⁸³ Ver Entrevista a Hélio Jaguaribe: “Incompatibles ALCA y MERCOSUR”, *op.cit.*, y Entrevista a Hélio Jaguaribe: “A vanguarda do governo está envolvida no círculo vicioso da ortodoxia”, Universidade Estadual de Campinas, junho de 2004; http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju256pag06.pdf

⁸⁴ Reportaje de Hélio Jaguaribe por Natasha Niebieskikwiat: “Argentina y Brasil deben crear una alianza estratégica”, diario “Clarín”, 22/11/2003; <http://www.clarin.com/diario/2003/11/22/p-02201.htm>

⁸⁵ JAGUARIBE, Hélio (2005b): “El proyecto sudamericano”, en “*Foreign Affairs en español*”, abril/junio, vol. 5, nº 2, México, p. 81.

⁸⁶ JAGUARIBE (2005a), *op.cit.* Nótese la contundencia de la expresión.

⁸⁷ **Desarrollo** económico y mayor margen de **autonomía** son asimismo los dos pilares de las “*parcerias estratégicas*” tanto para VAZ (*op.cit.*, p. 59) como para LESSA, Antônio (1995): “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)”, en “*Revista Brasileira de Política Internacional*”, Brasília, vol. 38, p. 25.

⁸⁸ VACCHINO, Juan Mario (1989): “Integración, cooperación y concertación en América Latina”, mimeo, Buenos Aires. También FRANCO, Andrés y ROBLES, Francisco (1995): “Integración: un marco teórico”, en “*Revista Colombia Internacional*”, Bogotá, nº 30, pp. 16-22; DE LOMBAERDE, Philippe (1996): “Integración internacional: un marco conceptual y teórico”, en “*Revista Colombia Internacional*”, Bogotá, nº 33, pp. 12-18.

“densa”⁸⁹, calificación que bien puede aplicarse al vínculo argentino-brasileño. De esta manera, es posible trascender el germen realista de la noción de alianza, dotándola de un contenido enriquecido por los aportes de las diversas corrientes teóricas desarrolladas para explicar el fenómeno de la integración. En este sentido, y con la intención de ilustrar con la mayor claridad posible el enfoque teórico adoptado en esta tesis, el **Cuadro II** (página siguiente) plantea un somero esquema inicial de trabajo con los elementos que podría incluir la “alianza estratégica” bilateral, partiendo de la concepción teórica de Jaguaribe y proponiendo una serie de afinidades conceptuales con la obra de otros autores reconocidos.

⁸⁹ La **densidad** de una relación implica frecuencia y variedad de las interacciones, de acuerdo a TULCHIN, Joseph (1997): “La nueva política exterior de los Estados Unidos”. En DE LA BALZE, Felipe y ROCA, Eduardo (comps.): *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*, ABRA, Buenos Aires, pp. 231-242. Citado por BUSSO, Anabella (2001): “Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión de De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos”. En BOLOGNA, BRUNO y otros: *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno: ¿impacto o irrelevancia?* CERIR, Rosario, p. 21, nota 2.21

CUADRO II: Esquema inicial de trabajo

Concepto	Dimensiones	Característica (Jaguaribe)	Principales concordancias con elementos apuntados por otros autores ⁹⁰ (específicamente sobre la relación argentino-brasileña)	Principales categorías conexas (desde diversos enfoques de las teorías de la integración)
ALIANZA ESTRATÉGICA ARGENTINO - BRASILEÑA	Integración económico-comercial	Equidad	desarrollo socioeconómico equilibrado de todos los socios (Declaración de Río); estabilización económica (Azambuja); interdependencia económica (Vaz, Hirst); espacio económico común (Russell y Tokatlian)	eficiencia (Balassa); ganancias relativas (realismo); sombra de futuro (Axelrod); relaciones económicas recíprocamente remuneradoras (Lessa, Lafer); “integración positiva”; “integración profunda”
	Concertación político-diplomática	Consenso	concertación consensual ante los desafíos y posibilidades que presenta el mundo (Declaración de Río); “transparencia” (Lafer, Azambuja); enfrentar juntos el escenario internacional (Azambuja); simetría (Vaz); capacidad de negociación frente al mundo (Russell y Tokatlian)	relaciones políticas recíprocamente remuneradoras (Lessa, Lafer); autonomía relacional (Russell y Tokatlian)
	Cooperación en múltiples áreas	Gradualidad	MERCOSUR como proyecto clave, a profundizar y perfeccionar (Declaración de Río); democracia (Azambuja, Vaz, Russell y Tokatlian); progresiva armonización de políticas (Azambuja, Tokatlian); cooperación en temas sensibles (Vaz); zona de paz (Russell y Tokatlian)	comunidad de seguridad y zona núcleo (Deutsch); seguridad cooperativa (Fontana); “paz interdemocrática”; interdependencia compleja (Keohane y Nye); “ <i>spill-over</i> ” (funcionalismo); ampliación planificada de las áreas de vinculación (García Covarrubias)

⁹⁰ Aunque no se trate de una contribución propiamente académica, los elementos centrales destacados en la Declaración de Río por los presidentes Menem y Cardoso se han incluido también en esta columna para permitir una visualización más abarcadora de las afinidades propuestas en el Cuadro II.

La primera dimensión: integración económico-comercial

El primer componente de la alianza estratégica argentino-brasileña que aparece en el **Cuadro II** es el de la **integración económico-comercial**. Si bien es ampliamente admitido que la integración constituye un fenómeno polifacético, en este primer elemento el énfasis está colocado en la integración económica, a la cual Balassa define como la ausencia de discriminación entre economías nacionales⁹¹, impulsada por motivos tanto políticos como económicos, y destinada no sólo a aumentar la *eficiencia* económica sino también la *equidad* en la redistribución del ingreso superior derivado del incremento de eficiencia⁹².

La *eficiencia*, en la visión de Jaguaribe, sería un medio para incrementar la **viabilidad nacional**, y por lo tanto tornar más factible el **desarrollo**. Por su parte, el objetivo de la *equidad* puede requerir más que la mera supresión de barreras comerciales (propia de la “integración negativa”), conllevando la necesidad de cierto grado de armonización de las políticas macroeconómicas (“integración positiva”)⁹³, apuntalando un proceso de “integración profunda”⁹⁴.

El problema de la *equidad* se vincula con una cuestión muy presente en el análisis de las Relaciones Internacionales: la distribución de los beneficios de una iniciativa conjunta. El pensamiento realista subraya que los países, “aún cuando estén cooperando pacíficamente, siguen compitiendo por el poder y la riqueza”, temiendo quedar en una situación de desventaja relativa⁹⁵. Es decir, los Estados se preocupan por las *ganancias absolutas*, pero también por las *relativas*⁹⁶. De hecho, “la distribución de los beneficios y costos de la integración constituye un factor determinante de la viabilidad política de cualquier acuerdo económico entre países en desarrollo”⁹⁷, por lo cual es fundamental tener en cuenta la situación de los países menos aventajados⁹⁸.

Esta preocupación real de los Estados impone la búsqueda creativa de compensaciones auténticas que preserven los intereses vitales de cada nación⁹⁹, puesto que en cualquier

⁹¹ BALASSA, Bela (1964): *Teorías de la integración económica*, UTEHA, México, p. 1.

⁹² *Ibidem*, pp. 7 y 12. También BOUZAS, Roberto y FANELLI, José (2001): *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*, Fundación OSDE-USAM, Bs.As., p. 81.

⁹³ SALGADO PEÑAHERRERA, Germánico (1993): “Modelo y políticas de integración”, en *“Integración Latinoamericana”*, año 18, n° 186, INTAL, Buenos Aires, enero-febrero, p. 16. También BOTTO, Mercedes (2002): “Integración regional en América Latina”, FLACSO, Bs.As., p. 3.

⁹⁴ BOUZAS y FANELLI, *op.cit.*, p. 76. También BONOMELLI, Graciela (2005): “Acuerdos comerciales regionales: desafíos para las políticas públicas agrícolas de América Latina”, Cuadernos FODEPAL; <http://www.fodepal.es/bibvirtual/PAP/papdap.htm>

⁹⁵ HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker (1999): “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis”, en *“Foro Internacional”*, México, p. 513.

⁹⁶ MILNER, Helen (1992): “International Theories of Cooperation among Nations”, en *“World Politics”*, n° 44, The Johns Hopkins University Press, p. 471. También KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988): *Poder e Interdependencia*, GEL, Buenos Aires, p. 24.

⁹⁷ FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1978): “Marco general para análisis de los procesos de integración y cooperación”, en *“Revista Derecho de la Integración”*, n° 26, INTAL, Buenos Aires, p. 85. También COHEN, Isaac (1981): “El concepto de integración”, en *“Revista de la CEPAL”*, n° 15, Santiago de Chile, p. 158.

⁹⁸ LIZANO, Eduardo (2001): “Integración regional e integración internacional”, en *“Integración y Comercio”*, INTAL, Buenos Aires, p. 124.

⁹⁹ COHEN, Isaac (2000): “Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas”, en *“Integración y Comercio”*, INTAL, Buenos Aires, número especial, p. 110.

momento puede sobrevenir una “inversión de roles”¹⁰⁰ que altere las posiciones relativas de los jugadores. A su vez, esta consideración remite a otra variable que incide sobre los participantes de un proceso de integración, y que Axelrod denomina la “*sombra del futuro*”¹⁰¹: los actores son más propensos a cooperar cuando pueden volver a encontrarse, porque las elecciones que se hacen en un momento pueden influir en las decisiones posteriores de los jugadores.

En suma, un alianza estratégica no exige *paridad*, pero sí un cierto grado de equidad; no supone la eliminación de los desequilibrios, pero sí su disminución. En efecto, “como lo demuestra la experiencia europea, las asimetrías de poder entre países no impiden la ejecución de un proyecto estratégico común. Sí obligan a los más poderosos, y en nuestro caso esto vale especialmente para Brasil, a autorrestringirse y a dar muestras claras y persistentes de vocación comunitaria”¹⁰². Esa misma experiencia europea ha sido esgrimida para sostener que la equidad no debe ser exclusiva de Brasil hacia Argentina, sino que también debe proyectarse desde ambos países hacia sus socios del MERCOSUR¹⁰³, consolidándose como uno de los elementos de la alianza estratégica con más inmediata repercusión externa¹⁰⁴. Es pertinente remarcar que la distribución equitativa de los beneficios de la integración, más allá de constituir una pauta inherente a los modelos teóricos de integración sustentable, es en la práctica una demanda generalizada de los socios menores en todo proyecto integracionista, incluyendo por cierto el MERCOSUR. Por otra parte, cabe resaltar que tomar en cuenta el parámetro de la equidad supone apartarse de la lógica puramente económica del libre mercado, entrando al terreno de las opciones políticas¹⁰⁵.

La segunda dimensión: concertación político-diplomática

El segundo elemento de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil sería la práctica de la **concertación**, por la cual se entiende “un proceso mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general a nivel diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos”¹⁰⁶.

En un contexto de creciente *interdependencia compleja*, la mayoría de los países procura establecer mecanismos de concertación que les permitan, combinando sus capacidades, conseguir en sus negociaciones con terceros actores resultados mejores que los que obtendrían aisladamente. De hecho, “raramente se produce una relación de uno a uno entre el poder medido mediante cualquier tipo de recursos y el poder medido por los efectos

¹⁰⁰ DEUTSCH, Karl (1974): *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires, p. 194.

¹⁰¹ AXELROD, Robert (1986): *La evolución de la cooperación*, Alianza Universidad, Madrid, p. 2.

¹⁰² RUSSELL Y TOKATLIAN, *op.cit.*, p. 114.

¹⁰³ MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe (2006): “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR”, en “*Desarrollo Económico*”, IDES, Buenos Aires, vol. 46, n° 181, p. 23.

¹⁰⁴ JAGUARIBE, Hélio (2001): “América Latina y los procesos de integración”; http://www.eleconomista.cubaweb.cu/2002/nro155/154_273.html

¹⁰⁵ Ver STOPFORD, John, STRANGE, Susan, HENLEY, John (1991): *Rival States, Rival Firms*, Cambridge University Press, p. 12. También GULLO, Marcelo (2004): “Desafíos da integração continental”, en “*Política Externa*”, vol. 13, n° 2, São Paulo, setembro-outubro-novembro, pp. 64-65, y BOTTO, *op.cit.*, p. 27.

¹⁰⁶ TOKATLIAN, Juan Gabriel (1994): “Componentes políticos de la integración”. En ACOSTA PUERTAS, Jaime (comp.): *Integración, desarrollo económico y competitividad*, CRESET, Bogotá, p. 54. Citado en FRANCO y ROBLES, *op.cit.*, p. 17.

sobre los resultados. La negociación política es el medio usual de traducir la potencialidad a los efectos y a menudo se pierde buena parte en la traducción¹⁰⁷. Justamente para minimizar esa pérdida de poder, e incrementar su capacidad negociadora internacional, los Estados se valen de la concertación. En términos de Jaguaribe, tratan de articular alianzas que expandan su margen de **permisibilidad internacional**, incrementando consecuentemente su **autonomía**.

La concertación ciertamente “no implica ausencia de conflictos ni coincidencia absoluta de intereses. Tampoco que los intereses de los Estados miembros se subordinen a los del Estado o Estados más poderosos o que los países pierdan su capacidad de acción individual en otros ámbitos internacionales. Mucho menos supone la licuación de las identidades nacionales”¹⁰⁸. De hecho, Russell y Tokatlian recurren a los aportes del constructivismo para proponer el concepto de *autonomía relacional*, desarrollada a partir de relaciones y no por contrastes: “Este tipo de autonomía 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. Según nuestra perspectiva, la defensa e incremento de los grados de autonomía de nuestros países no puede resultar hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición”¹⁰⁹. De esta manera, la autonomía relacional requiere compromiso, responsabilidad y “creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global. Así, la autonomía ya no se define por el poder de un país para aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos sino por su poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo”¹¹⁰.

Según estos autores, su concepción de autonomía difiere tanto de lo que denominan “utilitarismo de la periferia” representado por Carlos Escudé, como de lo que llaman “realismo de la periferia” desarrollado por teóricos como Puig y Jaguaribe. De hecho, Puig sostuvo en alguna ocasión que “salvo casos-límite o atípicos, el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde”¹¹¹. En cambio, al haber tenido la oportunidad de reflexionar sobre las transformaciones estructurales del sistema internacional de la pos Guerra Fría, la visión de Jaguaribe se adapta sin abdicar de sus premisas fundamentales. Haciéndose eco de las ideas del argentino Aldo Ferrer, Jaguaribe sostiene que la globalización representa “la tercera y más completa ola de un proceso que se inició con los descubrimientos marítimos y la revolución mercantil, progresó con la revolución industrial y llegó a su actual nivel con la revolución tecnológica de las últimas décadas del siglo XX”¹¹².

¹⁰⁷ KEOHANE y NYE, *op.cit.*, p. 26.

¹⁰⁸ RUSSELL y TOKATLIAN, *op.cit.*, p. 84.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 97-98.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 104.

¹¹¹ PUIG (1984), *op.cit.*, p. 44.

¹¹² JAGUARIBE (2001), *op.cit.* Una conceptualización ligeramente diversa sobre las **tres olas** de la globalización es la de TOFFLER, Alvin (1981): *La tercera ola*, Plaza&Janes, Barcelona; citado en GULLO, Marcelo (2005): “El escenario mundial y el talón de Aquiles del MERCOSUR”, en “*Anuario Desarrollo y Región*”, nº 4, IDR, Rosario, nota 8.

La evaluación que, en coincidencia con el economista chileno Osvaldo Sunkel, hace Jaguaribe de esta progresiva interrelación del ecúmeno es categórica: “no quedan dudas de que este proceso se caracteriza por una extraordinaria elevación de la asimetría entre un centro y su periferia. Un pequeño grupo de países, y dentro de ellos ciertos sectores y empresas, tiene una ventaja extraordinariamente mayor que los demás”¹¹³. En este contexto, los países que no logren superar su subdesarrollo en las primeras dos décadas del siglo XXI “probablemente se verán sometidos a condiciones decrecientes de permisibilidad internacional. Esta es una categoría extremadamente importante que hay que tener en cuenta; que lo que un país quiere hacer, pueda hacerlo. Esta permisibilidad es fuertemente decreciente para los países que no tienen las condiciones mínimas de sustentabilidad propia. Esto significa: preservación de autonomía por un lado, y nivel de desarrollo por el otro lado”¹¹⁴. La mejor respuesta que Brasil y Argentina pueden articular ante este desafío es fortalecer el MERCOSUR y la integración sudamericana, erigiendo un bloque regional que “sería uno de los grandes interlocutores internacionales independientes”, capaces de apuntalar un orden internacional multilateral¹¹⁵.

Así, la autonomía en la que piensa Jaguaribe, surgida de la concertación, se aproxima al pensamiento de Russell y Tokatlian, al implicar un activo desempeño en el sistema internacional. Por añadidura, también podría considerarse cercana al debate actual sobre las diversas modalidades de “inserción internacional”, “autonomía por la participación”¹¹⁶, “autonomía vía integración” y “soberanía compartida”¹¹⁷, todas ellas nociones que con ricos matices teóricos recalcan que la participación conjunta en regímenes internacionales y bloques de integración puede incluso representar un incremento de la soberanía real de los Estados¹¹⁸, aunque se realice a expensas de una soberanía formal que en la práctica está ya desafiada por la evidencia cotidiana de la globalización¹¹⁹. Esta modalidad presupone, por cierto, un intenso esfuerzo constructor de consensos¹²⁰, pues el surgimiento de hegemonías tiende a resultar problemático en asociaciones voluntarias de países¹²¹.

La tercera dimensión: cooperación multidimensional

Finalmente, una alianza estratégica argentino-brasileña debería incluir un componente de **cooperación**, por la cual se entiende, en sentido amplio, “un sistema de interacción entre distintos actores y organizaciones cuyo objetivo es lograr unos niveles de conformidad

¹¹³ JAGUARIBE (2001), *op.cit.* Ver también JAGUARIBE, Hélio (2003): “Los retos futuros del MERCOSUR”. Síntesis de la Conferencia dictada en el “Encuentro de Pensamiento Estratégico y Político Internacional” organizado por el Centro de Estudios Estratégicos Suramericano, 20/11/2003; <http://www.licpereyramele.tripod.com.ar/Hélio.htm>

¹¹⁴ JAGUARIBE (2000a), *op.cit.*

¹¹⁵ JAGUARIBE, Hélio (2005c): “Alianza argentino-brasileña”, en “*Diplomacia, estrategia y política*”, año 1, n° 2, Brasilia, enero-marzo, pp. 49-53.

¹¹⁶ LAFER (2002), *op.cit.*, p. 143.

¹¹⁷ COMIN, *op.cit.*, pp. 68-69.

¹¹⁸ Ver, por ejemplo, KEOHANE, Robert (1988): *Después de la hegemonía*, GEL, Buenos Aires, p. 27.

¹¹⁹ Ver BECK, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, pp. 32-33. También BECK, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona, pp. 241-243.

¹²⁰ RUSSELL y TOKATLIAN, *op.cit.*, p. 111.

¹²¹ Ver DEUTSCH, *op.cit.*, p. 238. También JAGUARIBE, Hélio (2006): “Brasil e América do Sul”, *Folha de São Paulo*; <http://www.diplomaciaenegocios.com.br/ntc.asp?Cod=721>

recíproca mediante un proceso de negociación al cual se le denomina 'coordinación de políticas'¹²². No se trata de una armonía natural de intereses, sino que involucra activos esfuerzos de adaptación mutua¹²³.

Para Deutsch la seguridad es el más amplio y común de los fines perseguidos por individuos y gobiernos¹²⁴, y afianzar relaciones pacíficas estables entre las naciones es "el problema fundamental de la política internacional"¹²⁵. Cuando un grupo de países desarrolla tales relaciones, se va configurando una "comunidad psicológica de no beligerancia" donde la guerra pasa a ser ilegítima¹²⁶. Este proceso puede desembocar en una *comunidad pluralista de seguridad*, cuyo objetivo primordial es la paz, o en una *comunidad amalgamada de seguridad*, que se plantea tareas más ambiciosas, para lo cual requiere instituciones comunes más fuertes¹²⁷, y por eso mismo resulta más difícil de concretar¹²⁸. También Keohane y Nye, al referirse a un contexto de *interdependencia compleja*, subrayan –junto a la desjerarquización de la agenda y los múltiples canales de comunicación- la exclusión del recurso a la fuerza militar entre los países involucrados¹²⁹. Al mismo objetivo apunta, de modo gradual, el paradigma de la "seguridad cooperativa"¹³⁰, conectado con la idea de la "paz interdemocrática", según la cual las democracias no guerreen entre sí¹³¹.

Sólo después de haberse afianzado este umbral mínimo de relaciones pacíficas, la práctica de la cooperación puede ir difundiéndose a otros campos ("*spill-over*"¹³²), por ejemplo mediante iniciativas de coordinación social, cultural, científica y tecnológica –muy remarcadas por Jaguaribe¹³³. Ahora bien, "el proceso de integración comienza, con frecuencia, en torno a una *zona de núcleo* que consiste en una o unas pocas unidades políticas que son más fuertes, están más desarrolladas y, en algunos aspectos significativos, han logrado mayores progresos y resultan más atractivas que el resto"¹³⁴. Este rol de zona central es el que Jaguaribe adjudica a Argentina y Brasil, que al fortalecer su integración vigorizan al MERCOSUR, el cual constituye "un proyecto regional-desarrollista. El MERCOSUR representa el sistema mínimo de

¹²² FRANCO y ROBLES, *op.cit.*

¹²³ KEOHANE, *op.cit.*, pp. 26, 73, 75.

¹²⁴ DEUTSCH, *op.cit.*, p. 201.

¹²⁵ DEUTSCH, Karl (1954): *Political Community at the International Level*, Doubleday Short Studies in Political Science, Doubleday & Co., New York, p. 33 [Traducción propia].

¹²⁶ DEUTSCH (1974), *op.cit.*, p. 232.

¹²⁷ MORGAN, Patrick (1997): "Regional Security Complexes and Regional Orders". En LAKE, David y MORGAN, Patrick (ed.): *Regional Orders: Building Security in a New World*, The Pennsylvania State University Press, p. 37.

¹²⁸ DEUTSCH (1974), *op.cit.*, p. 228.

¹²⁹ KEOHANE y NYE, *op.cit.*, p. 41.

¹³⁰ FONTANA, Andrés (1996): "Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano", Documento de Trabajo n° 16, ISEN, Buenos Aires. También GARCÍA COVARRUBIAS, *op.cit.*, p. 83.

¹³¹ ROJAS ARAVENA, Francisco (2000): "Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, año 15, n° 2, abril-junio, p. 7.

¹³² MALAMUD y SCHMITTER, *op.cit.*, p. 4. También TOMASSINI, *op.cit.*, p. 57; COHEN (1980), *op.cit.*

¹³³ JAGUARIBE, Hélio (1985): "Brasil-Argentina: breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación". En JAGUARIBE, Hélio: *El nuevo escenario internacional*, FCE, México, pp. 145-148. También JAGUARIBE, Hélio (1987): "La integración Argentina-Brasil", en "*Integración Latinoamericana*", año 12, n° 129, BID/INTAL, Buenos Aires, pp. 4-5; JAGUARIBE (1997), *op.cit.*, p. 36.

¹³⁴ DEUTSCH (1974), *op.cit.*, p. 231 (bastardilla en el original); MALAMUD y SCHMITTER, *op.cit.*, p. 11.

integración capaz de permitir a sus miembros un desarrollo autónomo”¹³⁵. A su vez, el bloque austral está llamado a servir de eje a un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio, que debe articularse urgentemente, antes de que se agoten los “plazos históricos” remanentes para la consecución del desarrollo autónomo.

La propuesta de Jaguaribe, pues, consiste en un proyecto sudamericano que debe alcanzarse de manera paulatina, en tres etapas¹³⁶. En esta perspectiva, “la alianza estratégica argentino-brasileña constituye el eje de la consolidación y el éxito del MERCOSUR. Éste, a su vez, constituye el eje de consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, con vistas a llegar a establecer un sistema sudamericano de libre comercio y cooperación. Un sistema con estas características, en la medida en que logre mantener satisfactoriamente la unidad en su interior, podría llegar a convertirse en un protagonista importante del sistema internacional en el curso del siglo XXI”¹³⁷. En efecto, el avance de los esfuerzos regionales de cooperación facilitaría el camino de la integración económica, e incluso de la concertación política y diplomática, que suele ser el estadio más complejo de alcanzar¹³⁸.

En síntesis, a partir de la teoría de Hélio Jaguaribe, complementada con los aportes de los principales referentes teóricos de la integración, resulta posible elaborar un concepto de alianza estratégica argentino-brasileña, con la intención de ofrecer una contribución a la mejor comprensión de los vínculos bilaterales. En consecuencia, en esta tesis se propone entender la mencionada alianza estratégica como *una relación bilateral prioritaria para ambas naciones, basada en la integración económico-comercial equitativa, la concertación político-diplomática consensual, y una cooperación multidimensional que se desarrolla progresivamente en tres niveles: bilateral; en el seno del MERCOSUR; y finalmente en el ámbito sudamericano*. Se trataría, en rigor, de un “concepto teleológico”, cuya definición deriva de las metas que expresa¹³⁹. Por lo tanto, las variables contenidas en este concepto pueden ser operativamente consideradas como pautas orientadoras de política exterior, como se verá más adelante, en el planteo de la hipótesis.

El actor considerado: Itamaraty

Toda política exterior contemporánea debe tomar en consideración la vinculación entre los planos externo e interno¹⁴⁰, dando lugar a una dinámica particular designada como “eslabonamiento”¹⁴¹, “juegos de doble nivel”¹⁴², o “diplomacia de doble filo”¹⁴³. Por otra parte, al

¹³⁵ JAGUARIBE (2005a), *op.cit.*

¹³⁶ También sugeridas por RUSSELL y TOKATLIAN, *op.cit.*, p. 113.

¹³⁷ JAGUARIBE (2005b), *op.cit.*

¹³⁸ LAFER (1997): *op.cit.*, pp. 260-261.

¹³⁹ Agradezco al profesor Flávio Sombra Saraiva por haber llamado mi atención sobre este punto, durante el Seminario Internacional “Diálogo Argentina-Brasil”, organizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, y el Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense, julio 2007.

¹⁴⁰ ROSENAU, James (1973): “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales”. En ROSENAU, James y SINGER, David: *Sistema Global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Nueva Visión, Buenos Aires, Colección Fichas, nº 18, pp. 63-105.

¹⁴¹ KEOHANE y NYE, *op.cit.*, p. 22.

abordar la política exterior de Argentina y Brasil no puede desdeñarse la relevancia de la diplomacia presidencial o “interpresidencialismo”¹⁴⁴.

Sin embargo, en esta investigación el foco de interés está colocado en Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Esto se debe a criterios de especificidad de funciones dentro de la administración pública federal brasileña, pero primordialmente al hecho de que Itamaraty no es sólo una agencia ejecutora de la política externa, sino que goza de amplias atribuciones para pensar y diseñar dicha política. Esto ha redundado en el despliegue de una estrategia diplomática que hace gala de una continuidad básica, más allá del recambio presidencial y de los altos cuadros del Ministerio, e incluso más allá de la renovación generacional del propio cuerpo diplomático. Es esta característica, ampliamente reconocida¹⁴⁵, la que fundamenta enfocar la atención en esta cartera, sin desconocer la incidencia que en variadas ocasiones pueden tener otros actores -gubernamentales o no- en la definición de la política exterior brasileña. Considerada la cancillería más influyente, profesional, homogénea y autónoma de Latinoamérica¹⁴⁶, Itamaraty es el actor organizacional medular de la política exterior brasileña entendida como política de Estado¹⁴⁷, resultando un organismo clave para comprender el alcance de la alianza estratégica con Argentina.

En este sentido, la línea de investigación aquí utilizada se aparta del “Modelo I” propuesto por Allison en su análisis de los procesos de toma de decisiones (el cual supone considerar la política exterior de un Estado como el producto de un actor racional unificado), sin por ello adscribirse totalmente a las complejidades del Modelo II (que destaca la importancia del juego inter organizacional en la elaboración de la política exterior)¹⁴⁸. En su lugar, podría decirse que asume como “actor racional unificado” a *uno* de los organismos del Estado brasileño, el más relevante para el tema analizado, evitando considerar el decurso del proceso

¹⁴² PUTNAM, Robert (1996): “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. En GIL, Olga y SANZ, Luis (comp.): *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta 74, p. 79.

¹⁴³ OSORNO, Guillermo (1995): “El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo”, en “*Foro Internacional*”, julio-septiembre 1995, n° 3, México, p. 443.

¹⁴⁴ MALAMUD y SCHMITTER, *op.cit.*, p. 16.

¹⁴⁵ Ver, por ejemplo, LAFER (2002), *op.cit.*, p. 25. También LECHINI, Gladys y CORTÉS, Julieta (2003): “La política exterior de Brasil con Cardoso y Lula. Implicancias del cambio de gobierno para la Argentina”, en “*Anuario Desarrollo y Región*”, n° 2, IDR, Rosario, pp. 167-178; RODRÍGUEZ-LARRETA, Aureliano (2005): “Brasil, nueva superpotencia”, en “*Política Exterior*”, vol. XIX, n° 107, septiembre-octubre, Madrid, pp. 115-116; VIERA SOUTO, Cíntia (2005): “Multilateralismo na Política Externa Brasileira: um novo papel no século XXI”, XXIII Simpósio Nacional de História; <http://www.anpuh.uepg.br/xxiii-simposio/anais/textos/CINTIA%20VIEIRA%20SOUTO.pdf>

¹⁴⁶ RUSSELL, Roberto (1990): “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas”. En RUSSELL, Roberto: *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GELA, Buenos Aires, pp. 259-263. También SOARES DE LIMA, Regina (2005): “Brazil’s international profile and the challenges of South-South co-operation”, Latin American Report, University of South Africa Press, vol. 21, n° 1, p. 9.

¹⁴⁷ Una matización a esta afirmación generalizada puede encontrarse en CASON, Jeffrey & POWER, Timothy (2009): “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era”, en “*International Political Science Review*”, vol. 30, n° 2, London.

¹⁴⁸ ALLISON, Graham (1971): *Essence of Decision*, Harvard University Press, Boston. Ver también COHEN (1980), *op.cit.*, p. 117.

decisorio al interior de la frondosa estructura administrativa de Itamaraty¹⁴⁹. En efecto, “organizaciones y grupos pueden ser tratados como actores para algunos propósitos, por ejemplo, cuando: (1) los papeles oficiales que emergen de una organización pueden ser considerados como movimientos calculados y coherentes de un actor unitario; (2) las acciones de la cabeza de la organización, cuyos objetivos son determinados en gran medida por esa organización, pueden ser tratadas como acciones de la organización; y (3) las varias conductas de los diferentes miembros individuales de una organización pueden ser considerados como estrategias y tácticas coherentes en un único plan”¹⁵⁰.

Por consiguiente, la investigación se planteó como objetivo estudiar la política exterior desarrollada por Itamaraty hacia la República Argentina, desglosada operativamente en dos componentes principales: **lexis y praxis**¹⁵¹, discurso y acción, significativos en cuanto puede suponerse que expresan una decisión política previa¹⁵². A menudo se desestima la consideración del elemento discursivo de la política exterior, por entenderse que en general no guarda demasiado correlato con la realidad, no siendo por lo tanto un indicador lo suficientemente válido del estado de un vínculo binacional. No obstante, es necesario reconocer que el plano retórico puede tener “un espesor y una importancia tan grande como la de los acontecimientos no discursivos”¹⁵³, siendo un elemento analítico extremadamente útil, como ha sido reconocido especialmente por el enfoque constructivista¹⁵⁴. En efecto, en el lenguaje diplomático lo que se dice, no menos que lo que se omite, juega un rol esencial, pues el mensaje que se transmite al interlocutor suministra indicios del pensamiento y la actitud del actor que lo emite, comprometiendo su imagen y credibilidad. En el caso de un Estado soberano, será el discurso de sus representantes autorizados el canal más adecuado para la transmisión de tal mensaje. Por lo tanto, para estudiar el plano discursivo se recurrirá fundamentalmente a las palabras de los sucesivos ministros que ejercieron la titularidad de Itamaraty en el período en cuestión, a saber: Luiz Felipe Lampreia (2000); Celso Lafer (2001-2002) y Celso Amorim (2003-2005). Podría también haberse incluido, por ejemplo, el discurso de los embajadores brasileños acreditados en Buenos Aires durante la etapa estudiada. Sin embargo, se prefirió circunscribir la investigación a los cancilleres, puesto que, en función del alto cargo que ocuparon, ellos no sólo son los más conspicuos voceros de la diplomacia brasileña del período, sino que además se beneficiaron de una perspectiva más amplia,

¹⁴⁹ El organigrama de Itamaraty, con sus más de 150 dependencias específicas, puede consultarse en http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/estrutura/organograma_mre.pdf

¹⁵⁰ ALLISON, Graham & HALPERIN, Morton (1972): “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”, en “*World Politics*”, vol. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations, The Johns Hopkins University Press, p. 47 [Traducción propia].

¹⁵¹ Categorías platónicas reveladoras de la identidad del actor en la esfera pública, retomadas por ARENDT, Hannah (1993): *La condición humana*, Paidós, Buenos Aires, cap. V (en especial nota 4, p. 267).

¹⁵² MIRANDA, Roberto (1989): *El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales*, Serie Informes de Proyectos de Investigación, CERIR, Rosario, pp. 25-26.

¹⁵³ HAIDAR, Julieta (1998): “Análisis del discurso”. En GALINDO CÁCERES, Luis: *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Addison Wesley Longman, México, p. 134.

¹⁵⁴ COMIN, *op.cit.*, pp. 42-43; HURRELL (1995), *op.cit.*, p. 27.

comprensiva de la totalidad de la política exterior de su país¹⁵⁵, aspecto particularmente importante si se quiere rastrear en sus discursos el grado de prioridad asignado a Argentina.

El problema de la delimitación temporal

Debido a que las Relaciones Internacionales estudian procesos cuyo desarrollo no puede predeterminarse, es siempre complejo señalar un punto inicial y otro de cierre¹⁵⁶. No obstante, la acotación fundamentada es imprescindible para cualquier tipo de análisis social. En consecuencia, en este caso se adoptó una perspectiva que encuadra la vinculación argentino-brasileña dentro de un contexto mayor, abarcador de la política exterior brasileña hacia América del Sur. Dicha política, a su vez, fue operativamente interpretada¹⁵⁷ como una sucesión de tres fases¹⁵⁸:

1) Inicialmente (*grosso modo*, 1993-1999), Itamaraty enfatiza la importancia del MERCOSUR, y en la vinculación con el resto de Sudamérica priman los aspectos económico-comerciales (negociación de una zona de libre comercio CAN-MERCOSUR, capaz de fortalecer el superávit comercial brasileño). A nivel mundial se vive el auge de la apertura económica, el libre comercio y el “regionalismo abierto”¹⁵⁹; el intercambio intra MERCOSUR es intenso y las coincidencias ideológicas entre los gobiernos de Argentina y Brasil son notables, al punto de concretarse en la formalización de la alianza estratégica bilateral (1997). Se tomó como punto de partida 1993 por ser el momento que podría considerarse como inicio formal de una deliberada estrategia de Itamaraty hacia Sudamérica, ya que en octubre de ese año Brasilia oficializa la propuesta del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA)¹⁶⁰, imbricando el MERCOSUR (creado en 1991) con la Iniciativa Amazónica (lanzada en 1992), todos ellos movimientos que fueron interpretados como respuesta a la Iniciativa para las Américas del primer presidente Bush.

2) En un segundo momento (2000-2005), el MERCOSUR queda debilitado a raíz de la crisis económica internacional de 1997-1998, de la devaluación del real en enero de 1999, y del colapso argentino de 2001-2002. Concomitantemente, crece la relevancia de Sudamérica para la diplomacia brasileña: los intereses económicos siguen presentes, pero son

¹⁵⁵ Este enfoque se encuadraría dentro de la “**macrovariable de rol**”, referida al condicionamiento –en materia de normas y expectativas– que imprime a un funcionario el hecho de desempeñarse en un puesto estatal determinado. Esta variable ha sido trabajada por Roberto Russell en un texto de 1991 que no se cita por su expreso pedido, en el cual retoma a ROSENAU, James (1980): *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, Nicholas Publishing Company; y HOLSTI, K. (1987): “Toward a Theory of Foreign Policy: Making the Case for Role Analysis”, en WALKER, Stephen (ed.): *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham, Duke University Press.

¹⁵⁶ ARROYO PICHARDO, *op.cit.*, p. 78.

¹⁵⁷ Ver MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélida y PIOVANI, Juan (2007): *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé, Buenos Aires, cap. 14, p. 246.

¹⁵⁸ A continuación se sintetiza la periodización propuesta en SCHTREMEL, Sandro (2008): “La estrategia sudamericana de Itamaraty”, VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, formato CD, ISBN 98-950-673-684-2.

¹⁵⁹ ROSENTHAL, Gert (1994) “El regionalismo abierto en la CEPAL”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n° 26, pp. 47-65.

¹⁶⁰ MONIZ BANDEIRA (2005a): “El carácter estratégico de la Comunidad Sudamericana de Naciones”; <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/201-300/250/B3.htm>. También YORE, Miriam (1994): “MERCOSUR: tramos finales, inconvenientes y perspectivas”, CLACSO; <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/base/yore.rtf>, p. 11.

relegados por el predominio de consideraciones político-diplomáticas (construcción de un bloque sudamericano como plataforma para optimizar la inserción internacional de Brasilia);

3) En un tercer período, aún en curso, parece sobrevenir cierta disminución del interés brasileño por su “contexto regional”¹⁶¹. En primer lugar, esto puede explicarse por los obstáculos a la estrategia regional de Itamaraty presentes en el escenario subcontinental, fracturado por al menos tres tendencias geopolíticas rivales: iniciativa de la “Alternativa Bolivariana para las Américas” (ALBA) –integrada por Venezuela, Bolivia y Ecuador en Sudamérica–; actitud proclive al libre comercio con Estados Unidos –caso de Chile, Colombia, Perú–; y MERCOSUR como postura intermedia, pero amenazada por sus propios conflictos internos. Por otra parte, este menor interés de Brasil también puede derivar de las crecientes oportunidades que encuentra Brasilia en sus relaciones con los principales actores extrarregionales, como Estados Unidos –con quien cultiva una especial relación¹⁶²–, la Unión Europea –que lo declaró “socio estratégico” en 2007–, y las demás potencias regionales emergentes. Lo cual, por cierto, no implica desertar por completo del proceso integracionista sudamericano, como lo demuestra la firma, en Brasilia, del Tratado constitutivo de UNASUR (23/05/2008). Sin embargo, dada la proximidad temporal con esta tercera instancia, una caracterización más precisa de la misma reviste mayor dificultad.

Por considerarla particularmente significativa, la investigación se centra en la segunda fase (2000-2005), cuya dinámica influyó en la etapa subsiguiente. La delimitación temporal se efectuó en función de dos hitos muy reveladores en la evolución de la política exterior brasileña con relación a la República Argentina: la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur (Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000) y la Primera Cumbre Presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que significativamente tuvo lugar también en Brasilia, el 29 y 30 de septiembre de 2005. Estos encuentros constituyen momentos claves en el despliegue de la política sudamericana de Brasil, pieza vital de la estrategia de inserción internacional que impulsa Itamaraty, siendo por lo mismo puntos adecuados para la delimitación del tema de estudio.

En efecto, fue durante el período 2000-2005 que la política exterior desplegada por Brasil generó mayores cuestionamientos en torno a la noción de un entendimiento especial con Buenos Aires, pues desde la Cumbre de 2000, la imagen de Brasil como líder regional cobra nuevos bríos¹⁶³, a la par que este país despliega una proyección internacional cada vez más incisiva, visible y ecuménica¹⁶⁴. Es éste el motivo fundamental para concentrar la atención en la

¹⁶¹ En el sentido atribuido a este concepto por ROSENAU, *op.cit.*, pp. 101-102.

¹⁶² Ver, por ejemplo: LINS, Carlos (2005): “La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidaridad”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, n° 1, enero-marzo; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101/faenespessay050104/carlos-eduardo-lins/la-casa-blanca-y-el-planalto-respeto-y-solidaridad.htm>. También MONIZ BANDEIRA, Luiz (2003a): “Brazil and the United States: from dependency to equality”; <http://www.opendemocracy.net/debates/article>.

¹⁶³ Ver ROETT, Riordam (2003): “El papel de Brasil como potencia regional”. En PAZ, Guadalupe y ROETT, Riordam (eds.): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, GEL/Nuevohacer, Buenos Aires, p. 229. También DANESE, Sérgio (2001): “¿Liderazgo brasileño?”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, n° 3, otoño/invierno; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20010901/faenespessay5635/sergio-danese/liderazgo-brasileno.html>

¹⁶⁴ LOWENTHAL, Abraham (2001): “Estados Unidos y Latinoamérica en el siglo XXI”, en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, año 6, n° 23, p. 93. También HAKIM, Peter (2002): “Dos formas de ~~92~~”

política exterior brasileña de ese período, durante el cual, por otra parte, sobrevinieron una serie de sucesos particularmente sensibles a nivel *bilateral* (crisis y devaluación argentina, parcialmente como resultado de la devaluación anterior de Brasil), *del MERCOSUR* (afectado por turbulencias exógenas y endógenas, mientras afrontaba tres grandes negociaciones comerciales simultáneas: ALCA, acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, y OMC), *regional* (crisis del neoliberalismo y “giro a la izquierda” en América Latina) e *internacional* (principalmente como consecuencia del dramático reordenamiento de la agenda internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001). A los fines del estudio propuesto, tan ríspido contexto es por cierto más provechoso que una etapa de relativa calma, pues al poner a prueba la alianza estratégica bilateral, permite conocer el impacto real que la misma desempeñó en la política exterior de Brasil.

Hipótesis y precisiones metodológicas adicionales

Habiendo previamente planteado, en la Introducción a esta tesis, el problema de investigación y los objetivos de la misma, y tras detallar en este capítulo el enfoque teórico adoptado, corresponde plantear el diseño metodológico que se ha utilizado. En este sentido, puede ya explicitarse la **hipótesis** central con la que se trabajó: *Las pautas de política exterior que se desprenden del concepto de “alianza estratégica”, a saber: **integración equitativa**, **concertación consensual** y **cooperación gradual**, coinciden, entre 2000 y 2005, con la **lexis** oficial de la diplomacia brasileña referida a Argentina, pero no con la **praxis** efectiva de Itamaraty.*

Esta formulación se encuadra dentro de lo que se conoce como *hipótesis singulares*, es decir, localizadas en términos temporales y espaciales precisos¹⁶⁵. A partir de ella, se elaboró el esquema de operacionalización que, a los fines de asegurar la mayor claridad posible, figura en el **Cuadro III**, al final de este capítulo.

Por otro lado, cabe señalar que esta tesis aborda la política exterior brasileña con respecto a la Argentina en el lapso 31/08/2000-30/09/2005 como un *estudio de caso*¹⁶⁶, configurando una investigación *cualitativa* (la metodología más usual en la disciplina de las

global”, en “*Foreign Affairs en Español*”, vol. 2, n° 1, primavera; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020201faenespessay7942/peter-hakim/dos-formas-de-ser-global.html>; MIRANDA, Roberto (2004a): “Hegemon y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, en “*Politikós*”, n° 3, Universidad Católica de Santa Fe, pp. 87ss.

¹⁶⁵ BRIONES, *op.cit.*, p. 28.

¹⁶⁶ MARRADI *et al.*, *op.cit.*

Relaciones Internacionales), de nivel *microinternacional*¹⁶⁷ y naturaleza longitudinal, histórica o *diacrónica*¹⁶⁸.

La etapa inicial de la investigación, correspondiente al primer Objetivo Específico, fue fundamentalmente *exploratoria*¹⁶⁹, habida cuenta de la escasez de estudios reconocidos referidos al plano discursivo en la estrategia diplomática de Itamaraty. Posteriormente, se cotejó el resultado de esta indagación con las pautas derivadas del concepto de alianza estratégica (segundo Objetivo Específico). La fase siguiente (tercer Objetivo Específico) consistió en un trabajo tanto descriptivo como analítico, pues se orientó a precisar cuáles han sido los pasos concretos más importantes –a nivel de documentos y actos oficiales- dados por la diplomacia de Brasil en 2000-2005, analizando su significación para la relación argentino-brasileña a la luz de las pautas de política exterior sugeridas por el concepto de alianza estratégica (cuarto Objetivo Específico).

A lo largo de la investigación se recurrió a **fuentes primarias** (declaraciones y documentos oficiales emanados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil; así como entrevistas a diplomáticos y expertos en el tema, primordialmente brasileños y argentinos). Las declaraciones y documentos oficiales, de acceso relativamente fácil a través de sus versiones digitales disponibles en sitios oficiales de Internet, fueron trabajados mediante el método del *análisis de contenido*¹⁷⁰. En cuanto a las entrevistas, buscaron remediar parcialmente la dificultad de acceso a la observación directa¹⁷¹, obstáculo habitual en el campo de las Relaciones Internacionales¹⁷². Se realizaron a personalidades consideradas “informantes claves”¹⁷³, capaces de facilitar posteriores contactos con otros informantes¹⁷⁴. Se utilizó el formato de *entrevistas no estructuradas* a los individuos seleccionados, con la ayuda de una *guía* de temas claves¹⁷⁵. Mientras las entrevistas realizadas a académicos se citan en el cuerpo de la tesis, las concretadas con diplomáticos brasileños y argentinos se hicieron bajo la denominada regla de Chatham House, que permite emplear la información recabada pero evitando referencias expresas a la fuente.

¹⁶⁷ En términos de CALDUCH CERVERA, *op.cit.*, p. 76: “El nivel de **análisis microinternacional**, aborda **aquellos fenómenos que sólo resultan destacables desde la óptica de un actor internacional o de un reducido número de ellos**. El núcleo teórico de este nivel analítico lo constituye el estudio de la **política exterior de los Estados (...)**. Junto a las **teorías de la Política Exterior de los Estados**, suelen desarrollar análisis microinternacionales las **teorías de la decisión**, las **teorías del conflicto**, las **teorías de la comunicación**, las **teorías de la integración**, los trabajos que utilizan la teoría y dinámica de sistemas aplicada a las relaciones exteriores de los Estados o de las OIG [organizaciones internacionales gubernamentales] y los denominados “*area studies*”, es decir los estudios interdisciplinarios aplicados a los países de una misma región y a las relaciones entre ellos” (negrita en el original).

¹⁶⁸ WAINERMAN, Catalina (1988): “Principios para la construcción de instrumentos”. En *Curso de metodología de la investigación en ciencias sociales*, IRICE, Rosario, p. 121.

¹⁶⁹ PADUA, *op.cit.*, p. 31.

¹⁷⁰ DOUGHERTY y PFALTZGRAFF, *op.cit.*, p. 41; HAIDAR, *op.cit.*; KORNBLIT, Ana Lía (coord., 2007): *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales*, Biblos, Buenos Aires, cap. 6.

¹⁷¹ TAYLOR, Steve y BOGDAN, Robert (1986): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, p. 103.

¹⁷² CALDUCH CERVERA, *op.cit.*, p. 31.

¹⁷³ PADUA, *op.cit.*, p. 83.

¹⁷⁴ TAYLOR y BOGDAN, *op.cit.*, p. 109.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 119; WAINERMAN (1997), *op.cit.*, p. 122; GUBER, Rosana (1991): *El salvaje metropolitano*, Legasa, Buenos Aires, p. 214.

Asimismo se emplearon **fuentes secundarias** (publicaciones de autores brasileños, argentinos y extranjeros relativas al tema de estudio¹⁷⁶; material periodístico correspondiente al período analizado). Este tipo de *análisis u observación documental* es de amplio uso en la disciplina de las Relaciones Internacionales¹⁷⁷ y en los *estudios cualitativos* en general, junto a la observación y las entrevistas¹⁷⁸. Combinando las tres técnicas se intentó validar los resultados de la investigación a través de la *triangulación de la información* obtenida.

¹⁷⁶Se procuró material, principalmente, en diversas bibliotecas de la Universidad Nacional de Rosario, de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), de la Universidad de la República (Uruguay), y de la Universidad de Massachusetts (EE.UU.); en la Biblioteca Argentina (Rosario) y en la Biblioteca del Congreso de la Nación (Buenos Aires).

¹⁷⁷ CALDUCH CERVERA, *op.cit.*, p. 70; ARROYO PICHARDO, *op.cit.*, p. 133.

¹⁷⁸ GALLART, María Antonia (1992): “La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación”. En FORNI, Florial: *Métodos cualitativos II*, CEAL, Buenos Aires, p. 120.

CUADRO III: Esquema de operacionalización¹⁷⁹

CONCEPTOS	VARIABLES	INDICADORES	TÉCNICAS
ALIANZA ESTRATÉGICA ARGENTINO — BRASILEÑA	INTEGRACIÓN ECONÓMICO - COMERCIAL EQUITATIVA	-Medidas adoptadas para equilibrar el intercambio comercial bilateral -Medidas adoptadas para equilibrar la distribución de inversiones directas entre ambos países -Medidas adoptadas para equilibrar la distribución bilateral de capacidades industriales	Análisis documental y de información estadística; Observación indirecta; Entrevistas
	CONCERTACIÓN POLÍTICO - DIPLOMÁTICA CONSENSUAL	-Adopción de posiciones político-diplomáticas conjuntas bilaterales -Adopción de posiciones político-diplomáticas coincidentes en foros y organismos multilaterales	Análisis documental; Observación indirecta; Entrevistas
	COOPERACIÓN MULTIDIMENSIONAL GRADUAL	-Medidas de cooperación multidimensional bilateral -Medidas de cooperación multidimensional en el MERCOSUR -Medidas de cooperación multidimensional en el ámbito sudamericano	Análisis documental y de información estadística; Observación indirecta; Entrevistas
POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA	LEXIS DE ITAMARATY	Declaraciones públicas de los cancilleres: -Discursos -Artículos -Entrevistas	Análisis del discurso
	PRAXIS DE	Documentos oficiales	Análisis documental; Observación indirecta; Entrevistas
	ITAMARATY	Actos de política exterior	

¹⁷⁹ Este cuadro presenta los dos conceptos claves que han de ser confrontados en los capítulos siguientes. Como se puede ver, las variables del concepto de “alianza estratégica” son sucedáneas más elaboradas de las dimensiones del Cuadro II, mientras que, como se indicó oportunamente (p. 28), la “política exterior brasileña” se entiende pragmáticamente como compuesta por las dos variables operativas de *lexis* y *praxis*.

CAPÍTULO 2

LA LEXIS DIPLOMÁTICA DE ITAMARATY

Abordando el discurso de los cancilleres de Brasil

En este segundo capítulo, vinculado con los dos primeros objetivos específicos enunciados en la Introducción de la presente tesis, se realiza un estudio de carácter exploratorio de las declaraciones de los cancilleres brasileños entre 2000 y 2005. Dicho estudio se desarrolló a partir de las variables derivadas del concepto de “alianza estratégica” en el capítulo precedente: *integración económico-comercial equitativa; concertación político-diplomática consensual; y cooperación multidimensional gradual*. Como se verá, muy a menudo ha sido difícil seccionar el flujo del discurso para separar las referencias a una u otra variable, encuadrándolas en acápites diferentes, pero se ha intentado hacerlo de la manera más clara posible, siempre recordando que se trata de un análisis de cariz netamente cualitativo¹⁸⁰.

Cabe señalar que la relevancia aquí asignada a la *lexis* diplomática responde a las especificidades que según Haidar revisten las prácticas discursivas frente a otras prácticas sociales, a saber:

- “1. Están antes, durante o después de cualquier práctica socio-cultural histórica.
2. Producen, reproducen y transforman la vida social en todas sus dimensiones.
3. Tienen una función performativa, es decir pueden producir diferentes tipos de prácticas socio-culturales.
4. Son en sí mismas prácticas socio-culturales.
5. (...) son importantes para la producción y reproducción de la hegemonía y del poder; sirven, por lo tanto, para accionar los mecanismos de la persuasión y del convencimiento”¹⁸¹.

Asimismo, de acuerdo con la misma autora es preciso tener en cuenta que todo discurso se ve afectado por su contexto de producción, en el cual la coyuntura juega un papel importante: por un lado, “impone censuras, tabúes, empleos obligatorios de palabras, sintagmas o enunciados”, y por otro, “marca las estrategias discursivas, entre las cuales se destacan las argumentativas, establece el juego de los preconstruidos, las elipsis necesarias y los énfasis”. El discurso político –del cual el diplomático, materia de este capítulo, es una variante- “es el más directamente articulado a la coyuntura y, por lo mismo, el más censurado y restringido”; cobrando por ello especial interés la detección de sus omisiones deliberadas o “silencios discursivos”¹⁸².

Otro aspecto igualmente relevante es el atinente a las contradicciones que “suelen existir entre las prácticas discursivas y las otras prácticas sociales”, las cuales se evidencian “de una manera más significativa en los discursos políticos, en la retórica política, porque entre los

¹⁸⁰ En este capítulo se profundiza el trabajo desarrollado en SCHTREMEL, Sandro (2007): “La alianza estratégica argentino-brasileña en el discurso de Itamaraty”, VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires, formato CD, ISSN 1851-0515.

¹⁸¹ HAIDAR, *op.cit.*, p. 134.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 130 y 140.

primeros y las prácticas socio-políticas la contradicción no es una excepción, sino una regla, una característica inherente a casi todos los discursos políticos”¹⁸³.

Dada la propia naturaleza del ejercicio planteado en este apartado, ha sido necesario incluir un gran número de citas textuales de los más altos dignatarios de Itamaraty, rastreando en sus declaraciones públicas referentes a la República Argentina aquellos elementos que hicieran referencia a las variables arriba mencionadas. Para asegurar el carácter oficial de la totalidad de las declaraciones de los Cancilleres brasileños con las que se trabajará, sólo se consideraron las publicadas en la Sección “Noticias y Prensa”, Subsección “Discursos, Artículos y Entrevistas”, del *website* oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa de Brasil: http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/index3.asp. Este recurso resultó extremadamente útil para la investigación, ya que permite circunscribir la búsqueda de declaraciones seleccionando “fecha inicial” (en este caso, 31/08/2000), “fecha final” (30/09/2005), “autoridad” (los sucesivos cancilleres) y “palabra clave” (“argentina/o”). De esta manera, fue posible consultar la totalidad de documentos allí publicados en los cuales los titulares de la cartera de Relaciones Exteriores de Brasil mencionaban a Argentina –más de setenta declaraciones-, tanto en español como en portugués. En efecto, siempre que estuviera disponible, se trabajó con la traducción al español ofrecida por el mismo *website*; no obstante, en gran cantidad de textos sólo se tuvo acceso a la versión en portugués. En estos casos, la traducción expuesta en este capítulo es propia.

A los fines de extremar todo lo posible la claridad de la exposición, se seguirá un criterio cronológico, analizando sucesivamente el discurso de cada uno de los tres funcionarios que en el período abordado se desempeñaron como Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, poseyendo por tanto la capacidad de comprometer jurídicamente a su país en el ámbito internacional¹⁸⁴. Efectivamente, como reconoce el propio Celso Amorim, “cuando habla la Cancillería, es una posición de Estado”¹⁸⁵, por lo cual Itamaraty ha procurado mantener una firme univocidad, mediante un fuerte sentido de la disciplina interna y de la jerarquía¹⁸⁶ – dato que revalida la importancia de las declaraciones de los jefes del Ministerio¹⁸⁷.

I. La perspectiva de Luiz Felipe Lampreia (31/08/2000 - 29/01/2001)

En el breve período considerado, Lampreia –ya en el tramo final de sus funciones en el gabinete del presidente Fernando Henrique Cardoso- no formuló demasiadas apreciaciones públicas sobre Argentina. No hay, en rigor, ninguna mención al carácter prioritario o especial de

¹⁸³ *Ibidem*, p. 134.

¹⁸⁴ PASTOR RIDRUEJO, José (2001): *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, p. 477.

¹⁸⁵ Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista Veja, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

¹⁸⁶ Entrevista del autor a Williams da Silva Gonçalves, Profesor de la Universidade Federal Fluminense y Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Realizada en Rosario, 02/09/2008.

¹⁸⁷ Para evitar confusiones, dadas las similitudes en autores, fuentes y fechas de las citas, en este capítulo no se empleará la referencia “*op.cit.*” (sí el “*ibidem*”, cuando corresponda), sino que se repetirá el dato bibliográfico completo. En cuanto a la **bastardilla**, se debe entender que es propia, colocada para resaltar las coincidencias o divergencias con las variables consideradas en esta tesis, salvo para el caso de locuciones en idioma extranjero. Los comentarios entre **corchetes** son propios.

la alianza estratégica con Buenos Aires. En su lugar, puso su mayor empeño en defender la por entonces reciente I Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en Brasilia el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000 –punto de partida de esta tesis–, sosteniendo que la misma abría las puertas a una integración regional equitativa, consensual y gradual. En sus propias palabras, “la experiencia en la formación del MERCOSUR y de la Comunidad Andina y los vínculos que mantenemos con Guyana y Surinam son la base sólida a partir de la cual - de forma *concertada*, pragmática y *gradual* - buscaremos a partir de ahora construir nuestro destino común en el espacio sudamericano, *en beneficio de todos*”¹⁸⁸.

Este ministro no declinó catalogar a Brasil como “protagonista en la integración sudamericana” con “un papel cada vez más activo en la región (...) en el sentido político y diplomático”¹⁸⁹. No obstante, puso especial cuidado en distanciarse de la sospecha de que Brasil propugnaba establecerse a partir de la Cumbre como líder regional sudamericano: “no es correcto ver en la reunión de presidentes una tentativa de promover articulaciones en contraposición a los lazos de las naciones sudamericanas con otros países en América Latina y del conjunto del hemisferio, y a otros formatos de integración en los que participamos. Si ése hubiera sido el objetivo de la reunión, no habríamos alcanzado resultados tan positivos. Lo que Brasil está buscando es emplear toda su capacidad de aglutinación en el sentido de *promover entendimientos* entre los demás países sudamericanos para enfrentar desafíos comunes - derivados del hecho de que compartimos un mismo espacio geográfico. *La articulación de América del Sur no tiene nada que ver con designios de proyección del poder nacional. Tiene que ver, sí, con la búsqueda de entendimientos concretos* en torno de asuntos de gran interés para todas las sociedades sudamericanas: la defensa de la democracia; el refuerzo de la paz y de la seguridad; el combate a la exclusión social; la ampliación de la integración económico-comercial; la modernización de la infraestructura física regional; el combate al flagelo del narcotráfico y delitos conexos; y la búsqueda de una inserción más ventajosa en la sociedad globalizada de la información y del conocimiento”¹⁹⁰. Y tras esbozar así la agenda temática de la cooperación regional, asevera en el mismo tenor: “Estaremos trabajando *como naciones hermanas y como Estados iguales, para el bien de todos. No caben en América del Sur proyectos hegemónicos*. Fue manifestado en el encuentro de Brasilia, con mucha propiedad, que América del Sur precisa muchos líderes - valdría la pena completar que América del Sur necesita, en realidad, doce líderes [por los doce países que la componen]. Con ese entendimiento, estamos en el camino correcto para transformar a nuestra región en un área de paz, seguridad, democracia y prosperidad compartida”¹⁹¹.

En el plano **económico-comercial**, Lampreia critica las inequidades derivadas del proteccionismo de los países ricos y las asimetrías de la globalización, advirtiendo que “la profundización de un *sentido genuino de solidaridad y su materialización en políticas eficaces*

¹⁸⁸ Artículo del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, publicado en el periódico *Valor Econômico*, 06/09/2000.

¹⁸⁹ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, concedida al periódico *Valor Econômico*, 12/01/2001.

¹⁹⁰ Artículo del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, publicado en el periódico *Valor Econômico*, 06/09/2000.

¹⁹¹ *Ibidem*.

será, cada vez más, condición para el arraigamiento de la libertad y de la democracia en el ámbito interno de los países y para la construcción de un orden internacional más favorable a la preservación de la paz y de la promoción del desarrollo”. Aunque estas apreciaciones se referían al ámbito mundial, cabe inferir que pueden aplicarse a la integración regional, que el canciller defiende, haciendo hincapié en el regionalismo abierto¹⁹². Por analogía, en la dimensión **político-diplomática**, su apuesta por el multilateralismo puede leerse como un apoyo a la búsqueda de soluciones consensuadas a los problemas regionales¹⁹³.

Y en lo que hace a la **cooperación gradual**, este diplomático procura que su énfasis en Sudamérica no opaque al MERCOSUR, el cual “es un hecho permanente. No existe nada comparable para el país en términos de comercio, inversiones, expansión de las empresas, importancia cultural. Es al mismo tiempo nuestro escenario histórico y *área preferencial de actuación política y comercial*”. Reconoce que la devaluación del real en 1999 perjudicó a los demás Estados Partes del bloque, pero le asigna un impacto pasajero, y recuerda que en las negociaciones comerciales multilaterales Brasil busca concertar posiciones comunes en el MERCOSUR y no en un frente sudamericano¹⁹⁴. No obstante esta preferencia por el proceso integracionista regional, el canciller también postula la aproximación “a países que, como nosotros, cuentan con un grado adelantado de desarrollo económico, aunque no sean desarrollados, como la India, África del Sur, Egipto, *además del MERCOSUR*”¹⁹⁵.

II. La mirada de Celso Lafer (29/01/2001-01/01/2003)

Ya en su discurso inaugural, el sucesor de Lampreia y último canciller de Cardoso resaltó “la alianza estratégica con Argentina como una de las *líneas maestras de la política exterior* del Presidente Fernando Henrique. Constituye un *factor decisivo* para la evolución del MERCOSUR” y de la “ecuación sudamericana”¹⁹⁶. Tras rendir expreso reconocimiento a “Hélio Jaguaribe, uno de los tradicionales y recurrentes mentores de la alianza estratégica entre nuestros dos países”, Celso Lafer ratifica que “la *prioridad* dada por la política externa brasileña a Argentina permanece como un elemento incontestable de nuestras relaciones bilaterales”, y respalda la “promoción de relaciones de tipo especial entre Brasil y Argentina caracterizadas por la noción de una alianza estratégica. Dicha caracterización hoy se justifica, tanto por la amistad y la solidaridad entre nuestros pueblos, como por el interés común en eliminar la pobreza y la exclusión de nuestras sociedades”¹⁹⁷.

¹⁹² Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, en la apertura de la 55ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 12/09/2000.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, concedida al periódico *Valor Econômico*, 12/01/2001.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ Discurso de Posse do Professor Celso Lafer no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 29/01/2001.

¹⁹⁷ Conferencia del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de entrega del título de *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Buenos Aires, 14/08/2001.

Lafer enfatiza que “no existe hoy cualquier duda en lo que se refiere al *carácter único y a la singular importancia* de las relaciones Brasil-Argentina para cada uno de nuestros países. Son relaciones que se reflejan en prácticamente todos los aspectos de la vida nacional de los dos países, encuentran su base en la comunión de valores existente entre ambos y tienen en el MERCOSUR su proyecto internacional más relevante - elementos que están en la base de su caracterización como una alianza estratégica. Profundizarla y tornarla aún más intensa es un objetivo de primer orden”¹⁹⁸. El ministro endosa las palabras del Presidente Cardoso, “pronunciadas en 1997, y que permanecen válidas como un motor impulsor de una de las directrices básicas de la política externa brasileña en los días actuales: ‘La integración que promovemos entre Brasil y Argentina es un legado inestimable para las generaciones que nos reemplazarán. Y una conquista para todos nosotros en los días actuales’”¹⁹⁹.

Lafer no habla demasiado con respecto a la equidad en la **integración económico-comercial**, y de hecho al principio deja traslucir cierto fastidio ante la “solicitud de Argentina de que se le dé un trato de calidad excepcional”²⁰⁰. Muestra asimismo ciertas reservas ante la proliferación de salvaguardias comerciales dentro del MERCOSUR²⁰¹, puesto que, coincidiendo con Lampreia, no cree que la nación platina haya sido excesivamente perjudicada por la devaluación del real en 1999²⁰². Por otro lado, conceder facilidades comerciales a Buenos Aires dentro del bloque austral podría ahondar el déficit brasileño de cuenta corriente, asunto que preocupa bastante al ministro²⁰³.

No obstante, se manifiesta dispuesto a abordar las controversias comerciales bilaterales “con una visión constructiva”²⁰⁴. En palabras del diplomático, “las cancillerías de Brasil y de Argentina vienen trabajando en esta problemática, movidas por el enfoque de que no se superan las dificultades diluyendo el MERCOSUR, sino que por el contrario se requiere más MERCOSUR. El bloque no es la causa de nuestros problemas actuales y puede ser una parte grande de la solución”²⁰⁵.

A medida que la marcha de la economía argentina empeora visiblemente, Lafer se mostrará cada vez más abierto a dialogar con el socio en problemas: “Es lo que estamos haciendo, llevando plenamente en cuenta los difíciles desafíos coyunturales que se nos

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Aplicaciones de la Energía Nuclear (ABAEN), Buenos Aires, 14/08/2001.

²⁰⁰ Clase impartida en el Instituto Rio Branco por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, 12/04/2001.

²⁰¹ Conferencia del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de entrega del título de *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Buenos Aires, 14/08/2001.

²⁰² Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Folha de São Paulo*, 29/01/2001.

²⁰³ Comentarios del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la OCDE - Foro Global 2001, París, 14/05/2001.

²⁰⁴ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Correio Braziliense*, 29/01/2001.

²⁰⁵ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Clarín*, Buenos Aires, 17/06/2001. También Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en el *Brazil-US Business Council*, Washington DC, 01/02/2002.

anteponen, *contribuyendo para que la economía argentina encuentre nuevamente el camino del crecimiento sostenible y de la competitividad*. Para Brasil, una Argentina fuerte y próspera es hoy un elemento esencial, con un impacto sobre el propio proyecto nacional, teniendo en cuenta no sólo el grado de interrelación de las dos economías, sino también su proyección externa. Esta pasa por la consolidación del MERCOSUR, transita por la participación conjunta en las negociaciones sobre un área de libre comercio en las Américas y es un elemento clave para acuerdos de asociación interregional, como aquellos que actualmente se negocian entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) y entre el MERCOSUR y la Unión Europea. En pocas palabras, es todo eso lo que nos da la credibilidad de un *'soft power'*, indispensable para la vida internacional contemporánea²⁰⁶.

Esta preocupación por los efectos de la recesión argentina en la capacidad negociadora internacional del MERCOSUR resulta clave para entender la mayor flexibilidad denotada en la oratoria del canciller. Sin embargo, también en este plano hace una diferenciación de monta: "Argentina tiene una gran preocupación: la exportación de productos agrícolas. Es también una de las preocupaciones de Chile. Nosotros compartimos con ellos esa preocupación del área agrícola, son exportaciones importantes donde somos competitivos. Pero *nuestra economía es mucho más diversificada*"²⁰⁷. Al aludir a la diversificación de la economía brasileña en comparación con la argentina, no surge mención alguna a un proyecto de industrialización común. Esta omisión resulta tanto más relevante si consideran los frecuentes reclamos que Lafer postula en nombre del MERCOSUR ante los países desarrollados, en el sentido de superar la matriz de intercambio basada meramente en las respectivas ventajas comparativas, para permitir "un crecimiento significativo del comercio intraindustrial"²⁰⁸. Ratificaba también la condición de Brasil como "pequeño *global trader*"²⁰⁹, si bien poco después extendería este rótulo a todo el MERCOSUR como bloque²¹⁰.

En el ámbito de la **concertación político-diplomática**, la postura del canciller brasileño ante la crisis argentina es más receptiva, alegando que la credibilidad internacional de Buenos Aires "se sustenta por el mantenimiento del proyecto MERCOSUR"²¹¹. Reconoce que la situación de la nación vecina es "compleja"²¹², reprueba la demora del auxilio internacional²¹³, y expresa su "apoyo y solidaridad a Argentina en este momento difícil"²¹⁴.

²⁰⁶ Conferencia del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de entrega del título de *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Buenos Aires, 14/08/2001.

²⁰⁷ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Correio Braziliense*, 29/01/2001.

²⁰⁸ Presentación del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la Embajada Británica, 25/05/2001. También Ponencia presentada por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la Cámara de Comercio e Industria Brasil-Alemania, São Paulo, 08/06/2001.

²⁰⁹ Clase impartida en el Instituto Rio Branco por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, 12/04/2001.

²¹⁰ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida a la *Revista Mercosul*, n° 74, 01/09/2001.

²¹¹ Entrevista do Ministro Celso Lafer concedida ao jornal *Público* de Portugal, 07/07/2001.

²¹² Discurso do Ministro Celso Lafer por ocasião da Solenidade de Encerramento do 29º Período de Sessões da CEPAL, Hotel Blue Tree Park, 10/05/2002.

No escatima elogios para las relaciones bilaterales, “cada vez más marcadas por *la consulta y la coordinación de políticas y posiciones (...)*. Las consultas que hoy mantenemos abarcan campos como la coordinación macroeconómica; la cooperación consular y la realización de consultas regulares sobre los asuntos políticos de la agenda internacional, regional y global. Esas son medidas que no solamente intensifican las relaciones y contribuyen a una integración cada vez más palpable y benéfica, sino que también preparan a nuestros países para enfrentar mejor los desafíos del mundo contemporáneo, caracterizado por una permeabilidad entre los asuntos ‘internos’ y ‘externos’ mucho mayor que en el pasado”²¹⁵. Entiende que “nuestras conversaciones son más que simples charlas de vecinos; son diálogos entre representantes de dos países amigos y socios empeñados en la conformación de un futuro común”²¹⁶. Aunque cataloga el vínculo binacional como “indispensable”, concede con realismo que “eso no excluye la divergencia ni la discusión”²¹⁷.

La misma actitud proclive a la concertación consensual se extiende al contexto multilateral, en el cual “es fundamental el liderazgo en la propuesta de las tareas que deberán ser realizadas. Pero el contenido y la forma de cada tarea *sólo pueden ser definidos por medio del diálogo*. Sólo el diálogo permite construir una coalición de naciones efectivamente unidas. Naciones unidas por la fuerza del convencimiento”²¹⁸.

Retomando la categoría de “países monstruos” aplicada por George Kennan a grandes naciones como Estados Unidos, Rusia, China, India y Brasil²¹⁹, Lafer señala que “en el plano externo, pesa el hecho de que Brasil es un país de escala continental, relevante para la composición del orden mundial y, no siendo un *monster country* asustador, como sus congéneres, se muestra siempre apto para *articular consensos* entre grandes y pequeños. Tal distinción no deja de constituir un activo potencial en un sistema internacional en el que las percepciones de riesgo y las estimaciones de credibilidad son datos importantes. A esto se suman las inversiones en el *soft-power* de la credibilidad, realizadas por el país en el transcurso de la década de 1990, al tratar de forma constructiva *-por la participación y no por la distancia-* los ‘temas globales’ que se insertaron, en nuevos términos, en la agenda internacional pos guerra fría”²²⁰.

Este peso específico de Brasil en la arena internacional debe ser aprovechado: “Los foros multilaterales constituyen de hecho el mejor tablero para que Brasil ejercite, en nivel

²¹³ Discurso do Ministro Celso Lafer na Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, Monterrey, 22/03/2002.

²¹⁴ Intervención del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en el Seminario “La Situación Internacional y la Socialdemocracia: Desafíos y Oportunidades”, 26/03/2002.

²¹⁵ Conferencia del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de entrega del título de *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Buenos Aires, 14/08/2001.

²¹⁶ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida a la *Revista Mercosul*, n° 74, 01/09/2001.

²¹⁷ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Folha de São Paulo*, 29/01/2001.

²¹⁸ Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la Apertura de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 12/09/2002.

²¹⁹ LAFER, Celso (2002): *La identidad internacional de Brasil*, FCE, Buenos Aires, p. 29.

²²⁰ Clase impartida en el Instituto Rio Branco por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, 12/04/2001.

global, su competencia en la defensa de los intereses nacionales. El juego de las *alianzas de geometría variable*, facilitadas por un mundo de polaridades indefinidas, fortalece nuestra capacidad de acción en ese tipo de foro, donde podemos desarrollar lo mejor de nuestro potencial para actuar en la elaboración de las normas y pautas de conducta de la gestión del espacio de la globalización en todos los campos de interés para Brasil”²²¹.

¿Pero qué rol cabe a la alianza estratégica con Argentina en este contexto de “geometría variable”? El mismo canciller da la respuesta, demarcando los eventuales límites del entendimiento binacional: “Nosotros debemos trabajar siempre junto con Argentina, que es *nuestra circunstancia, nuestro socio en el MERCOSUR*. Pero, como yo escuché una vez en una conversación en Ginebra, ‘poder en el ámbito del comercio es el tamaño de su mercado’. Nosotros tenemos, en ese contexto, recursos de poder. *Una acción conjunta es siempre mejor, pero yo no temo el aislamiento*, si eso fuera necesario para defender los intereses nacionales”²²². Pocos meses después, ante un auditorio predominantemente argentino, morigeraría su expresión, aplicando este mismo argumento del poder derivado del tamaño del mercado ya no a Brasil individualmente, sino al MERCOSUR en conjunto²²³.

En lo atinente a la variable de la **cooperación**, Lafer entiende que hay amplio espacio para la coordinación bilateral en diversas áreas²²⁴. Respecto de la gradual proyección regional de la cooperación argentino-brasileña, el canciller subraya: “La aproximación entre Brasil y Argentina invirtió el signo de las relaciones bilaterales, que dejaron de constituir un factor de incertidumbre para el equilibrio estratégico de América del Sur y pasaron a ser, al contrario, una *garantía de paz y estabilidad para la región*. Se eliminaron gradualmente los factores de suspicacia recíproca que minaban las relaciones (...). De la desconfianza generada por el desconocimiento se pasó a la confianza basada en la cooperación”²²⁵.

Esta evolución ha reverberado en provecho de la subregión, al devenir condición de posibilidad para la creación y consolidación del MERCOSUR. El canciller admite que las dificultades económicas de Argentina y Brasil afectan negativamente al bloque austral, pero insiste en que “la respuesta a las dificultades actuales es *más integración, y no menos*. Tenemos que avanzar en la dirección del Mercado Común, de la *integración de las cadenas productivas*, de la integración de las infraestructuras físicas, además de perfeccionar los aspectos institucionales, buscando mejorar el mecanismo de solución de controversias, coordinar mecanismos de defensa comercial extrazona y la eliminación de medidas intrazona, instalando, en su lugar, un sistema común de defensa de la competencia”²²⁶.

²²¹ *Ibidem*.

²²² Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Valor Econômico*, 26/01/2001.

²²³ Texto-base para a palestra do Ministro Celso Lafer por ocasião do Colóquio Idea, realizado no Hotel Transamérica, São Paulo, 09/10/2001.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de conmemoración de los Diez Años de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), Buenos Aires, 14/08/2001.

²²⁶ Texto-base para a palestra do Ministro Celso Lafer por ocasião do Colóquio Idea, realizado no Hotel Transamérica, São Paulo, 09/10/2001.

Lafer recalca la importancia política y económica de la alianza estratégica en este proceso: “El MERCOSUR tiene una dimensión estratégica que pasa por el entendimiento con Argentina. Existen problemas, pero ellos no son tan graves como se imagina. La mudanza en el cambio en Brasil no provocó los efectos que se esperaban en Argentina. Una unión aduanera, como es el caso del MERCOSUR, es un compromiso de otra naturaleza, no sólo de cooperación, sino de integración. Creo que Brasil y Argentina son igualmente fundamentales uno para el otro como mercado”²²⁷.

Para este ministro, el bloque austral no es solamente un proceso económico-comercial, sino también de cooperación “en las áreas de Justicia, Educación, Salud, Transportes y Comunicaciones, entre otras”, mediante el mecanismo del consenso intergubernamental y “la disposición de ofrecer consultas a los demás socios en caso de necesidad de aclaración en cuanto a la aplicación de leyes en nivel interno, lo que asegura la permanencia de un ejercicio diplomático y negociador abierto, *poco propenso a escudar actitudes unilaterales* que puedan ser objeto de presión. Son, en fin, medidas de *confidence building* que mantienen la confianza mutua en la interdependencia”²²⁸.

De hecho, evitando en todo momento el vocablo “supranacionalidad”, Lafer reconoce que la creación de órganos permanentes e institucionalizados para elaborar y aplicar normas, y para la solución de controversias en el MERCOSUR, tenderá “a adquirir gradualmente una mayor proyección en los debates entre los que piensan el proceso de integración”²²⁹. El bloque debe ser, señala, un “espacio para la *construcción consensual* y la aplicación de normas jurídicas disciplinantes de conflictos y *promotoras de la cooperación*”²³⁰. Reconoce abiertamente que el proceso integracionista “está *anclado en el consenso que deriva de la reciprocidad de intereses*. Para mantener el proyecto en el tiempo requiere un contexto ‘win-win’ (‘ganador-ganador’) donde todos los socios ganan”²³¹.

Pero la alianza estratégica no sólo debe ser funcional al fortalecimiento del MERCOSUR, sino del bloque sudamericano entonces en ciernes: “Como *socios en un proyecto común de integración y de inserción internacional*, Brasil y Argentina también deben empeñarse en la articulación de nuestro espacio en el continente sudamericano, articulación que en mi opinión representa tanto un *desdoblamiento natural de la creciente vinculación bilateral y en el ámbito del MERCOSUR*, como un elemento catalizador del crecimiento y del desarrollo económico y comercial de nuestra región”²³².

Aludiendo a la Cumbre de Brasilia de 2000, el ministro expresa que “la línea de la política externa dirigida hacia la unión y la amistad entre los países sudamericanos, se encuadra (...)”

²²⁷ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Jornal de Brasília*, 29/01/2001.

²²⁸ Artículo del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, publicado en el periódico *Correio Braziliense*, 26/03/2001.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*.

²³¹ Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico Clarín, Buenos Aires, 17/06/2001.

²³² Conferencia del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de entrega del título de *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Buenos Aires, 14/08/2001.

en el campo del eje de la *relativa igualdad entre los socios*". En su opinión, "el objetivo de la reunión fue precisamente el de profundizar la cooperación que ya existe en nuestro espacio común sudamericano, convirtiendo este espacio en un proyecto para la *cooperación en diferentes campos*".

De acuerdo con Lafer, "en función de su geografía, de su experiencia histórica y de la línea de continuidad de su acción diplomática, Brasil está en confianza y en casa con el componente sudamericano de su identidad internacional, que es una 'fuerza profunda', de naturaleza positiva, en su política externa. Es por lo tanto natural que esa política encuentre *prioridad en las relaciones con Argentina; en el desarrollo del MERCOSUR* como proyecto de largo alcance; y *en la articulación de América del Sur* como espacio de paz y desarrollo"²³³.

Brasil, dice el canciller, "se enorgullece de tener una política exterior con presencia universal, con intereses en todos los cuadrantes", pero la vecindad, parafraseando a Ortega y Gasset, "hace de América del Sur 'la circunstancia en nuestro yo diplomático'. Una obra exitosa, secular, de superación de conflictos y de acercamiento tuvo como resultado el MERCOSUR, nuestro principal proyecto de política exterior"²³⁴. Proyecto que se prolonga en la integración de América del Sur, calificada como "condición esencial para el desarrollo sostenido de la región (...). Deberíamos, como gobiernos, *actuar de forma conjunta y articulada* para reducir las barreras y obstáculos legales e institucionales" a la integración del subcontinente²³⁵. Esto consolidaría en la región la transformación de las "fronteras de separación" en fructíferas "fronteras de cooperación"²³⁶.

La estrategia de inserción internacional planteada por el discurso de este diplomático sigue una progresión similar a la recomendada por Jaguaribe: alianza bilateral, MERCOSUR, Sudamérica, esfera global. Así, a la manera de círculos concéntricos, "los acuerdos con el MERCOSUR y con el resto de la región servirían como plataforma para la economía brasileña, favoreciendo una exposición gradual para la competencia internacional y las ganancias de escala necesarias para el aumento de la productividad y para la plena participación en la economía global (...). El MERCOSUR y América del Sur constituirían un *locus* de integración más rápida y más profunda, pero sin perder de vista *la importancia de la esfera multilateral para un país con intereses diversificados en escala global*"²³⁷.

²³³ Clase impartida en el Instituto Rio Branco por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, 12/04/2001.

²³⁴ Ponencia presentada por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la Cámara de Comercio e Industria Brasil-Alemania, São Paulo, 08/06/2001.

²³⁵ Artículo del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, publicado en el periódico La Nación, Buenos Aires, 07/08/2001.

²³⁶ Discurso de Posse do Professor Celso Lafer no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 29/01/2001.

²³⁷ Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en el seminario "Brasil y el ALCA", realizado en la Cámara de los Diputados, Brasília, 23/10/2001.

III. La visión de Celso Amorim (01/01/2003-30/09/2005)

III.a) La defensa de la integración equitativa

En su discurso de investidura, el flamante canciller del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva anunció "una política exterior orientada hacia el desarrollo y la paz, que tratará de *reducir el hiato entre naciones ricas y pobres, promover el respeto de la igualdad entre los pueblos* y la democratización efectiva del sistema internacional"²³⁸. No dudó, incluso, en afirmar que "está claro, hoy, que los beneficios de la llamada globalización recaen sólo en una pequeña parte de la humanidad, y que el proceso como tal está plagado de asimetrías. Sabemos que *estos desequilibrios no se disiparán espontáneamente*", por lo cual "tenemos que preguntarnos si debemos resignarnos a los intentos de integración sin cualificaciones en el contexto vigente, o si nuestra inserción global presupone un esfuerzo –*en coordinación con otros socios gubernamentales y no gubernamentales- por promover condiciones más ecuanímes de competencia y distribución de los frutos*. Como lo testimonia la participación del Presidente Lula en los foros de Porto Alegre y Davos, *Brasil pasó a asumir una posición de liderazgo* en busca de un nuevo paradigma, en el marco de esta segunda alternativa"²³⁹. En este contexto, el ministro renueva las críticas ya lanzadas por Lampreia contra las medidas proteccionistas, perjudiciales para países en desarrollo, montadas paradójicamente por "algunos de los principales defensores de los beneficios de la liberalización"²⁴⁰.

Pese a estas manifestaciones favorables a un orden internacional más equitativo, durante su primer año a cargo de Itamaraty Amorim no formuló declaraciones que refiriesen esta misma equidad a las relaciones de Brasil con Argentina. Sí, en cambio, aparecen expresiones concernientes a una mayor equidad vinculadas al MERCOSUR como bloque. Según el canciller, Brasil es una mezcla de "tigre" (por su impulso exportador) y "ballena" (por la importancia de su enorme mercado interno)²⁴¹, que debe "*ejercer un cierto liderazgo* (en el ámbito del MERCOSUR) en el mejor sentido de la palabra. Ese liderazgo implica también un *determinado grado de generosidad*, lo que no quiere decir ser 'buenito', ya que lo que necesitamos es tener *conciencia de la responsabilidad*". El ministro agrega enseguida que esto "no quiere decir que Brasil vaya a abandonar a sus sectores", sino que "Brasil no puede, con relación a países menores, *sobre todo Uruguay y Paraguay*, actuar como si estuviese actuando con la Unión Europea o la República China, que son gigantes"²⁴².

Por cierto, el nuevo jefe de Itamaraty muestra una mayor flexibilidad que sus dos predecesores inmediatos en el cargo, en cuanto atañe al equilibrio comercial intrabloque:

²³⁸ Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003.

²³⁹ Conferencia del Ministro Celso Amorim sobre el tema "Inserción Global del Brasil: OMC, MERCOSUR, ALCA, Zona de Libre Comercio del Brasil con la Unión Europea", leída por el Ministro interino, Samuel Pinheiro Guimarães, en el XV FORUM NACIONAL, BNDES, Rio de Janeiro, 21/05/2003.

²⁴⁰ *Ibidem*. También Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - "La diplomacia del Gobierno de Lula", Brasilia, 10/04/2003.

²⁴¹ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la Revista *IstoÉ Dinheiro* - "Somos una mezcla de tigre y ballena", Brasilia, 13/01/2003.

²⁴² Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al diario *Gazeta Mercantil* - "Brasil protege a los pequeños para lidiar con el ALCA", Brasilia, 07/02/2003.

“existen muchas dificultades, pero también gran interés (de los países sudamericanos) en negociar con Brasil, porque el mercado brasileño es muy atractivo para la mayoría (...). Tenemos que negociar con la plena conciencia de nuestra responsabilidad, o sea, que *somos más fuertes*. Muchas veces, se va atrasando a causa de los países menores del MERCOSUR. Pero nosotros tenemos que encontrar la manera de *atender al interés de ellos, que es legítimo*. El país pequeño entró a una sociedad, que es el MERCOSUR, con la expectativa de algo determinado. Si luego uno verifica que eso que se pretendía le será entregado a otro socio, uno comienza a dudar. Tenemos que hallar una manera –no sé cuál es, porque no desbrocé técnicamente todos los problemas- de *preservar el interés del Uruguay, del Paraguay*, y al mismo tiempo negociar con Perú, Venezuela... El problema es que muchas veces las pequeñas dificultades, que son puntuales, terminaron impidiendo lo estratégico. Uno no puede dejar que eso siga sucediendo. Una cosa muy característica del gobierno de Lula es el fuerte predominio de lo político con ‘p mayúscula’ sobre lo sectorial, sobre lo pequeño. Creo que debemos introducir eso en nuestra política exterior, en las relaciones con el MERCOSUR (...). *Brasil no puede, por una cosa pequeña, crear dificultades a todo un proyecto estratégico*, que es interesante para nosotros, para los empresarios y para el trabajador brasileño”²⁴³.

La equidad también es vislumbrada como funcional en el campo externo, para lograr mayor efectividad en las negociaciones comerciales internacionales mediante la presentación de posturas comunes: “tenemos que convencer también a nuestros socios del MERCOSUR, que no siempre tienen los mismos intereses en casos puntuales. *Creo que podremos convencerlos más, cuanto más generosos mostremos ser en las negociaciones internas del MERCOSUR*. Es eso lo que tenemos que hacer”²⁴⁴. Con esta actitud, los países del MERCOSUR se mostrarán más proclives a extender los beneficios del bloque a las demás naciones sudamericanas: “Tenemos que mostrarles a nuestros socios de economías de menor tamaño que dicha ampliación no va a restringir el acceso que tienen en la actualidad para sus productos al mercado brasileño. Si está la disposición política para hacer algo, esto se hará”²⁴⁵.

Amorim llega a mencionar la necesidad de una mayor articulación industrial al interior del proceso integracionista, observando que, a mediano plazo, “los aranceles tal vez no sean un instrumento fundamental. Tenemos que pensar cada vez más en las cadenas productivas, en la forma cómo se entrelazan. No sólo en las relaciones con los países desarrollados, sino en el MERCOSUR. *Tenemos que pensar, cuando surja una industria nueva en Brasil, en los socios menores del MERCOSUR*. Esta es una manera de ofrecerles una posibilidad de beneficiarse con este proceso”²⁴⁶. En este sentido, Amorim apoya “esa idea, modernizada, dentro del concepto de *cadenas productivas entre Brasil y Argentina, pero también incluyendo Uruguay y Paraguay*, y en el futuro, ¿por qué no incluir Perú, o mismo hasta otros países? Ellos pueden formar parte de un nicho dentro de la cadena. Eso es perfectamente viable. Eso nunca fue

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Interpelación del Ministro Celso Amorim en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Brasilia, 23/04/2003.

²⁴⁵ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la revista *Istoé* - “Resultados, no plazos”, Brasilia, 02/06/2003.

²⁴⁶ Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al diario *Gazeta Mercantil* - “Brasil protege a los pequeños para lidiar con el ALCA”, Brasilia, 07/02/2003.

abandonado del todo en la industria automovilística y en otras áreas. Pero es una vertiente a ser explorada con mayor profundidad"²⁴⁷. Tal modalidad de concatenación productiva ya había sido planteada por Lafer, pero en forma menos vigorosa.

Brasil, afirma el canciller, "está preparado para hacer su parte, impidiendo que lo burocrático se anteponga a lo político en este proceso, y, en tanto mayor economía del MERCOSUR, *alentando grandes inversiones de empresas brasileñas en la región con vistas a la articulación de una política industrial regional*. Al mismo tiempo, nos parece fundamental la preservación de un nivel adecuado de coordinación entre los miembros del bloque"²⁴⁸ en las negociaciones comerciales en curso: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), acuerdo MERCOSUR-Unión Europea y la denominada "Ronda Doha".

También con respecto al proceso de integración sudamericano el canciller de Lula capta la necesidad de perseguir el equilibrio económico-comercial, explicando a sus compatriotas que "*Brasil es la mayor economía de Sudamérica*. Tenemos que tener, en relación a los otros países de Sudamérica, una actitud de liderazgo positivo. No se trata de liderar para decirles lo que tienen que hacer, nada de eso. *¿Qué es liderazgo positivo? En lo económico, es demostrar que nuestro mercado está abierto a ellos, claro que dentro de reglas de justicia y que también permitan una cierta reciprocidad. Pero para eso nosotros, muchas veces, tenemos que ayudarlos, o con financiamiento, o hasta con cosas menores y prácticas*"²⁴⁹.

Es a partir de su segundo año a cargo de la cartera externa del gobierno Lula, que Amorim da mayor cabida en sus declaraciones públicas a la necesidad de nivelar la relación con Argentina. Por cierto, resulta llamativo que, al afirmar que "el MERCOSUR ha contribuido decisivamente a la consolidación de la alianza estratégica entre Brasil y Argentina", presente como evidencia de su aseveración el crecimiento de las exportaciones e inversiones brasileñas en el mercado argentino, sin mencionar el flujo de bienes y capitales en sentido inverso²⁵⁰. Sí expresa satisfacción ante el incremento de las importaciones brasileñas procedentes de instancias de integración latinoamericana como MERCOSUR, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y Comunidad del Caribe (CARICOM)²⁵¹. En parte, tal omisión puede explicarse por la retracción económica que acababa de atravesar la economía argentina, y que Amorim reconoce de manera mucho más asertiva que su predecesor inmediato en el cargo, Celso Lafer. En palabras de Amorim, Brasilia "suele ser flexible con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Ahora, si usted tiene un

²⁴⁷ Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Gazeta Mercantil* - "Brasil tiene opciones diferenciadas para la integración", Brasilia, 03/09/2003.

²⁴⁸ Conferencia del Ministro Celso Amorim sobre el tema "Inserción Global del Brasil: OMC, MERCOSUR, ALCA, Zona de Libre Comercio del Brasil con la Unión Europea", leída por el Ministro interino, Samuel Pinheiro Guimarães, en el XV FORUM NACIONAL, BNDES, Rio de Janeiro, 21/05/2003.

²⁴⁹ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la revista *Carta Capital* - "La Semilla del Proyecto...", Brasilia, 28/05/2003.

²⁵⁰ Artículo do Ministro Celso Amorim publicado no jornal Folha de São Paulo - "O Mercosul e o futuro", 15/12/2004.

²⁵¹ Artículo del Ministro Celso Amorim, publicado en el periódico La Prensa - "Brasil y la integración regional", Panamá, 03/03/2005.

vecino que está pasando por una situación de crisis y que es un aliado estratégico, ¿ahí no se puede ser flexible? El país no existe fuera de su región”²⁵².

El brasileño admite los altibajos de la relación bilateral, mostrándose comprensivo: “Hay dificultades -que son naturales en un período de recuperación de la economía argentina, después de un período de gran crisis industrial- que nosotros no ignoramos, sino que están siendo *enfrentadas con creatividad, con espíritu de solidaridad* -que fue el que marcó el inicio de ese proceso, desde el gobierno Sarney y Alfonsín- como parte de una cosa más amplia, que es la paz y la solidaridad en la región de América del Sur”²⁵³.

El canciller se anima incluso a ofrecer un diagnóstico –hecho bastante inusual en el ambiente diplomático- de la situación del país vecino, sin dejar de puntualizar que la responsabilidad de la debacle económica recae en gran medida en los propios argentinos: “Del lado argentino, ellos cometieron muchos errores, no necesariamente este gobierno [habla de la administración de Néstor Kirchner entonces en el poder], sino que es algo que se acumuló. Hicieron una apuesta que dio errado y que resultó en desindustrialización, resultó en la crisis que todo el mundo presencié. Hoy hay un esfuerzo de retomar el crecimiento de una manera diferente de la que ocurrió en los años, digamos, de esa ilusión de que el peso valiera un dólar. Eso pasa por un cierto nivel de reindustrialización de Argentina. Si los instrumentos que ellos están escogiendo son los mejores o no, no me cabe juzgar, mas encuentro comprensible que el país pase por eso (...). *No puedo imaginar, y nadie en Brasil va a imaginar, que Argentina va a renunciar a tener un cierto grado de industrialización. No es psicológicamente posible, no es políticamente posible, y no es económicamente viable*”²⁵⁴.

Y agrega, relativizando el impacto de las frecuentes disputas comerciales binacionales: “es natural que en una relación tan próxima de países que siguieron políticas macroeconómicas tan dispares, haya dificultades”²⁵⁵. Los argentinos, opina Amorim, “están teniendo una tentativa de reindustrialización. ¿Dónde ven la dificultad? Ellos no la ven en los americanos o europeos que no entran en su mercado, o entran menos. La ven en Brasil. Entonces toman esas medidas que nos irritan. No estoy defendiendo sus medidas, pero tenemos que procurar una solución para esta cuestión, que probablemente no es la que ellos quieren”²⁵⁶. Las medidas de que habla el ministro, y frente a las que propone una resolución dialogada, son las salvaguardias comerciales impuestas por Buenos Aires a bienes brasileños, que ya habían sido objetadas por Celso Lafer. El canciller de Lula hace gala de comprensión ante las necesidades de reindustrialización argentina de forma mucho más categórica que sus

²⁵² “No tenemos que actuar de manera imperialista” - Entrevista publicada por el periódico La Nación, Buenos Aires, 19/12/2004.

²⁵³ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao programa “Bom Dia Brasil” - “Projeto Estratégico”, Brasília, 16/12/2004. También Entrevista à revista Carta Capital - “Pelos Resultados”, Brasília, 21/02/2005.

²⁵⁴ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao jornal Valor Econômico - País vai manter complacência no Mercosul, Brasília, 16/12/2004. También Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista Veja, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

²⁵⁵ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao jornal Valor Econômico - País vai manter complacência no Mercosul, Brasília, 16/12/2004. También Entrevista concedida ao programa Bom Dia Brasil, da TV Globo. Brasília, 09/05/2005.

²⁵⁶ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao jornal Valor Econômico - País vai manter complacência no Mercosul, Brasília, 16/12/2004.

dos antecesores en la cartera, pero advierte que las salvaguardias son un arma de doble filo: si tal instrumento “fuere adoptado contra los productos brasileños, tendrá que ser utilizado también cuando hubiere problemas en relación con productos argentinos”²⁵⁷.

Por otra parte, en ocasiones Amorim presenta la creación de oportunidades industriales - claves para el logro de una integración equitativa- como un asunto a resolver primordialmente por el sector privado. Así, por ejemplo, celebrando el lanzamiento en San Pablo, en octubre de 2004, de una coalición empresarial argentino-brasileña, declara que ésta debería debatir “*políticas industriales y de desarrollo comunes en el seno del MERCOSUR, para fortalecer las cadenas productivas regionales* [incluyendo], al menos, seis temas fundamentales: 1) fomento a la formación de *joint ventures*; 2) mecanismos financieros para la integración de cadenas de valor; 3) compras gubernamentales; 4) desarrollo de investigaciones conjuntas; 5) participación conjunta en eventos empresariales, y 6) negociaciones comerciales extrarregionales y promoción comercial conjunta”, todo lo cual creará “un entramado de intereses que unan a ambos países, dando consistencia y estabilidad a la alianza bilateral”²⁵⁸.

Poco después, sin embargo, añadirá el apoyo estatal a esta tarea privada de responder a las dificultades con “más MERCOSUR”, retomando así una expresión previamente empleada por Celso Lafer: “Por eso incentivamos, *junto al sector privado*, la formación de *joint ventures* y la integración de las cadenas productivas, de modo de aumentar nuestro grado de competitividad para conquistar mercados en terceros países. Buscamos encontrar mecanismos de financiamiento que creen condiciones para el *establecimiento de políticas industriales comunes*. Un esfuerzo especial ha sido hecho para acomodar las economías menores de la Unión Aduanera dentro de horizontes temporales claramente definidos”²⁵⁹.

Con respecto precisamente a esta especial consideración hacia los socios pequeños del MERCOSUR, el jefe de Itamaraty destaca la importancia de que Brasil y Argentina hayan reconocido que Uruguay y Paraguay “necesitan de *condiciones más favorables* para que el acuerdo les sea atrayente”²⁶⁰, pero no hace jamás referencia explícita a una eventual asimetría entre su país y Argentina, quizá en un gesto de delicadeza diplomática hacia la vapuleada “aliada estratégica” de Brasil, o tal vez para no abordar un tema de extrema sensibilidad política en la relación bilateral. El hecho es que, en cambio, sí puntualiza la existencia de asimetrías favorables a Brasil tanto con relación al MERCOSUR como al resto de Sudamérica: “El *reconocimiento de asimetrías*, que se nos ha negado en otros foros y en otras negociaciones, ha sido un sello de nuestras negociaciones con países de economías menos desarrolladas que la nuestra. Asimismo, ha inspirado el establecimiento de programas como el de Sustitución Competitiva de Importaciones, en un esfuerzo raro, en el caso de países en desarrollo, por tratar de *equilibrar las condiciones de intercambio* con los países de la región. La integración es

²⁵⁷ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao programa "Bom Dia Brasil" - "Projeto Estratégico", Brasília, 16/12/2004.

²⁵⁸ La hora de la integración empresarial, La Nación, Argentina, 23/11/2004. También Entrevista do Ministro Celso Amorim, ao programa Bom Dia Brasil da TV Globo. Brasília, 12/05/2005.

²⁵⁹ Artigo do Ministro Celso Amorim publicado no jornal "Folha de São Paulo" - "O Mercosul e o futuro", 15/12/2004.

²⁶⁰ Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Gazeta Mercantil* - "Política externa y determinación", Brasília, 03/09/2003.

un *proyecto consensual y colectivo* por definición. Es un imperativo de nuestro desarrollo y de una mejor inserción internacional²⁶¹.

El reconocimiento de las asimetrías, remarca, revitalizó al MERCOSUR: *"Reforzamos su unidad al actuar en bloque, con una única voz, en las negociaciones [del ALCA] y para la celebración del acuerdo bi-regional de libre comercio con la Unión Europea. Fortalecimos su cohesión interna, impulsando la integración de las cadenas productivas de Brasil y de Argentina, de modo de privilegiar la realización de inversiones en ambos países y la capacitación de sus sectores privados para exportar para terceros mercados"*²⁶².

Recién hacia 2005 (final del período estudiado) aparecen declaraciones sumamente explícitas con relación a la integración equitativa, en términos industriales, entre Argentina y Brasil, por ejemplo al postular *"una política industrial común que lleve en cuenta los intereses de industrialización de los dos países, inclusive con financiamiento del BNDES [Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileño]. Ahora, es preciso ver todo eso con cautela, porque los recursos del BNDES no son infinitos, y usted no puede financiar la industrialización de Argentina. Ellos tienen que hacer su parte, y nosotros podemos ayudar. De cualquier forma, cualquier relación desequilibrada es insostenible a largo plazo. Usted sólo vende si compra. Queremos venderles heladeras, cocinas, zapatos, automóviles, no sé cuántas cosas más. Entonces, vamos a tener que comprar. Incluso comprando más trigo y petróleo, no es suficiente. Argentina quiere, y es natural que quiera, tener una base industrial con valor agregado"*²⁶³. El ministro reconoce así la manifiesta *voluntad* de reindustrialización argentina, sin pronunciarse acerca de la efectiva *capacidad* del país de llevarla a cabo.

En el ámbito del MERCOSUR se revela la misma inquietud: *"Tenemos que desarrollar políticas industriales comunes, trabajar más en las cadenas productivas. En el largo plazo, para Brasil, interesa que América del Sur esté bien, interesa que los países sean estables. Entonces, tenemos que comprar más de Argentina, de Uruguay, de Paraguay"*²⁶⁴, e incluso financiar inversiones y proyectos regionales²⁶⁵. Alega claramente que *"Brasil tiene que tomar conciencia de que debe hacer más por el MERCOSUR, en términos de política industrial, tiene que hacer política industrial que no sea sólo brasileña, sino que comprenda a todo el MERCOSUR y, cuando se habla del bloque, Argentina representa 80% o más para Brasil"*²⁶⁶.

Igualmente, ya pasando al plano sudamericano, Amorim reconoce que *"Brasil es el país mayor, entonces tiene más responsabilidad. Brasil tendría que encontrar fórmulas –infelizmente*

²⁶¹ Intervención del Ministro Celso Amorim en la XIII Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, Montevideo, 18/10/2004. El **Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones**, creado por Itamaraty en 2003, busca reemplazar importaciones brasileñas extrarregionales por productos sudamericanos competitivos, mediante la firma de memorandos bilaterales especiales (el memorando con Argentina fue suscripto el 30/11/2005, ya finalizado el período estudiado en esta tesis); <http://www.braziltradenet.gov.br/PSCI/E/destaquepSciE.aspx>

²⁶² Artigo do Ministro Celso Amorim publicado na "Brasil International Gazeta" - "Brasil, política externa e comércio internacional", Brasília, 21/12/2004.

²⁶³ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornal Folha de São Paulo. Brasília, 16/05/2005.

²⁶⁴ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à Folha de São Paulo, 14/08/2005

²⁶⁵ Intervención del Ministro Celso Amorim en la XIII Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, Montevideo, 18/10/2004. También Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la revista *Istoé* - "Resultados, no plazos", Brasília, 02/06/2003.

²⁶⁶ Entrevista concedida ao programa Bom Dia Brasil, da TV Globo. Brasília, 09/05/2005.

eso camina de forma lenta— para que pudiésemos también importar más. ¿Cuál es la razón del malestar? Es porque *nosotros exportamos y nuestro mercado no se abre o se abre poco, o la oferta exportable de ellos es pequeña*. Tenemos que descubrir fórmulas para tener *una política industrial compartida*²⁶⁷. Con estas declaraciones, la *lexis* del ministro hacia los países vecinos alcanza un correlato coherente con sus frecuentes críticas a la inequidad en la Organización Mundial de Comercio (OMC)²⁶⁸ y a las desventajas del ALCA para la industrialización de Brasil²⁶⁹.

III.b) El abordaje de la concertación consensual

Al hacerse cargo de la cartera de Relaciones Exteriores de Brasil, Amorim dejó claro que “no esquivaremos un protagonismo comprometido, siempre que sea necesario para la defensa del interés nacional y de los valores que nos inspiran”²⁷⁰. Advierte que, con la apertura del mandato presidencial de Lula, lo que cambia esencialmente es “el ánimo en Brasil, la confianza en nuestra capacidad de construir una nueva agenda internacional y de transformarla en puntos de nuestro interés”²⁷¹. Para esto, la concertación ocupa un lugar prominente: “tenemos que saber hacer alianzas y articulaciones sin ningún tipo de preconcepción (...). Tenemos que aprender a vivir en un mundo de *geometrías variables*, descubriendo en cada asunto nuestra mejor alianza, y utilizarla de forma consistente, coherente con los principios generales, mas sin preconcepciones”²⁷².

En este marco, el vínculo con Estados Unidos es fundamental: “no se puede dejar de priorizar el diálogo con la mayor potencia del mundo. Además de ser nuestro mayor socio comercial y el principal motor de la economía global, un buen diálogo con ellos es esencial si Brasil quiere ejercer su peso en las relaciones internacionales, en todos los frentes, no sólo el comercial”²⁷³. Luego vienen los lazos con la Unión Europea, Japón y los grandes países en desarrollo, buscando fortalecer la multipolaridad²⁷⁴, meta que ya Lampreia había delineado.

La región también ocupa una posición relevante en la *lexis* de Amorim, quien hace gala de moderación y búsqueda de consensos al afirmar: “Queremos paz y democracia a nuestro alrededor, *pero nunca imponiéndolas* (...). Brasil y otros países pueden ayudar a *construir un puente*, pero no se puede ayudar a quien no desea ser ayudado”²⁷⁵.

²⁶⁷ Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, à revista Veja, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

²⁶⁸ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim a Folha de S. Paulo - "País quer acesso ao mercado americano, com ou sem ALCA"- Brasília, 10/01/2005. También Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista Veja, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

²⁶⁹ Entrevista à revista Carta Capital - "Pelos Resultados", Brasília, 21/02/2005. También Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista Veja, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

²⁷⁰ Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003.

²⁷¹ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la Revista *IstoÉ Dinheiro* - "Somos uma mistura de tigre y ballena", Brasília, 13/01/2003.

²⁷² *Ibidem*.

²⁷³ *Ibidem*. También Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003.

²⁷⁴ *Ibidem* (ambos textos).

²⁷⁵ Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al diario *Gazeta Mercantil* - "Brasil protege a los pequeños para lidiar con el ALCA" Brasília, 07/02/2003.

Frente a las previamente consignadas menciones a alianzas pragmáticas y de “geometría variable” –concepto que ya Lafer empleara profusamente durante su gestión-, las alusiones a los esfuerzos de concertación con Argentina son más bien escasas -si bien encomiásticas- durante el primer año de Amorim al frente de Itamaraty: “Nuestra relación con Argentina es *estratégica e importante*. Es fundamental que a la Argentina le vaya bien, así como es fundamental que a Brasil le vaya bien. En nuestra relación con los argentinos no hay zonas de sombra. Es de una franqueza como raras veces he visto”²⁷⁶. Buenos Aires es presentada como una pieza clave en lo tocante al MERCOSUR, en términos muy similares a los acuñados por Jaguaribe: “*No existe MERCOSUR sin un buen entendimiento entre Brasil y Argentina*. Claro que los otros socios son importantes para darle al MERCOSUR una proyección internacional. Pero obviamente la base del MERCOSUR es el buen entendimiento entre Brasil y Argentina”²⁷⁷.

En realidad, las alusiones del canciller a la concertación consensual en la región corresponden menos a Argentina que al bloque austral como conjunto: “El fortalecimiento del MERCOSUR, una prioridad en sí misma y basamento del proyecto de integración de Sudamérica, debe reflejarse también en una *acción coordinada del bloque en las negociaciones con países de afuera de la región*”, como la lograda en la OMC y el Grupo Cairns²⁷⁸. También se congratula de la negociación común del bloque frente a actores tan diversos como la Unión Europea, India, Egipto, Marruecos, la Unión Aduanera de África Austral, SICA, CARICOM, y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, rematando: “La unidad de nuestros países potencia nuestro poder de negociación y maximiza las posibilidades de ganancia”²⁷⁹.

Pero muy especialmente, Amorim valora la postura común cincelada por el MERCOSUR en las candentes negociaciones de libre comercio hemisférico²⁸⁰, sosteniendo que “seguiremos trabajando hombro a hombro con los socios del MERCOSUR en la construcción de una posición solidaria y firme”²⁸¹. Es más, afirma que lo conveniente para el proceso integracionista es “negociar en bloque con los EEUU, en un formato 4+1. Creemos que así preservaremos

²⁷⁶ Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al periódico *Jornal do Brasil* - “La demanda por Lula es mucho mayor que la oferta”, Brasilia, 24/07/2003.

²⁷⁷ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim, a la revista *Istoé* - “Resultados, no plazos”, Brasilia, 02/06/2003.

²⁷⁸ Conferencia del Ministro Celso Amorim sobre el tema “Inserción Global del Brasil: OMC, MERCOSUR, ALCA, Zona de Libre Comercio del Brasil con la Unión Europea”, leída por el Ministro interino, Samuel Pinheiro Guimarães, en el XV FORUM NACIONAL, BNDES, Rio de Janeiro, 21/05/2003.

²⁷⁹ Artigo do Ministro Celso Amorim publicado no jornal “Folha de São Paulo” - “O Mercosul e o futuro”, 15/12/2004. También Entrevista à revista Carta Capital - “Pelos Resultados”, Brasília, 21/02/2005.

²⁸⁰ Interpelación del Ministro Celso Amorim en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Brasilia, 23/04/2003. También Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el periódico La Prensa - “Brasil y la integración regional”, Panamá, 03/03/2005.

²⁸¹ Conferencia del Ministro Celso Amorim sobre el tema “Inserción Global del Brasil: OMC, MERCOSUR, ALCA, Zona de Libre Comercio del Brasil con la Unión Europea”, leída por el Ministro interino, Samuel Pinheiro Guimarães, en el XV FORUM NACIONAL, BNDES, Rio de Janeiro, 21/05/2003.

mejor nuestros intereses, que, de lo contrario, quedarían diluidos en una negociación entre 34 países heterogéneos”²⁸².

El canciller de Lula no desconoce la presencia de obstáculos al momento de consensuar una postura única del bloque, como el surgido cuando Argentina apoyó al candidato brasileño a la jefatura del BID en 2005, pero Paraguay y Uruguay no lo hicieron²⁸³. Ante tales escollos, el ministro indica que “existe una tendencia de los países menores, incluso del MERCOSUR, a valerse del ALCA para negociar con Brasil. En verdad, como la negociación en el MERCOSUR muchas veces ha sido difícil, sobre todo para los países menores –ese punto mereció la especial atención del Gobierno de Lula-, ellos buscan, por medio del ALCA, aquello que no logran obtener en el MERCOSUR. Cito un ejemplo simple en el sector de bienes de capital. Países como Uruguay o Paraguay tienen interés en tener una pequeña –todo tendrá que ser pequeño, porque la propia dimensión de los países lo es- industria maquiladora, *que podría integrarse en una cadena productiva en relación a Brasil*. Nunca cuantifiqué eso, pero ellos tienen una necesidad que puede ser de diez, veinte o treinta tipos de equipamiento para una determinada industria por año. *Como ellos no obtienen de Brasil la posibilidad de dar una excepción en el MERCOSUR*, de manera más permanente, que les permita hacerlo, buscan en el ALCA la reducción del arancel [a] cero, para de esa forma lograr aquello que no obtienen en la negociación del MERCOSUR. Hemos procurado disociar esas negociaciones. *Si esos países tienen preocupaciones específicas en el MERCOSUR en relación al mercado brasileño, trataremos de resolverlas dentro del mercado brasileño*. Este es un punto importante”²⁸⁴. Nótese el silencio respecto de Argentina, que era en realidad la mayor demandante de una excepción a la normativa MERCOSUR para bienes de capital.

En señal de buena voluntad, Amorim aboga por un mayor diálogo intrabloque, en torno a intereses comunes, a la superación de las dificultades de la integración, y a la articulación de una estrategia negociadora común²⁸⁵. Precisamente por la valoración positiva del rol del bloque austral ante el ALCA, el canciller estimula una visión brasileña más flexible hacia el MERCOSUR: “Brasil, al ser la mayor economía y el país más grande, tiene que *demostrar generosidad con los otros socios*. No puede ser mezquino, no puede querer imponer cupos. (...). *¿Cómo podemos criticar a los Estados Unidos y a la Unión Europea por tomar decisiones unilaterales, si nos comportamos de la misma forma con nuestros socios?*”²⁸⁶.

En esta misma línea, al celebrar el éxito del G20, que a su criterio representó un espaldarazo a la “multipolaridad que se viene enraizando en la OMC”²⁸⁷, destaca que “Brasil

²⁸² Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *O Estado de São Paulo* - “El ALCA y el juego de los siete errores”, São Paulo, 26/08/2003.

²⁸³ Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista *Veja*, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005. No hay referencia en este texto a la postura argentina inicial, que también fue de oposición al candidato nominado por Brasil.

²⁸⁴ Interpelación del Ministro Celso Amorim en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Brasília, 23/04/2003.

²⁸⁵ Texto Base del Discurso del Ministro Celso Amorim en la Sesión Solemne del Centro Paraguayo de Estudios Internacionales, Asunción, Paraguay, 07/04/2003.

²⁸⁶ Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al periódico *Jornal do Brasil* - “La demanda por Lula es mucho mayor que la oferta”, Brasília, 24/07/2003.

²⁸⁷ Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Financial Times* - “La nueva dinámica del comercio internacional es multipolar”, Londres, 04/08/2004.

acabó siendo portavoz de un grupo que incluía a China, India, Argentina. *Y ese liderazgo fue consentido*. Eso requiere mucha credibilidad y capacidad de articulación²⁸⁸. En el mismo sentido, precaviendo cualquier acusación de búsqueda de hegemonía, acota: "Brasil, a causa del peso que tiene, de su protagonismo, de su actividad diplomática y de la presencia del presidente Lula en el mundo, *tiene un poder de atracción muy grande (...). Brasil también tiene que entender que no tiene que actuar de manera imperialista, pero sí de manera solidaria, atendiendo a los intereses de los otros países*"²⁸⁹.

En este contexto, el titular de Itamaraty vuelve a la carga con un viejo anhelo brasileño, no pasible de ser concertado con Buenos Aires por la férrea oposición argentina: "Defenderemos la ampliación del Consejo de Seguridad con la inclusión de países en desarrollo entre sus miembros permanentes, de forma tal que se refuerce su legitimidad y representatividad"²⁹⁰. En sus frecuentes alusiones al asunto²⁹¹, el ministro fundamenta la candidatura de su país en términos de representación regional: "Si tenemos la posibilidad de expresar los sentimientos y las ideas, que *no son sólo nuestros, sino también de países de Sudamérica*, de estar presentes de forma permanente en el Consejo de Seguridad, tenemos que hacerlo (...). Es importante que uno pueda influir para que las cosas sucedan de acuerdo con nuestras convicciones y nuestros intereses, *no sólo los nuestros particulares*, sino los de los países en desarrollo, de los países de América del Sur"²⁹². Y destaca que el apoyo de varias naciones sudamericanas a la postulación brasileña "no es sólo un gesto, sino parte del esfuerzo de Sudamérica por tener una voz única"²⁹³. Sólo una vez menciona el rechazo argentino a la presencia brasileña en una banca permanente en este selecto órgano: "Lamentamos que la Argentina discrepe con Brasil en relación con ese asunto. Preferiríamos que vieran que *la presencia de Brasil en el Consejo nunca les haría mal a ellos. Por el contrario, sería un beneficio*. No consigo vislumbrar un asunto en que Brasil pueda votar contrariando un interés central de la Argentina. Pero quienes tienen que juzgar eso son ellos"²⁹⁴. Y poco después, elogia la "cooperación ejemplar entre nuestras delegaciones en el Consejo de Seguridad con la experiencia inédita de la participación de un diplomático argentino

²⁸⁸ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao "Correio Braziliense" - "Política alto-astral", Brasília, 10/12/2004.

²⁸⁹ "No tenemos que actuar de manera imperialista" - Entrevista publicada por el periódico "La Nación" Buenos Aires, 19/12/2004.

²⁹⁰ Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003. También Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - "La diplomacia del Gobierno de Lula". Brasília, 10/04/2003.

²⁹¹ Entrevista al periódico Terra Viva - "G-8 necesita del Sur si quiere legitimarse", São Paulo, 18/06/2004. Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao "Correio Braziliense" - "Política alto-astral", Brasília, 10/12/2004. Discurso do Ministro Celso Amorim, no Fórum Econômico de Jeddá, Arábia Saudita, 20/02/2005.

²⁹² Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la revista Carta Capital - "La Semilla del Proyecto...", Brasília, 28/05/2003.

²⁹³ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la revista Istoé - "Resultados, no plazos", Brasília, 02/06/2003.

²⁹⁴ "No tenemos que actuar de manera imperialista" - Entrevista publicada por el periódico "La Nación" Buenos Aires, 19/12/2004. También se alude al tema en la Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornalista Stephen Sackur, do Programa "Hard Talk" (BBC World Service), Nova York, 20/09/2005.

en la delegación brasileña, experiencia sin precedentes en el Consejo y testimonio del grado de confianza entre nuestros pueblos y gobiernos”²⁹⁵.

Amorim admite que “al expresarse, por su voz y voto, en el Consejo de Seguridad, los países asumen responsabilidades y posiciones que son *indeclinablemente nacionales*”, pero inmediatamente replica que “eso no debe impedir que la actuación de los miembros del Consejo, especialmente los nuevos, refleje, de manera creciente, *consensos regionales*”²⁹⁶.

III.c) El discurso sobre la cooperación gradual

En lo que hace a la cooperación, Amorim es relativamente parco con respecto a la Argentina, salvo en relación con la cooperación escalonada recomendada por Jaguaribe y recogida en la tercera dimensión del concepto de “alianza estratégica” propuesto en esta tesis, la cual, principiando por Argentina, se extiende al MERCOSUR primero y a Sudamérica después: “Nuestras relaciones con Argentina son estratégicas, son fundamentales para el MERCOSUR. El MERCOSUR es fundamental para América del Sur”²⁹⁷.

En el mismo sentido el canciller asevera: “Con la Argentina deseamos una *profundización de la alianza estratégica, con vista a transformarla en el motor de la integración de América del Sur, comenzando por la revitalización del MERCOSUR*. El objetivo es ir más allá de la liberalización de los flujos comerciales intrazona, consolidar la Unión Aduanera y avanzar en dirección al Mercado Común (...). *Reconocemos que el hecho de ser la economía más grande nos impone responsabilidades especiales y exige de nosotros no sólo una clara visión estratégica, sino incluso, en muchos casos, generosidad*. Haremos todo lo que esté a nuestro alcance para impedir que lo burocrático se imponga sobre lo político. Al mismo tiempo consideramos esencial la unidad del MERCOSUR en sus relaciones externas”²⁹⁸.

Resulta claro el interés del ministro por el bloque austral. Argentina es importante sobre todo en la medida en que es necesaria para el proceso de integración subregional, que Amorim promete apuntalar, a través de múltiples vías de cooperación: “*Las relaciones con Argentina son el pilar de la construcción del MERCOSUR*, cuya vitalidad y dinamismo trataremos de rescatar. Reforzaremos las dimensiones política y social del MERCOSUR, sin perder de vista la necesidad de enfrentar las dificultades de la agenda económico-comercial (...). Daremos importancia a la construcción de instituciones comunes, de políticas sociales, de alianzas en las áreas de la educación y de la cultura, de la libre circulación de personas y de mecanismos financieros y monetarios que promuevan el comercio y la integración”²⁹⁹.

²⁹⁵ Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, Nova York, 12/01/2005. También Artigo do Ministro Celso Amorim publicado pelo jornal “La República” - “Brasil y América Latina y Caribe en un nuevo Consejo de Seguridad de la ONU”, Montevideu, 30/03/2005.

²⁹⁶ Artigo do Ministro Celso Amorim publicado pelo jornal “La República” - “Brasil y América Latina y Caribe en un nuevo Consejo de Seguridad de la ONU”, Montevideu, 30/03/2005. También Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao jornal O Globo, 13/08/2005.

²⁹⁷ Entrevista concedida pelo Chanceler Celso Amorim ao Jornal das Dez da Globonews. Brasília, 12/05/2005.

²⁹⁸ Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - “La diplomacia del Gobierno de Lula”. Brasília, 10/04/2003.

²⁹⁹ Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003.

Contrarrestando añejos recelos brasileños a una mayor institucionalidad del bloque, el canciller de Lula reconoce que “en última instancia, la integración política demandará la creación de un Parlamento del MERCOSUR, idea sobre la cual ya comenzamos a trabajar con nuestros vecinos”³⁰⁰. Desde su óptica, “el MERCOSUR debe ser para nosotros la viga maestra del desarrollo económico y social de nuestros pueblos (...). Debemos enfrentar, con coraje y determinación, los desafíos del Arancel Externo Común, de la Unión Aduanera y de una política comercial común, sin las cuales la pretensión de éxito en la negociación con otros países y bloques será una mera ilusión”³⁰¹.

Pero más allá del MERCOSUR, el jefe de Itamaraty no hesita en afirmar que “el Gobierno del Presidente Lula optó por *atribuirle absoluta prioridad a Sudamérica*, nuestro continente, nuestra casa, nuestra circunstancia” y considera esencial “profundizar la integración entre los países de Sudamérica en los más diversos ámbitos. La conformación de un espacio económico más amplio, basado en el libre comercio, en indispensables proyectos de infraestructura y en la búsqueda de la *complementariedad económico-comercial* tendrá, seguramente, repercusiones positivas, no sólo para nosotros, sino también para las relaciones de nuestra región con el resto del mundo”³⁰².

Frente a las escuetas declaraciones sobre la alianza con Argentina, prolifera el énfasis en el subcontinente: “*Nuestra prioridad es indiscutiblemente América del Sur*. Una América del Sur políticamente estable, socialmente justa y económicamente próspera es un objetivo a perseguir no sólo por natural solidaridad, sino en función de nuestro propio progreso y bienestar. El espacio económico unificado que procuraremos construir tendrá como basamento el libre comercio y proyectos de infraestructura entre los países sudamericanos, con el indispensable reconocimiento de que *existen situaciones de asimetría que deben ser tenidas en cuenta*. Tenemos una sólida base de amistad y cooperación con cada uno de los países de la región, la cual se beneficia hoy en día de un fuerte compromiso democrático”³⁰³.

Amorim no olvida remarcar la conexión entre el proceso sudamericano y el mercosureño: “*la prioridad máxima es Sudamérica. Y el MERCOSUR es el pilar*, el escalón inicial de esa integración que queremos promover”³⁰⁴. Algunos meses después retoma la misma idea: “El presidente Lula ha sido muy claro, *la prioridad es América del Sur*. Es el área que tiene relación más directa con nuestro desarrollo económico y social y donde Brasil puede tener un impacto positivo y conciliar con países cuya evolución también tenga un impacto inmediato en Brasil. *El MERCOSUR es lo más concreto* que existe y lo que deseamos profundizar en forma inmediata”³⁰⁵.

³⁰⁰ Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - “La diplomacia del Gobierno de Lula”. Brasília, 10/04/2003.

³⁰¹ Texto Base del Discurso del Ministro Celso Amorim en la Sesión Solemne del Centro Paraguayo de Estudios Internacionales, Asunción, Paraguay, 07/04/2003.

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - “La diplomacia del Gobierno de Lula”. Brasília, 10/04/2003.

³⁰⁴ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la Revista *IstoÉ Dinheiro* - “Somos una mezcla de tigre y ballena” Brasília, 13/01/2003.

³⁰⁵ Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al periódico *Jornal do Brasil* - “La demanda por Lula es mucho mayor que la oferta”, Brasília, 24/07/2003.

No obstante, el ministro admite que la urgencia de las negociaciones del ALCA hizo “que esa prioridad teórica no fuera una prioridad en la práctica. Hay más gente –más hombres y mujeres/hora- involucrada en la negociación del ALCA que en la del MERCOSUR. Establecimos una prioridad teórica, pero la maquinaria que se estableció en relación al ALCA fue tan absorbente que las personas le dedican más tiempo a eso”³⁰⁶. Pero en contrapartida, hace hincapié en que “el deseo de una mayor imbricación entre los Gobiernos de América del Sur se está reflejando ya en una inusualmente nutrida agenda de encuentros con los líderes de los países de la región, además, naturalmente, del *diálogo permanente* entre nuestras Cancillerías”³⁰⁷. El presidente Lula, enfatiza el canciller, “ha buscado la integración de América del Sur con una intensidad como nunca tuvo en la historia”³⁰⁸, recibiendo en Brasilia a todos los presidentes sudamericanos en su primer año de gobierno, y retribuyendo todas estas visitas en su primer bienio presidencial³⁰⁹.

Al igual que cuando habla del MERCOSUR, Amorim insiste en subrayar la necesidad de consenso en este proceso de cooperación sudamericano: “Varios de nuestros vecinos atraviesan situaciones difíciles o inclusive de crisis. El proceso de cambio democrático por el que Brasil está pasando con el Gobierno Lula puede ser un elemento de inspiración y estabilidad para toda América del Sur. *Respetaremos con particular cuidado el principio de no intervención, de la misma forma que trataremos de que sea respetado por otros.* Pero no dejaremos de brindar nuestra contribución para la solución de situaciones de conflicto, *siempre que seamos invitados* y cuando consideremos que podremos tener un papel útil, teniendo en cuenta la supremacía de la democracia y de la constitucionalidad”³¹⁰.

El canciller no desconoce que muchas de las naciones sudamericanas se muestran más propensas a profundizar lazos con Estados Unidos que a apostar por la integración subcontinental, y propone en consecuencia ofrecerles una motivación suficiente: “si Brasil quiere tener un liderazgo, tiene que ser proactivo y tiene que actuar con cierto grado de *generosidad inherente a todo liderazgo efectivo*. No es liderazgo de comando, sino de inspiración”³¹¹. Y añade, como indicador de esta buena predisposición: “*Brasil tiene plena conciencia de sus dimensiones, de su parque productivo y de sus potencialidades. El Gobierno del Presidente Lula da Silva no declinará sus responsabilidades en las relaciones con los*

³⁰⁶ Interpelación del Ministro Celso Amorim en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Brasilia, 23/04/2003.

³⁰⁷ Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - “La diplomacia del Gobierno de Lula”. Brasilia, 10/04/2003.

³⁰⁸ Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim, a la revista *Istoé* - “Resultados, no plazos”, Brasilia, 02/06/2003.

³⁰⁹ Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista *Veja*, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005. Desde su elección presidencial y hasta el fin del período estudiado, Lula **visitó** 4 veces Paraguay, Perú y Colombia; 3 veces Argentina, Bolivia y Chile; 2 veces Uruguay, Ecuador y Venezuela, y una vez Guyana y Surinam. Paralelamente, **recibió** 6 veces al mandatario venezolano; 4 veces a los de Uruguay, Paraguay y Bolivia; 3 veces a los de Argentina y Guyana; 2 veces a los de Perú y Colombia; y ofició de anfitrión de tres cumbres presidenciales. Ver ALMEIDA, Paulo de (2006): “Diplomacia presidencial: cronologia de viagens e visitas, 2002-2006”; <http://textospra.blogspot.com/2006/04/68-diplomacia-presidencia-viagense.html#links>

³¹⁰ Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003.

³¹¹ Interpelación del Ministro Celso Amorim en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Brasilia, 23/04/2003.

*países del MERCOSUR y de Sudamérica. Nosotros nos inspiramos en principios de solidaridad, de democracia y de justicia, buscando alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo social, para poder cumplir la impostergable tarea de mejorar el nivel de vida y de bienestar de nuestros pueblos. La construcción de un proyecto de integración profunda requiere una visión compartida*³¹².

Dicha visión debe apuntar al largo plazo, indica Amorim: "Si queremos una integración -y yo creo que para Brasil la integración es vital-, hay que mirar el interés a largo plazo por encima del interés a corto plazo. El interés de Brasil a largo plazo es tener un bloque fuerte en América del Sur, pues el mundo se organiza en bloques. América del Sur tiene oportunidad, también, de ser un bloque, *de negociar en conjunto. Y será en beneficio de todos*"³¹³.

Respecto de esta progresiva organización del orbe en bloques, cabe apuntar que el mismo interés en forjar una posición común en las negociaciones comerciales internacionales, motor del énfasis de Amorim en el MERCOSUR, aparece en este impulso a la integración sudamericana: "llevaremos a cabo las negociaciones por el ALCA, las negociaciones con la Unión Europea, a través de la óptica del MERCOSUR y de América del Sur"³¹⁴. Con respecto al ALCA, sostiene que la postura brasileña de los "tres carriles" fue "objeto de estrechas consultas con nuestros socios del MERCOSUR [y] contribuyó para un inicio de coordinación entre las posturas negociadoras de los países de América del Sur. Mismo que reconozcamos que hay diferencias importantes entre el MERCOSUR y los países de la Comunidad Andina, el diálogo entre nosotros es fundamental no sólo para las negociaciones del ALCA, sino también para la propia integración sudamericana, *nuestra principal prioridad*"³¹⁵.

Amorim remonta esa prioridad a la propuesta del Área de Libre Comercio de Sud América (ALCSA), lanzada cuando él mismo encabezaba Itamaraty en el gobierno de Itamar Franco³¹⁶, pero secunda con deferencia el nombre propuesto por el presidente peruano Alejandro Toledo: "Comunidad Sudamericana de Naciones"³¹⁷. Asimismo, explica que el interés brasileño en la porción meridional del continente obedece a dos vectores: por un lado, "la integración de América del Sur es buena para la integración del Brasil"; y por otro, Amorim percibe que incluso su país, "que es la más fuerte economía de la región, no es un polo de imantación suficiente para América Central y para México. Pero si el conjunto de América del

³¹² Texto Base del Discurso del Ministro Celso Amorim en la Sesión Solemne del Centro Paraguayo de Estudios Internacionales, Asunción, Paraguay, 07/04/2003.

³¹³ "No tenemos que actuar de manera imperialista" - Entrevista publicada por el periódico "La Nación", Buenos Aires, 19/12/2004. También Entrevista del Embajador Celso Amorim al Diario Financiero: "Chile seguramente tendrá un rol importante en esa integración sudamericana", Santiago, Chile, 29/04/2005.

³¹⁴ Discurso del Ministro Celso Amorim en el Acto de Toma de Posesión del Subsecretario General de América del Sur y de Directores Generales de Departamentos. Brasília, Palacio Itamaraty, 21/07/2003.

³¹⁵ Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Folha de São Paulo* - "El ALCA posible", São Paulo, 08/07/2003. Itamaraty presentó la postura de los "tres carriles" como respuesta lógica a la oferta diferenciada de Estados Unidos, que contemplaba concesiones diferentes a cada bloque regional americano.

³¹⁶ Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista *Veja*, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

³¹⁷ Artículo del Ministro Celso Amorim, publicado en el diario *Gazeta Mercantil* - "Brasil tiene opciones diferenciadas para la integración", Brasília, 03/09/2003. También Intervención del Ministro Celso Amorim, en la XIII Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, Montevideo, 18/10/2004.

Sur se mantiene unido, habrá un polo de imantación bastante considerable³¹⁸. En efecto, asegura que “la integración suramericana es un proyecto no excluyente, que busca, desde ahora, la incorporación de los países centroamericanos y del Caribe. Tenemos conciencia de que son indisolubles los destinos de Brasil y de nuestros vecinos³¹⁹”.

Siempre cauto ante posibles susceptibilidades, el diplomático aclara que, por una parte, esta proyección latinoamericana podría incluso favorecer el diálogo con Washington, al aglutinar la agenda de temas hemisférica³²⁰, y por la otra, no implica “ninguna rivalidad con México. Queremos tener las mejores relaciones. México es una gran economía, un país importante. Políticamente, tenemos incluso puntos en común³²¹”. De igual modo, para atenuar la inquietud de Buenos Aires ante el proyecto sudamericano de Itamaraty, Amorim destaca que “nuestra relación con Argentina es estratégica. *Nuestra integración con América del Sur no es en sustitución de la integración con Argentina, inclusive porque es impensable la integración de América del Sur sin el mantenimiento de la integración con Argentina.* Son cuestiones que, a veces, pueden dejar algún pequeño malentendido³²². No duda en reforzar esta idea, afirmando que Brasil está empeñado en fortalecer la “alianza estratégica con nuestro *socio comercial más importante en la región –la Argentina–* y en construir una América del Sur políticamente estable, próspera y unida. Los países que constituyen el MERCOSUR (...) han logrado estrechar sus lazos comerciales, mientras construyen nuevas y promisorias relaciones de libre comercio con la Comunidad Andina, así como con Guyana y Surinam”, hechos que, a su vez, preparan el terreno para la Comunidad Sudamericana de Naciones³²³.

Asimismo, insiste en negar cualquier ambición de liderazgo unilateral, reiterando el respeto a los principios de concertación y beneficio común: “Yo no creo que Brasil necesite pelearse por un liderazgo en América Latina. Brasil desea que América del Sur actúe unida en el escenario internacional. Claro que sabemos que va a haber desacuerdos (...). El liderazgo se ejerce de esa manera, con una *cierta dosis de generosidad*. Sabiendo que, por su propio tamaño, por las propias características de su industria, de su agricultura, usted *va a acabar beneficiándose más*. O sea, no avanzamos nada al pelear para ganar todo, en cada detalle. *Vamos a ganar en conjunto*³²⁴. De hecho, al ser interrogado sobre los dichos del entonces canciller argentino Rafael Bielsa – quien sostuviera que Brasil no podía ser líder si los otros no

³¹⁸ Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Gazeta Mercantil* - “Brasil tiene opciones diferenciadas para la integración”, Brasilia, 03/09/2003.

³¹⁹ Artículo del Ministro Celso Amorim, publicado en el periódico La Prensa - “Brasil y la integración regional”, Panamá, 03/03/2005. También Artigo do Ministro Celso Amorim publicado pelo jornal “La República” - “Brasil y América Latina y Caribe en un nuevo Consejo de Seguridad de la ONU”, Montevideo, 30/03/2005.

³²⁰ Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornal El Comércio: “El asilo fue por razones políticas”. Quito, Ecuador, 01/05/2005

³²¹ Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al diario *Gazeta Mercantil* - “Brasil protege a los pequeños para lidiar con el ALCA”, Brasilia, 07/02/2003. También Entrevista del Embajador Celso Amorim al Diario Financiero: “Chile seguramente tendrá un rol importante en esa integración sudamericana”, Santiago, Chile, 29/04/2005.

³²² Entrevista concedida ao programa Bom Dia Brasil, da TV Globo. Brasília, DF, 09/05/2005.

³²³ Discurso do Ministro Celso Amorim no Fórum Econômico de Jeddá, Arábia Saudita, 20/02/2005. También Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do debate geral da 60ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, 17/09/2005.

³²⁴ “No tenemos que actuar de manera imperialista” - Entrevista publicada por el periódico “La Nación” Buenos Aires, 19/12/2004.

querían ser liderados-, responde rotundamente: “Estoy de acuerdo. Ni nosotros queremos ser líderes. *Sólo queremos trabajar junto con los otros*”³²⁵.

Amorim precisa que el papel que debe jugar Brasil internacionalmente “debe ser *acorde con su tamaño y sus responsabilidades, pero también con sus posibilidades. Brasil tiene una política exterior que es contraria a cualquier tipo de hegemonía o a la persecución de un liderazgo* o algo así, pero, por otra parte, al ser una economía muy importante en la región tiene también sus responsabilidades. *Nuestra primera prioridad es el MERCOSUR, y más ampliamente, América del Sur.* Otro aspecto muy importante es la relación con otros grandes países en desarrollo, que tienen problemas, y algunas veces soluciones, similares a las nuestras. Citaría a Rusia, China, India y África del Sur, entre otros”³²⁶. Ciertamente fomenta la concertación con estas potencias emergentes, a las que parece considerar como referentes regionales, como se desprende de sus comentarios concernientes a la creación del Grupo IBSA: aclara que las naciones que lo conforman (India, Brasil y Sudáfrica) no pueden arrogarse “el derecho de hablar por los otros, porque cada uno tendrá su posición y esas cosas tienen que ser resueltas de otra forma, pero ciertamente nosotros *podemos ser catalizadores de una cooperación intensa que va más allá de nuestros tres países*”³²⁷.

Sobrepasando el interés por la muy mentada prioridad sudamericana, argumenta que la política exterior brasileña “no puede ser reducida a una única región, ni puede quedar restringida a una única dimensión. Brasil puede y debe contribuir para la construcción de un orden mundial pacífico y solidario, fundado en el Derecho y en los principios del multilateralismo, *consciente de su peso demográfico, territorial, económico y cultural*, y de ser una gran democracia en proceso de transformación social. *Brasil actuará, sin inhibiciones, en los diferentes foros internacionales, regionales y globales*”³²⁸.

Así como, en el MERCOSUR y Sudamérica, defendía la concertación consensual, al referirse al nivel global privilegia el multilateralismo “como la única vía dotada de legitimidad para solucionar los problemas que requieren cooperación internacional, por más que sus debates puedan parecer, a veces, prolongados y frustrantes. Del mismo modo que repudiamos, en el plano interno, la eficacia ilusoria de la autocracia, tampoco aceptamos, en el plano de las relaciones internacionales, las decisiones unilaterales que no respetan la diversidad de opiniones y los criterios establecidos en forma multilateral”³²⁹.

³²⁵ Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista Veja, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

³²⁶ Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al periódico El País - “Tenemos muchos puntos en común con Estados Unidos”, España, 22/07/2003.

³²⁷ Entrevista Conjunta a la Prensa de los Cancilleres de Brasil, África del Sur e India, Brasília, 06/06/2003. También Discurso do Ministro Celso Amorim no Fórum Econômico de Jeddá, Arábia Saudita, 20/02/2005; y Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do debate geral da 60ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 17/09/2005.

³²⁸ Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003.

³²⁹ Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - “La diplomacia del Gobierno de Lula”, Brasília, 10/04/2003. También Entrevista à revista Carta Capital - “Pelos Resultados”, Brasília, DF, 21/02/2005.

En síntesis, del material trabajado en este capítulo surge que Lampreia, durante la breve fase de su gestión comprendida dentro del período estudiado (septiembre 2000 - enero 2001), demostró un interés casi excluyente por Sudamérica, más que por Argentina e incluso que por el MERCOSUR. Si bien la proximidad temporal de la Cumbre de Brasilia contribuye a explicar este sesgo, es relevante indicar que no alude en absoluto el eventual rol argentino en la Cumbre o en el proceso de convergencia sudamericana. Es justamente a este proceso, más que a la alianza con Argentina, al que describe como consensual, equitativo y gradual.

Por su parte, Lafer (2001-2002) es más pródigo en referencias a la alianza bilateral, enfatizando la equidad económica de la integración, y sobre todo la concertación político-diplomática binacional. En lo concerniente a la cooperación, asigna explícitamente un rol destacado a Argentina tanto en el MERCOSUR como en el proceso sudamericano. Por otra parte, es de notar que sus expresiones de solidaridad ante la catastrófica situación argentina de 2001-2002, aunque existen, son llamativamente lacónicas, probablemente por un tácito deseo de diferenciarse internacionalmente del estruendoso colapso nacional que vivía el país vecino.

Más receptivo ante dicha crisis se muestra Amorim, en particular a partir de 2004. En el plano de la integración económico-comercial, apoya la reindustrialización argentina, y demuestra comprensión ante las controversias comerciales bilaterales. Con ello revela mayor flexibilidad que sus predecesores, no sólo con respecto a Buenos Aires, sino también al MERCOSUR y a Sudamérica. Además, se preocupa por evidenciar la conexión entre esta perspectiva más ecuánime en política exterior y el programa de cambio sociopolítico interno izado como estandarte por la administración Lula. En el ámbito de la concertación político-diplomática, coloca el acento sobre todo en el MERCOSUR, lo cual puede explicarse por la importancia de las negociaciones económicas internacionales entonces en progreso –ALCA, MERCOSUR-Unión Europea y la llamada “Ronda Doha” de la OMC-, en todas las cuales Itamaraty bregaba por presentar una postura única del bloque austral. Finalmente, en lo tocante a la cooperación, Amorim se explaya especialmente sobre la secuencia Argentina-MERCOSUR-Sudamérica, recogida en la oratoria del canciller de Lula con mayor efusividad que en la de Lafer. En realidad, son tantas y tan categóricas las alusiones a la prioridad atribuida a Sudamérica, que las referidas a Argentina quedan un tanto opacadas.

Al mismo tiempo que ponderan las ventajas de la alianza estratégica bilateral y el compromiso brasileño con la región, los tres dignatarios ponen cuidadosamente de relieve el peso específico internacional de Brasilia, y sus oportunidades de vinculación extrarregional en un escenario internacional multipolar como el que afirman promover. Este elemento está especialmente presente en las declaraciones de Amorim, que en general trasuntan la confianza y el optimismo en las potencialidades de Brasil, representados por el gobierno de Lula.

CAPÍTULO 3

LA PRAXIS DIPLOMÁTICA DE ITAMARATY

En el primer capítulo de esta tesis fue elaborado un concepto de “alianza estratégica” que pretende ser aplicado a la relación argentino-brasileña, y del cual fue derivada una serie de variables operativas, interpretadas como pautas de política exterior a los fines de esta investigación. Tras haber explorado el discurso diplomático brasileño a partir de estas variables, en el presente capítulo –correspondiente a los dos últimos objetivos específicos planteados- las antedichas pautas se contrastan con la *praxis* de Itamaraty, plasmada en documentos oficiales y en los actos de la política exterior brasileña.

De la misma manera que en su momento se destacó la dificultad de desagregar el cuerpo discursivo de los cancilleres brasileños en torno a tres variables, cabe ahora reiterar, acrecentada, esta dificultad. En efecto, no sería realista suponer que las líneas divisorias trazadas teóricamente a partir de la operacionalización cualitativa de un concepto como el de “alianza estratégica”, que han generado las tres variables de integración económico-comercial equitativa, concertación político-diplomática consensual y cooperación gradual, hallaran íntegra y cómoda correspondencia empírica. En su lugar, ha sido necesario realizar un esfuerzo de identificación y desglose para intentar exponer los resultados de la investigación con la claridad y precisión suficientes para la adecuada contrastación de la hipótesis de trabajo oportunamente enunciada.

SECCIÓN I: La equidad en la integración

El contexto de las asimetrías

La primera de las pautas de política exterior derivadas del concepto de “alianza estratégica” elaborado en el capítulo 1 consiste en la integración económico-comercial equitativa entre los dos países. Cuando dos o más naciones se embarcan en un proceso de integración, lo hacen a la espera de obtener beneficios, y como quedó dicho en el primer capítulo, no se muestran indiferentes a las proporciones en que esos beneficios se distribuyen entre los participantes.

Cuando se considera la manera en que la integración binacional ha afectado respectivamente a las economías brasileña y argentina, no se puede soslayar un aspecto de singular importancia, preexistente al período estudiado en esta tesis y aun al inicio del proceso de convergencia bilateral, allá por 1985: la contundente diferencia de tamaño entre los dos países. Para destacar sólo dos datos cruciales, la superficie territorial de Brasil alcanza los

8.514.876 km² –frente a los 3.761.274 km² de territorio argentino³³⁰- y su población en 2005 (cierre del período analizado) rondaba los 184.200.000 habitantes, mientras la argentina no llegaba a los 39 millones³³¹. Es decir, Brasil más que duplica la extensión territorial argentina (es el quinto país más extenso del mundo, siendo Argentina el octavo) y casi quintuplicaba la población argentina en 2005 (es también el quinto país más poblado del mundo, ocupando Argentina el 31º lugar)³³².

Estas diferencias de escala son el cimiento de las divergencias en la evolución macroeconómica de ambas naciones. Tomando en consideración el tamaño y desempeño del PBI, la siguiente tabla grafica un PBI brasileño mucho mayor al argentino (adicionalmente afectado por una gravísima recesión entre 1998 y 2002). En rigor, en el lapso seleccionado el PBI de Brasil pasó de representar 2,06 veces el argentino a superarlo por más de 4,81 veces. La tabla detalla incluso una erosión de la tradicional ventaja argentina con respecto al PBI *per cápita*, finalizando con la reversión de posiciones relativas al concluir el período:

Tabla A: Evolución del PBI y PBI per cápita (millones de dólares corrientes)³³³

PAIS AÑO ↓	BRASIL			ARGENTINA		
	PBI	Variación anual PBI real (%)	PBI <i>per</i> <i>cápita</i>	PBI	Variación anual PBI real (%)	PBI <i>per</i> <i>cápita</i>
2001	554.411	1,3	3.190	268.697	-4,4	7.232
2002	505.712	1,9	2.867	102.011	-10,9	2.605
2003	552.239	0,5	3.085	129.631	8,8	3.371
2004	663.552	4,9	3.654	153.185	9,0	3.975
2005	881.754	2,3	4.787	183.117	9,2	4.704

Fuente: Elaboración propia a partir de CEI: *op.cit.* nota 2.

Aún así, en este período se sostuvo la primacía argentina en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por Naciones Unidas, el cual refleja parte de esa “integración social” que Jaguaribe considera el punto fuerte de Argentina. Pese a la crisis que asoló la nación platina, ésta mejoró levemente su guarismo de 0.862 (2000) a 0.869 (2005), posicionándose en el 38º lugar mundial y en el primero de América Latina y el Caribe (sitio del que fue desbancada por Barbados, con 0.892, en 2005). Brasil, por su lado, se ubicó en el 70º puesto mundial y 13º latinoamericano, reteniendo el último peldaño del segmento “Alto Desarrollo Humano”, al subir

³³⁰ Para el guarismo de Brasil se consultó el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: “Área Territorial Oficial”; http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm Para el dato argentino, que incluye Antártida Argentina, INDEC: “Superficie de la República Argentina”; <http://www.indec.mecon.ar>

³³¹ Centro de Economía Internacional (CEI): “Brasil: principales indicadores económicos” y “Argentina: principales indicadores económicos”; <http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>

³³² CIA (2008): *The World Factbook* – Rank Order; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html> y <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html>

³³³ Por razones de practicidad, en las tablas de esta sección se recurre a **datos anuales**, por lo cual, con relación al período estudiado en esta tesis, queda excluido el último cuatrimestre de 2000, incluyéndose en cambio en último trimestre de 2005. Como el foco está puesto en las tendencias, el ajuste no reviste mayores consecuencias.

de 0.789 (2000) a 0.800 (2005)³³⁴, pese a su gravísima desigualdad socioeconómica³³⁵. Con todo, nótese que la mejora del índice brasileño fue superior a la mejora del argentino.

Un dato particularmente importante para la noción de integración equitativa entendida a partir del entramado teórico de Jaguaribe, y recogida en la definición de “alianza estratégica” aquí presentada, es el desempeño industrial. En este rubro Brasil vuelve a tomar la delantera, como refleja la tabla expuesta a continuación. Aun así, el gráfico retrata una ligera disminución de la asimetría, pues el PBI manufacturero brasileño pasó de significar 2,22 veces el argentino en 2001 a superarlo por 2,05 veces en 2005:

Tabla B: Producto Interno Bruto por Clase de Actividad Económica (Industrias Manufactureras), a Dólares Constantes (dólares de 2000)

País / Año	2001	2002	2003	2004	2005
ARGENTINA	43.448,1	38.688,2	44.865,3	50.239,3	53.985,5
BRASIL	96.804,6	99.163,5	101.001,1	109.556,4	110.924,9

Fuente: CEPAL: Cepalstat; <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>

Otro aspecto particularmente importante es la distribución del ingreso de capitales por inversión externa directa entre ambas naciones, dato axial para estimar la evolución del crecimiento económico futuro y para ponderar la atracción que respectivamente ejercen ambos países en el mercado internacional de capitales. En este sentido, Brasil atrajo 10,36 veces el monto de inversiones absorbido por Argentina en 2001, cifra que retrocedió a 2,86 veces en 2005, señalizando por un lado el profundo impacto de la crisis y posterior reactivación económica argentina (evolución que también se refleja en la mayoría de las tablas de este apartado), y por el otro el inevitable predominio –en ausencia de mecanismos correctores- del mercado de mayor tamaño en la radicación de inversiones:

Tabla C: Ingreso de capitales por IED – millones de dólares³³⁶

País / Año	2001	2002	2003	2004	2005
ARGENTINA	2.166	2.149	1.652	4.125	5.265
BRASIL	22.457	16.590	10.144	18.146	15.066

Fuente: Elaboración propia a partir de CEI: *op.cit.* nota 2.

Ahora bien, estas profundas divergencias estructurales entre los dos países reverberan en su relación comercial, principal eje de discordia entre Buenos Aires y Brasilia entre 2001 y

³³⁴ PNUD (2008): Human Development Index Trends; http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_Table_2.pdf

³³⁵ Brasil es, después de Haití, el país con peor distribución del ingreso en Latinoamérica, que es a su vez la región más inequitativa del mundo. Ver CIA (2008): *The World Factbook* - Field Listing - Distribution of family income - Gini index; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html> y PNUD (2005): *Human Development Report*; http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf, pp. 36 y 38.

³³⁶ Obsérvese la caída en la inversión externa directa en Brasil en 2002 (atribuible al efecto combinado del 11-S y de la crisis argentina) y 2003 (probablemente como resultado de la aprehensión de los mercados ante la asunción de Lula).

2005. La siguiente tabla ilustra el desempeño comercial de Brasil en relación con Argentina, revelando cómo se fue revirtiendo el tradicional déficit comercial brasileño:

Tabla D: Intercambio comercial Brasil - Argentina³³⁷

	EXPORTACIONES brasileñas a Argentina	IMPORTACIONES brasileñas desde Argentina	SALDO COMERCIAL Brasileño
2001	4.995.338	6.533.356	-1.538.018
2002	2.337.537	5.019.893	-2.682.356
2003	4.557.500	4.949.514	-392.014
2004	7.370.704	5.904.801	1.465.903
2005	9.911.807	6.591.043	3.320.764

Fuente: ALADI: Sistema de Informaciones de Comercio Exterior; <http://nt5000.aladi.org/siicomercioesp>

En el período considerado, el mercado brasileño recibió una significativa porción de las ventas externas argentinas, **constituyéndose en el principal comprador mundial de bienes argentinos** (superando holgadamente a Chile, el segundo importador de productos de ese origen), aunque su importancia comparativa como mercado de destino fue mermando perceptiblemente. Este descenso en la importancia de Brasil como mercado para las exportaciones argentinas obedece, especialmente, al incremento de las ventas argentinas a Estados Unidos y China³³⁸:

Tabla E: Argentina: exportaciones según destino seleccionado (miles de dólares)

AÑO	INDICADOR	BRASIL	OTROS PAÍSES	TOTAL
2001	VALOR	6.187.779	20.354.175	26.541.954
	%	23,31	76,69	100
2002	VALOR	4.848.001	20.801.664	25.649.665
	%	18,9	81,1	100
2003	VALOR	4.666.329	25.271.514	29.937.843
	%	15,59	84,41	100
2004	VALOR	5.605.033	28.969.716	34.574.749
	%	16,21	83,79	100
2005	VALOR	6.181.163	33.654.269	39.835.432
	%	15,52	84,48	100

Fuente: CEPAL: Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior; <http://websie.eclac.cl/scripts/broker.exe>

Pero en contrapartida, el peso relativo de Brasil como proveedor de las compras internacionales de Argentina creció visiblemente, ubicándose como **principal fuente de importaciones en ese mercado** (superando cómodamente tanto a la Unión Europea como bloque, relegada al segundo puesto en 2001-2004, como al NAFTA, que alcanzó esa posición en 2005)³³⁹, consolidando la antedicha reversión del superávit argentino ante Brasil:

³³⁷ Es de notar que los datos inversos (tomando como país informante a Argentina en su intercambio con Brasil) de la misma fuente no coinciden plenamente con los de la **Tabla D**, pero registran una tendencia similar, salvo para 2003 donde arrojan un leve déficit comercial para Argentina de U\$S 33.155.

³³⁸ CEI: “Exportaciones de Argentina, por principales destinos”; <http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>

³³⁹ CEI: “Importaciones de Argentina, por principales orígenes”; <http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>

Tabla F: Argentina: importaciones según destino seleccionado (miles de dólares)

AÑO	INDICADOR	BRASIL	OTROS PAÍSES	TOTAL
2001	VALOR	5.277.766	15.042.144	20.319.910
	%	25,97	74,03	100
2002	VALOR	2.518.253	6.470.287	8.988.540
	%	28,02	71,98	100
2003	VALOR	4.699.464	9.150.129	13.849.593
	%	33,93	66,07	100
2004	VALOR	7.566.907	14.877.187	22.444.094
	%	33,71	66,29	100
2005	VALOR	10.186.079	18.491.366	28.677.445
	%	35,52	64,48	100

Fuente: CEPAL: Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, *op.cit.*

Frente a la irrefutable importancia comercial de Brasil para Argentina, ¿cuál fue, en el mismo período, la importancia comercial de Argentina para Brasil? Las siguientes tablas apuntan a responder tal interrogante:

Tabla G: Brasil: exportaciones según destino seleccionado (miles de dólares)

AÑO	INDICADOR	ARGENTINA	OTROS PAÍSES	TOTAL
2001	VALOR	5.002.461	53.218.756	58.221.217
	%	8,59	91,41	100
2002	VALOR	2.341.836	58.018.608	60.360.444
	%	3,88	96,12	100
2003	VALOR	4.561.117	68.521.241	73.082.358
	%	6,24	93,76	100
2004	VALOR	7.373.169	89.099.993	96.473.162
	%	7,64	92,36	100
2005	VALOR	9.915.406	108.390.637	118.306.043
	%	8,38	91,62	100

Fuente: CEPAL: Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, *op.cit.*

Como resultado de la crisis económica de Argentina, la capacidad importadora de ese mercado se contrajo drásticamente, y una de las consecuencias fue la retracción de la relevancia del país como destino de las exportaciones brasileñas, a tal punto que en 2005, aunque el valor nominal de dichas exportaciones hacia Argentina casi duplicó el alcanzado en 2001, su significación en el total de las ventas externas de Brasil fue un poco menor al guarismo de 2001. Sin embargo, aunque Argentina no fue el principal comprador de Brasil (posición que Estados Unidos retuvo por enorme margen), sí se mantuvo como su **segundo cliente internacional**³⁴⁰.

Tabla H: Brasil: importaciones según destino seleccionado (miles de dólares)

AÑO	INDICADOR	ARGENTINA	OTROS PAÍSES	TOTAL
2001	VALOR	6.533.333	51.975.607	58.508.940
	%	11,17	88,83	100
2002	VALOR	5.019.880	44.713.962	49.733.842
	%	10,09	89,91	100
2003	VALOR	4.949.490	45.873.855	50.823.345
	%	9,74	90,26	100
2004	VALOR	5.904.776	60.548.071	66.452.847
	%	8,89	91,11	100
2005	VALOR	6.590.999	70.947.413	77.538.412
	%	8,5	91,5	100

Fuente: CEPAL: Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior, *op.cit.*

³⁴⁰ CEI: “Exportaciones de Brasil, por principales destinos”; <http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>

La tabla precedente detalla cómo las exportaciones argentinas, incluso creciendo en valor nominal en el último bienio estudiado, experimentaron a lo largo del lustro un continuo desgaste en su posición relativa frente a otros exportadores a Brasil (nuevamente fue Estados Unidos quien retuvo el liderazgo, relegando a Argentina al segundo lugar). Esta caída en la importancia de Argentina como proveedora del mercado brasileño, al confluir con el antedicho retroceso en su significación como importadora de bienes brasileños, denota un declive en el peso de Argentina como socia comercial del mayor país sudamericano. A su vez, si se aúna este dato –que no tiene relación directa con la equidad, pero apunta a una interdependencia comercial decreciente- con el relativo a la reversión del patrón de intercambio, en el cual el superávit dejó de ser argentino y comenzó a favorecer a Brasil, queda planteado el marco que originó las numerosas disputas comerciales bilaterales del período³⁴¹.

Adicionalmente, en 2005 las exportaciones argentinas hacia Brasil expresaron una mayor diversificación que en 2001 (probablemente como resultado de la reactivación económica), pero el perfil de los principales rubros fue prácticamente el mismo, con fuerte concentración en trigo y combustibles (dejando aparte el comercio administrado de automotores). En cambio, los diez primeros renglones de las ventas brasileñas crecieron en valor agregado en 2005 con respecto a 2001. Paralelamente, casi se duplicó el peso de estos renglones en el total exportado hacia Argentina; es decir, aumentó la concentración de las ventas brasileñas. Tal es la lectura que permiten las tablas expuestas a continuación:

³⁴¹ Un desequilibrio comercial bilateral no representa un problema *económico* cuando está acompañado de un equilibrio global –como señalan SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William (1999): *Economía*, McGraw-Hill, Madrid, p. 680-, pero suele generar incomodidad *política* en el país deficitario.

TABLA I ³⁴²	Principales export.	argentinas a	Brasil	(2001)	Principales export.	argentinas a	Brasil	(2005)
Posición	Descripción simplificada	Valor (miles U\$S FOB)	% del Total	% Acumulado	Descripción simplificada	Valor (miles U\$S FOB)	% del Total	% Acumulado
1	Ítem: 10019090 (trigo)	814.056	13,16	13,16	Ítem: 10019090 (trigo)	609.373	9,62	9,62
2	Ítem: 27090010 (aceites crudos de petróleo)	481.054	7,77	20,93	Ítem: 27100011 (naftas para petroquímica)	457.002	7,21	16,83
3	Ítem: 87032310 (automotores entre 1.500 y 3.000 cm³, hasta para 6 personas)	412.634	6,67	27,6	Ítem: 87042190 (automotores de hasta 5 tn con carga)	406.031	6,41	23,24
4	Ítem: 87042190 (automotores de hasta 5 tn con carga)	363.580	5,88	33,47	Ítem: 87032310 (automotores entre 1.500 y 3.000 cm³, hasta para 6 personas)	236.686	3,74	26,98
5	Ítem: 87032100 (automotores de hasta mil cm³)	276.468	4,47	37,94	Ítem: 27101149 (naftas)	164.446	2,6	29,57
6	Ítem: 27160000 (energía eléctrica)	137.558	2,22	40,17	Ítem: 87084090 (cajas de cambio)	158.156	2,5	32,07
7	Ítem: 27100011 (naftas para petroquímica)	110.415	1,78	41,95	Ítem: 39019090 (polímeros de etileno en forma primaria)	137.201	2,17	34,24
8	Ítem: 27111300 (butano licuado)	101.632	1,64	43,59	Ítem: 27111300 (butano licuado)	121.665	1,92	36,16
9	Ítem: 27100041 (gas oil)	80.160	1,3	44,89	Ítem: 39012029 (otros polímeros de etileno en forma primaria)	106.027	1,67	37,83
10	Ítem: 41043119 (cueros bovinos curtidos sin acabar)	73.330	1,19	46,07	Ítem: 87089990 (piezas de automotores)	87.474	1,38	39,21

³⁴² Fuente: Elaboración propia a partir de ALADI: “SICOEX/Principales productos de exportación de un país”; <http://nt5000.aladi.org/siiespanol>

TABLA J ³⁴³		Principales export. brasileñas a Argentina (2001)			Principales export. brasileñas a Argentina (2005)			
Posición	Descripción simplificada	Valor (miles U\$S FOB)	% del Total	% Acumulado	Descripción simplificada	Valor (miles U\$S FOB)	% del Total	% Acumulado
1	Ítem: 87032310 (automotores entre 1.500 y 3.000 cm ³ , hasta para 6 personas)	113.762	2,28	2,28	Ítem: 87032310 (automotores entre 1.500 y 3.000 cm ³ , hasta para 6 personas)	781.501	7,88	7,88
2	Ítem: 27090010 (aceites crudos de petróleo)	90.987	1.82	4.1	Ítem: 85252022 (teléfonos celulares)	565.619.	5,71	13,59
3	Ítem: 87042190 (automotores de hasta 5 tn con carga)	87.185	1,75	5,84	Ítem: 87042190 (automotores de hasta 5 tn con carga)	298.194	3,01	16,6
4	Ítem: 28182010 (alúmina calcinada)	79.059	1,58	7,43	Ítem: 87042210 (chasis con motor y cabina)	252.474	2,55	19,15
5	Ítem: 87089990 (piezas de automotores)	78.818	1,58	9	Ítem: 26011200 (aglomerados de hierro)	225.724	2,28	21,42
6	Ítem: 85252022 (teléfonos celulares)	78.179	1,57	10,57	Ítem: 87032210 (automotores de 1.000 a 1.500 cm ³)	194.000	1,96	23,38
7	Ítem: 87033210 (automotores de 1.500 a 2.500 cm ³)	70.528	1,41	11,98	Ítem: 87012000 (tractores)	187.864	1,9	25,28
8	Ítem: 21069010 (preparaciones para bebidas)	63.218	1,27	13.25	Ítem: 87019090 (otros tractores)	143.348	1,45	26,72
9	Ítem: 87042210 (chasis con motor y cabina)	58.304	1,17	14,41	Ítem: 87033210 (automotores de 1.500 a 2.500 cm ³)	126.760	1,28	28
10	Ítem: 84073490 (motores de más de 1.000 cm ³)	57.634	1,15	15,57	Ítem: 28182010 (alúmina calcinada)	117.309	1,18	29,18

³⁴³ Fuente: Elaboración propia a partir de ALADI: “SICOEX/Principales productos de exportación de un país”; <http://nt5000.aladi.org/siiespanol>

La significativa selección de datos previamente presentados permite visualizar el panorama global del desequilibrio macroeconómico entre ambos socios, contextualizando los múltiples reclamos de Buenos Aires para balancear la relación bilateral que tuvieron lugar durante la etapa estudiada. La cuestión abordada en esta sección es precisamente la respuesta de Itamaraty a esta situación, para intentar verificar si, en la práctica, este organismo actuó en el sentido de facilitar una mayor equidad económico-comercial en la integración con Argentina. Viene al caso aclarar que, en gran medida, las decisiones políticas que dentro del Estado brasileño podrían apuntar en esta dirección no corresponden específicamente a Itamaraty, sino a otras reparticiones de la administración federal en Brasilia, especialmente al Ministerio de Hacienda y al de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior. Sin embargo, aquí se estudiarán esas acciones en la medida en que hayan sido canalizadas a través de la cartera de Relaciones Exteriores, principal responsable de la política externa de Brasil. Siempre teniendo en cuenta que, como se vio en el capítulo anterior, la *lexis* de los cancilleres fue aumentando paulatinamente su receptividad al tópico de la integración equitativa bilateral a lo largo del lapso considerado.

Además, y dado que tanto Argentina como Brasil comparten el proceso de integración del MERCOSUR, se buscó evidencia favorable a la equidad principal –aunque no exclusivamente- en la normativa emanada por los órganos decisorios del bloque, más precisamente en las Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) y en las Resoluciones del Grupo Mercado Común (GMC), dado que éstos son los espacios donde están representados los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Partes del bloque³⁴⁴. Por consiguiente, son sus disposiciones las que reflejarán más adecuadamente la acción diplomática de Itamaraty con respecto a la integración regional.

El impacto de la recesión argentina

Al celebrarse la I Reunión de Presidentes de América del Sur en Brasilia –punto inicial del período estudiado- Argentina llevaba ya dos años de recesión económica, como resultado combinado de la aplicación a ultranza del recetario macroeconómico ortodoxo –excepto en el rubro nodal del tipo de cambio, que permanecía notoriamente sobrevaluado- por casi una década, y de la formidable crisis financiera internacional de 1997-1998 (que repercutió en la devaluación brasileña de enero de 1999, de inmediato impacto en la economía argentina³⁴⁵).

El gobierno de la Alianza, que al momento de la Cumbre llevaba sólo nueve meses en el poder, esperaba encontrar en el MERCOSUR un espacio propicio para reactivar el mercado nacional. Pero los problemas económicos internos que enfrentaba Brasil, tras la mencionada devaluación del real en 1999, obstaculizaron este propósito. El gobierno brasileño “había

³⁴⁴ De acuerdo al “Tratado de Asunción” (1991), artículos 11 y 14; y al “Protocolo de Ouro Preto” (1994), artículos 4 y 11.

³⁴⁵ ONUKI, Janina (2002): “MERCOSUL: crise e futuro”, en “*Carta Internacional*”, ano X, n° 84, NUPRI/USP, São Paulo, p. 15. También ROETT, Riordam (2001): “The foreign policy of President Fernando Henrique Cardoso”, *ibidem*, ano IX, n° 94/95, p. 28.

iniciado una etapa de recomposición económica que lo llevó a concentrarse en determinadas cuestiones puntuales. Por ejemplo, el gobierno de Cardoso había privilegiado su relación con el FMI y lo que eran las urgencias domésticas de Brasil³⁴⁶. En este contexto, “se endurecía la posición frente a Argentina y el objetivo en relación con ésta parecía ser más la voluntad de poner a su socio de rodillas, por medio de presiones y un relativo grado de intransigencia”³⁴⁷.

De hecho, la crisis internacional de 1997 y la devaluación brasileña habían llevado al MERCOSUR a transitar una fase que los analistas denominaban de “estancamiento”³⁴⁸, “hibernación”³⁴⁹ o “parálisis”³⁵⁰. Los cuatro socios, “inmersos en sus dificultades económicas internas y más vulnerables a grupos de presión, se atascan en controversias tópicas y dudan en dar los saltos necesarios para profundizar el proceso de integración”³⁵¹. La resolución de las cada vez más frecuentes controversias comerciales, asunto vital para el bloque, “era un tema que siempre quedaba pendiente en la agenda mercosureana”³⁵², debido a la reluctancia brasileña a institucionalizar cualquier mecanismo de control de asimetrías en el intercambio, prefiriendo la negociación caso por caso³⁵³. La única medida importante del bloque con respecto a este asunto se limitó a regular la aplicación intrazona de medidas *antidumping* y compensatorias³⁵⁴, sin avanzar en la determinación de procedimientos sustantivos para corregir los agudos desequilibrios intrabloque.

Este desalentador contexto determinó la ausencia de mecanismos regionales concretos de sostén a la economía argentina. En consecuencia, Buenos Aires debió apelar al mercado financiero internacional, cuyo gravoso oxígeno monetario -conseguido mediante el “blindaje” de diciembre de 2000 y el “megacanje” de deuda pública en junio de 2001- alivió sólo efímeramente los desastrosos indicadores económicos argentinos. Ciertamente el deterioro de la situación de la nación vecina provocaba inquietud en Itamaraty, pero en última instancia “Brasil no se preocupó por debatir con la Argentina las cuestiones de fondo (...); la relación con Argentina no aparecía como de resolución trascendental. Sólo interesaba, para la salud de la economía brasileña, que la declinación argentina no arrastrara al país hacia una situación

³⁴⁶ MIRANDA, Roberto (2003): *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Ediciones PIA, Rosario, p. 24.

³⁴⁷ BERNAL-MEZA, Raúl (2002): “A política exterior do Brasil: 1990-2002”, en “*Revista Brasileira de Política Internacional*”, ano 45, nº 1, IBRI, Brasília, p. 45 [Traducción propia].

³⁴⁸ BUSSO, Anabella (2002): “Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los Estados fracasados”. En “*Anuario Desarrollo y Región*”, nº 1, IDR, Rosario, p. 161.

³⁴⁹ MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 26.

³⁵⁰ BOUZAS, Roberto (2004): “La dinámica institucional y normativa: un balance”, en “*Boletín Informativo Techint*”, Buenos Aires, nº 315, p. 64.

³⁵¹ BOTAFOGO y CARVALHO, *op.cit.*, p. 2.

³⁵² MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 27.

³⁵³ DE LA BALZE, Felipe (2000a): “El destino del MERCOSUR: entre la unión aduanera y la integración imperfecta”. En *El futuro del MERCOSUR: entre la retórica y el realismo*, CARI, Buenos Aires, p. 27.

³⁵⁴ CMC: Decisión 64/00 (Florianópolis, 14/12/2000), modificada por Decisión 22/02 (Brasilia, 06/12/2002); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

similar. Era muy claro que la Argentina necesitaba más de Brasil que lo que necesitaba Brasilia de Buenos Aires³⁵⁵.

El continuo deterioro de la economía argentina acabó forzando al gobierno de la Alianza a convocar a Domingo Cavallo, ícono del neoliberalismo criollo, para dirigir nuevamente el Ministerio de Economía. El flamante miembro del gabinete comenzó a bregar activamente en el sentido de disminuir el compromiso con Brasil y el MERCOSUR³⁵⁶ y retomar –como ya impulsara en la década anterior- la relación privilegiada con Washington, que veía como más redituable en términos políticos y económicos. La visión de la Cancillería, entretanto, se situaba en las antípodas, lo cual originó una seria y muy visible divergencia interinstitucional, tornando la posición argentina en extremo incierta. Esta ambivalencia política no sólo dificultó la posibilidad de una mayor flexibilidad por parte de Itamaraty, sino que incluso fue aprovechada por Estados Unidos para intentar quebrar el bloque conosureño, llegando a sugerir la posibilidad de firmar un tratado comercial con Argentina³⁵⁷.

En su afán por dinamizar la alicaída actividad económica, Cavallo implementó una batería de medidas, como los Planes de Competitividad, el recorte y la financiación del IVA a la inversión, y el decreto 379/2001 de incentivo a la fabricación de bienes de capital, informática y telecomunicaciones³⁵⁸. Esta disposición es particularmente relevante, ya que, al desgravar la importación de esos bienes, implicó una perforación unilateral del arancel externo común del MERCOSUR. La medida reabrió la ya larga controversia sobre el tratamiento del bloque a los bienes de capital: Brasil, tradicionalmente orientado a defender su industria local, siempre impulsó un arancel externo común elevado y la aplicación de políticas activas de fomento al sector, mientras Argentina sostenía que la manera más expeditiva de alcanzar competitividad era modernizar la estructura productiva, y para ello buscaba estimular la inversión mediante un arancel nulo, que redujera el costo de acceder al mercado internacional de bienes de capital.

Finalmente, la normativa argentina fue receptada en el ámbito del MERCOSUR³⁵⁹, que facultó a la República Argentina a aplicar la desgravación con carácter excepcional y temporario, tratamiento que fue sucesivamente prorrogado a lo largo de todo el período en estudio. Poco después de esta sustancial concesión de Itamaraty, el descalabro político-institucional que representaron las elecciones legislativas argentinas de 2001, con altísimos guarismos de abstención ciudadana y sufragios nulos o en blanco, la descomunal fuga de capitales que se registró en noviembre, y las drásticas medidas dictadas por el gobierno desembocaron en una gigantesca protesta civil a fines de ese año. El presidente dimitió y como

³⁵⁵ MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 26.

³⁵⁶ JAKOBSEN, Kjeld (2002): “A lentidão da política internacional brasileira”, en “*Carta Internacional*”, NUPRI/USP, São Paulo, ano X, n° 107-108, p.10.

³⁵⁷ MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 36.

³⁵⁸ BONOMELLI, Graciela; CABEZA, Marta y BORSINI, Victoria (2002): “Comercio Exterior Argentino: la década del '90 y las reformas post-devaluación”, CERIR, Serie Docencia n° 66, Rosario, pp. 23-25.

³⁵⁹ CMC: Decisión 01/01 (Buenos Aires, 07/04/2001), modificada por Decisión 25/02 (Brasilia, 06/12/2002); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

su vice había hecho lo propio meses antes, los legisladores nacionales confirieron la investidura presidencial al gobernador puntano. Adolfo Rodríguez Saa asumió, proclamó la cesación de pagos de la deuda soberana, introdujo una nueva moneda, y al cabo de una semana debió a su vez renunciar ante el generalizado repudio que generó su fugaz paso por la Casa Rosada.

La catastrófica eclosión de la crisis argentina, agudizada tras la ineludible devaluación del peso en enero de 2002, ponía a prueba el compromiso brasileño con su aliado estratégico y hundía toda perspectiva inmediata de fortalecer el MERCOSUR³⁶⁰. El derrumbe económico, político y social de la nación platina confirió peculiar urgencia a la necesidad de refundar la integración binacional, pero esa misma situación de emergencia configuró durante todo el año 2002 un escenario extremadamente desfavorable para diseñar medidas estructurales.

La única disposición trascendente que logró Argentina de Itamaraty, en el sentido de una mayor equidad en la integración, fue la nueva prórroga del comercio administrado bilateral para el sector automotriz³⁶¹. Es éste un sector particularmente crítico en términos de preservación de capacidad industrial (y de cadenas de valor) y de generación de empleo. Precisamente por esto fue uno de los rubros que Argentina pugnó por exceptuar de la zona de libre comercio desde el comienzo del MERCOSUR, exigiendo a las empresas terminales y autopartistas un contenido local mínimo, en vista de las asimetrías devenidas de la aplicación brasileña de incentivos a la inversión. En consecuencia, Argentina y Brasil habían suscrito en 1990 el Acuerdo sobre la Política Automotriz Común, destinado a regular el comercio bilateral. El convenio debía incorporarse al Acuerdo de Complementación Económica n° 18 (ACE 18, que registra al MERCOSUR en el marco de ALADI) al suscribirse la Política Automotriz del bloque³⁶², pero ciertamente el fragor de la crisis argentina no creaba un ambiente propicio para desatar este nudo gordiano de la integración binacional. La nueva postergación constituyó un avance no menor para Argentina, la cual cuenta en esta rama con una menor competitividad relativa ante a su mayor socio comercial, situación agravada por las abultadas subvenciones otorgadas a la industria automotriz en Brasil.

Similar es la situación del sector azucarero, al cual Argentina ha insistido en excluir también del libre comercio en el MERCOSUR hasta suprimir las distorsiones generadas por el programa sucro-alcoholero de Brasil. Para estudiar el problema se creó un grupo *ad hoc* en 1994 y se fijó el año 2001 como límite para adecuar el sector a la normativa del bloque, pero Buenos Aires, secundada por Asunción, consiguió retrasar la decisión, tras constatar la no

³⁶⁰ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, pp. 49 y 63.

³⁶¹ “Trigésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N°14” (11/11/2002), modificado mediante Acta de Rectificación del 05/05/2003, que retrasaba el libre comercio hasta 2006 (fecha en la cual el libre comercio se pospuso nuevamente); <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/a07d2a9fb34550fb03256c6f0044b342?OpenDocument>

³⁶² Secretaría de Industria, Comercio y PyME de la República Argentina (2006): “Sectores que reciben tratamiento especial en el MERCOSUR”; <http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=162&btn=161>

eliminación de los subsidios de Brasil³⁶³. También en este caso, como en el automotriz, la competitividad internacional brasileña es superior a la de sus socios incluso sin considerar las distorsiones provocadas por la aplicación de subsidios, por lo cual la renuente aceptación de Itamaraty de mantener ambos sectores fuera del libre comercio intrabloque coadyuva a no profundizar la asimetría dentro del MERCOSUR. No obstante, es necesario destacar que el mantenimiento de estas “asimetrías de política”, al reforzar el impacto de las “asimetrías estructurales”³⁶⁴, sigue contraviniendo el objetivo de alcanzar una equidad razonable en el proceso de integración. Precisamente para encarar este problema de abruptas diferencias de competitividad, Itamaraty convino en implementar en el bloque austral el “Programa de Foros de Competitividad”³⁶⁵. En todo el período estudiado, no obstante, el único resultado de esta decisión fue la creación de un solo foro sectorial, el de la madera y muebles³⁶⁶.

Los recambios presidenciales

En enero de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva asumió la presidencia de Brasil rodeado de grandes expectativas locales y foráneas. Según apunta Grasa Hernández, “la idea de cambio, *mudança*, fue, de hecho, una de las ideas y mensajes clave de la campaña de Lula y uno de los principios inspiradores de su programa de gobierno: cambios en la esfera interna, en lo económico y político, pero también en la esfera internacional”³⁶⁷.

Y en efecto, ya desde el principio, la nueva administración mostró hacia Argentina y hacia el MERCOSUR una actitud más solícita que la característica de la última etapa de la gestión Cardoso. Lula convocó a relanzar el MERCOSUR, despertando así esperanzas en tierras argentinas, donde por ese entonces arreciaba el debate sobre la “brasildependencia” del mercado argentino. La cordial relación entre el nuevo gobierno brasileño y la administración interina de Eduardo Duhalde allanó el camino para un rápido entendimiento entre Lula y el sucesor de Duhalde, Néstor Kirchner, quien asumió la presidencia argentina en mayo de 2003.

Paralelamente, la reactivación económica argentina contribuía eficazmente a distender el vínculo bilateral y a encarar positivamente los problemas que lo enturbiaban. En ese sentido puede leerse la visita de Estado de Lula a Argentina en octubre de 2003, durante la cual se firmó un convenio de facilitación de actividades empresariales, se instauró un mecanismo de cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia de ambos países, y se creó una Comisión de Monitoreo del Comercio³⁶⁸. Estas medidas, al responder a la preocupación

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ Terminología empleada por BOUZAS (2004), *op.cit.*, p. 64.

³⁶⁵ CMC: Decisión 23/02 (Brasilia, 06/12/2002); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

³⁶⁶ Foro Madera y Muebles; <http://www.mercosur.int/fccmm/ES/index.htm>

³⁶⁷ GRASA HERNANDEZ, Rafael (2004): “La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro”, en “*Revista CIDOB d’Afers Internacionals*”, n° 65, Fundació CIDOB, mayo-junio, p. 96. También LECHINI y CORTÉS, *op.cit.*, p. 174.

³⁶⁸ “Memorandum entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para a criação da Comissão de Monitoramento do Comércio entre Brasil e Argentina” (16/10/2003); http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_388_5170.htm

argentina ante la ya visible tendencia deficitaria de su intercambio comercial con Brasil, representaron indudablemente un significativo adelanto hacia una mayor equidad. Aunque las funciones de la Comisión, en la práctica, se restringían a supervisar la marcha del comercio y alentar acuerdos entre privados, constituyó un primer paso muy bienvenido por Buenos Aires, y en los hechos fue ampliando progresivamente su radio de acción.

Ahora bien, la creación de esta entidad fue, del lado brasileño, más una fructificación del voluntarismo optimista de un presidente recién asumido y deseoso de consolidar la relación con su principal vecino, que de la continuidad del pensamiento estratégico de Itamaraty, el cual seguía siendo poco proclive a otorgar nuevas concesiones a la economía argentina. En efecto, como se vio en el capítulo 2, aunque el discurso diplomático de Amorim fue, desde el inicio, marcadamente más favorable al robustecimiento de la alianza estratégica con Argentina que el de sus antecesores en Itamaraty, su *lexis* no contempló demasiado el aspecto de la equidad económico-comercial durante el primer año de su gestión.

Fue a partir de su segundo año en el gobierno que Amorim comenzó a dar mayor cabida a este tópico, reflejando tanto la antedicha voluntad política presidencial como la evolución de la relación bilateral en el área económica. En efecto, tras la espectacular involución económica sufrida por Argentina como resultado de una larga recesión y de su doble corolario de cesación de pagos internacionales y devaluación, se vivía una promisorio recuperación industrial que llevaba a los empresarios a demandar con insistencia medidas oficiales que restringieran la competencia externa. De hecho, a partir del fin de la convertibilidad se revirtió el sentido de la balanza comercial argentina de la década de los '90: de superávit ante Brasil y déficit con el resto del mundo se pasó a la situación inversa. En consecuencia, proliferaron los conflictos comerciales con el país vecino a lo largo de todo 2004, paliados con una batería de restricciones puntuales al comercio bilateral, más o menos negociadas³⁶⁹.

Argentina intentó legitimar esas medidas durante la Cumbre del MERCOSUR en Iguazú (julio 2004), planteando la necesidad de incorporar instrumentos de protección comercial al repertorio jurídico del bloque. Pero Brasil, dejando en evidencia los límites de la convergencia presidencial sellada en octubre de 2003, sólo se avino a extender al ámbito del MERCOSUR la cooperación acordada el año anterior con Argentina entre las agencias de defensa de la competencia, para aplicar en cada Estado Parte la respectiva normativa nacional³⁷⁰.

Como acotó Cardoso en diáfano comentario, “mientras el MERCOSUR significó una ampliación del comercio entre Brasil y la Argentina, todo estuvo muy bien, todos éramos

³⁶⁹ A nivel MERCOSUR, ya la Decisión del CMC 02/03 (Asunción, 17/06/2003) había facultado una nueva perforación excepcional y transitoria del AEC, no sólo a Argentina, sino también a Paraguay y Uruguay; <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> Ver también BENZAQUEN SICSÚ, Abraham; JAYME KATZ, Federico; PARADISO, Romina (2005): “MERCOSUL, sua evolução, crises e propostas”; <http://www.amersur.org.ar/Integ/SicsuKatzParadiso.htm>

³⁷⁰ CMC: Decisión 04/04 (Puerto Iguazú, 07/07/2004); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>. Cabe destacar que, técnicamente, en un mercado auténticamente integrado la defensa de la competencia debe sustituir instrumentos como las salvaguardias, derechos compensatorios o *antidumping*.

mercosuristas. Cuando hay crisis dejamos de ser tan *mercosuristas*³⁷¹. Tal vez la evidencia más irrecusable en este sentido haya sido la falta de respuesta de Itamaraty a la propuesta formulada en septiembre de 2004 por Roberto Lavagna, ministro de Economía argentino, en el sentido de redefinir la relación binacional y el proceso mercosureño en términos más equitativos. Lavagna viajó a Brasilia para gestionar una distribución más pareja de la inversión externa en ambos países, la integración de sectores productivos en el MERCOSUR y la cooperación brasileña en la reindustrialización argentina³⁷². Era la primera vez en todo el período que Argentina trascendía los lamentos y ofrecía un planteo concreto de reformulación estructural de la relación con Brasil, plasmando una oportunidad inigualable para poner en práctica las pautas de desarrollo industrial conjunto sostenidas con tesón por Jaguaribe y recogidas en la definición de “alianza estratégica” esbozada en esta tesis.

Sin embargo, la opinión pública brasileña estaba hastiada de lo que consideraba concesiones excesivas a Argentina³⁷³. También lo estaban los empresarios, e Itamaraty no desconocía que compartir el nivel de industrialización de Brasil era compartir el nervio de su superioridad relativa en América del Sur. Así, el MERCOSUR siguió siendo “un proceso de integración asimétrico que no creó mecanismos de superación de desigualdades entre los miembros y, al interior de éstos, entre zonas hegemónicas y periféricas, como sucedió con el proceso europeo. Frustró, por tanto, la expectativa de elevar el nivel social del conjunto”³⁷⁴.

En general, los brasileños presentaban el desarrollo industrial más como culmen de un proceso de competencia económica que de cooperación³⁷⁵. En cuanto a la primera cuestión planteada por Lavagna, relativa a las inversiones, Brasilia destacaba el crecimiento de la inversión brasileña en Argentina –fenómeno concomitante al vertiginoso proceso de expansión transnacional de las firmas brasileñas durante el período estudiado³⁷⁶–, dato que no satisfacía plenamente a Buenos Aires por reflejar más la adquisición de activos preexistentes que la creación de nuevas capacidades productivas. Por otro lado, estas inversiones consolidaban la extranjerización de las empresas argentinas, muy acelerada por la licuación de su valor en dólares resultante de la devaluación³⁷⁷. Con respecto a los dos tópicos restantes, pocos días después de la visita del ministro argentino el BNDES habilitó líneas de crédito para firmas

³⁷¹ CARDOSO, Fernando H. (2004): “Construir la integración”, en *“Archivos del Presente”*, año 9, n° 34, Buenos Aires, p. 19. Bastardilla en el original.

³⁷² MIRANDA (2004a), *op.cit.*, pp. 89-90. También SIMONOFF, Alejandro (2005): “Te quiero mucho, poquito, nada: las relaciones argentino-brasileña en la era de Kirchner y de Lula”, en *“Relaciones Internacionales”*, año 14, vol. 29, IRI, La Plata, p. 110.

³⁷³ TUSSIE, Diana; BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina (2003): “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración”, en *“Nueva Sociedad”*, n° 186, Caracas, p. 123.

³⁷⁴ CERVO, Amado (2002): “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”, en *“Revista Brasileira de Política Internacional”*, ano 45, n° 1, IBRI, Brasília, p. 26 [Traducción propia].

³⁷⁵ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, p. 44.

³⁷⁶ Entrevista del autor a Christopher Sabatini, Americas Quarterly Editor-in-Chief, Americas Society / Council of the Americas. Realizada en Nueva York, EE.UU., 15/07/2008.

³⁷⁷ Ver, por ejemplo, SÁNCHEZ ARNAU, Juan Carlos: “La propuesta internacional de De Narváez: ser socio menor de Brasil”, en diario *“Ámbito Financiero”*, 15/06/2009; http://www.adnargentina.com/argentina/noticiasalminuto/de_narvaez_lula_da_sil.html?SrchTxt=arnau

brasileñas que importaran bienes de capital, equipos y piezas de países del MERCOSUR, y anunció la apertura de su primera oficina en el exterior, en Buenos Aires³⁷⁸.

En realidad, la atención de la diplomacia de Brasilia estaba mucho menos enfocada en equilibrar la relación con Argentina que en potenciar un proyecto de integración subcontinental mucho más ventajoso para el mercado nacional del gigante sudamericano. En efecto, dado que las élites públicas y privadas brasileñas comprenden que la consolidación del rol de su país en el contexto internacional “requiere continuar desarrollando de manera independiente su capacidad industrial”³⁷⁹, Itamaraty fue consultando a diversos referentes socioeconómicos brasileños “para auscultar sus intereses en la fijación del grado de apertura y en las opciones ante la formación de bloques económicos y de las negociaciones entre el MERCOSUR y los otros bloques. Se lanzó, de ese modo, el concepto de América del Sur como área de fortalecimiento previo de las economías regionales bajo liderazgo brasileño”³⁸⁰.

De esta manera, mientras Buenos Aires se concentraba en la recuperación económica nacional, los esfuerzos de Itamaraty se encaminaban a concretar el tratinado tratado de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, que venía negociándose desde 1995. Brasil tenía sumo interés en establecer este acuerdo, puesto que –con la excepción de su intercambio con Argentina- la mayoría del comercio que sostiene con los países sudamericanos consiste en comprarles *commodities* y venderles una amplia variedad de manufacturas. “Es decir, este cuadro comercial dentro de la subregión es similar al intercambio entre potencias industriales y países en vías de desarrollo”³⁸¹. Aún así, las capas empresariales brasileñas se muestran reacias a profundizar la apertura comercial de su mercado a la competencia internacional, lo que hace de Brasil, junto a Argentina, “la economía menos abierta de América Latina”³⁸².

El año 2005 comenzó con la superación de un obstáculo medular para la plena restauración de la normalidad económica argentina: en febrero de ese año concluyó el canje voluntario de la deuda pública soberana que había entrado en *default* en la fatídica última semana de 2001. El gobierno argentino llegó así fortalecido a la Cumbre del MERCOSUR celebrada en Asunción en junio, en la cual se resolvió instrumentar un procedimiento para la solución urgente, aunque caso por caso como pretendía Itamaraty, de problemas de acceso al

³⁷⁸ BINAGHI, Javier (2005): *La relación política argentino-brasileña a partir de los gobiernos de Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva: una visión desde la Argentina*, tesis de maestría, CERIR, Rosario, p. 48, nota 55.

³⁷⁹ MONETA, Carlos (2002): “Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA”. En COUFFIGNAL, George (dir.): *América Latina. El inicio del nuevo milenio*, UNTREF, p. 98.

³⁸⁰ CERVO, *op.cit.*, p. 9 [Traducción propia].

³⁸¹ MONIZ BANDEIRA, Luiz (2003b): “Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos”, en “*Nueva Sociedad*”, n° 186, Caracas, p. 153. También SEIXAS CORRÊA, Luiz (2000): “Una agenda para América del Sur”, en “*Archivos del Presente*”, año 5, n° 20, abril/mayo/junio, Bs.As., p. 42.

³⁸² HAKIM, *op.cit.* También DE LA BALZE, (2000a), *op.cit.*, p. 45.

mercado derivados de restricciones no arancelarias –como las frecuentemente aplicadas tanto por Argentina como por Brasil-, mediante acciones de facilitación de comercio³⁸³.

Más relevante resulta otra medida adoptada en el mismo encuentro, cual fue la puesta en marcha del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)³⁸⁴, formalmente instituido el año anterior³⁸⁵. Representó el corolario de sendas disposiciones previas relativas al establecimiento de fondos estructurales³⁸⁶ y de un Grupo de Alto Nivel³⁸⁷ destinados a promover la competitividad de los socios menores y de las regiones menos adelantadas del bloque.

El FOCEM se integra mediante contribuciones no reembolsables de los Estados Partes, hasta sumar cien millones de dólares, aportados proporcionalmente al PBI de cada socio: Brasil 70%, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. En cambio, la adjudicación de fondos para ejecución de proyectos seguía una distribución inversa: Paraguay debía recibir el 48% del total y Uruguay 32%, mientras que los dos socios mayores podían obtener hasta un 10% cada uno, lo cual cortésmente colocaba a ambas naciones en pie de igualdad. Como en definitiva Argentina habría de recibir menos dinero que el que aportaba, claramente el FOCEM no se orienta a establecer una mayor equidad entre Brasil y sus otros tres socios del MERCOSUR, sino que apunta a una mayor nivelación entre las dos economías menores (las únicas para las cuales el monto del Fondo resulta significativo) y las dos mayores del bloque.

En realidad, el problema radicaba en que, además de la asimetría entre Argentina y Brasil, y entre ambos y los socios menores del MERCOSUR³⁸⁸, el bloque contiene una tercera asimetría: la inequidad socioeconómica interna brasileña, fundamento para Jaguaribe de la necesidad de la alianza con Argentina, pero que obstaculizaba el funcionamiento de Brasil como “locomotora” del proceso integracionista³⁸⁹. Por consiguiente, en virtud de sus propias necesidades internas, Brasil es remiso a asumir los costos del liderazgo³⁹⁰.

En síntesis, durante todo el período el tema casi excluyente de los debates concernientes al logro de una mayor equidad en la integración argentino-brasileña fueron las controversias comerciales entre ambos socios. Así como los cancilleres brasileños manifestaban su desacuerdo con las salvaguardas implementadas por Argentina, también en la *praxis* Itamaraty se resistió a legitimar estas medidas. No obstante, debió admitir la continuidad de los regímenes de excepción del MERCOSUR para el azúcar y la industria automotriz, permitiendo así la supervivencia de uno de los contados rubros de comercio intraindustrial bilateral (aunque de todas maneras en este segmento continuó, a lo largo del período, el

³⁸³ GMC: Resolución 21/05 (Asunción, 16/06/2005); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

³⁸⁴ CMC: Decisión 18/05 (Asunción, 19/06/2005); *ibídem*.

³⁸⁵ CMC: Decisión 45/04 (Belo Horizonte, 16/12/2004); *ibídem*.

³⁸⁶ CMC: Decisión 27/03 (Montevideo, 15/12/2003); *ibídem*.

³⁸⁷ CMC: Decisión 19/04 (Puerto Iguazú, 07/07/2004); *ibídem*.

³⁸⁸ CASTRO ESCUDERO, Alfredo (1999): “MERCOSUR: ¿nuevo fracaso integracionista en América Latina?”, en “*Comercio Exterior*”, vol. 49, n° 10, México, p. 901.

³⁸⁹ BOTTO, *op.cit.*, p. 21.

³⁹⁰ DE LA BALZE (2000a), *op.cit.*, p. 43.

avance brasileño sobre el mercado argentino³⁹¹). Itamaraty también toleró la perforación del arancel externo común para bienes de capital, informática y telecomunicaciones, pero en realidad tenía escaso margen para oponerse, dado que el esquema brasileño denominado “*ex tarifarios*” permitía a las firmas de ese origen importar libremente bienes no producidos en su país³⁹², lo que suponía una violación unilateral al arancel común. Respecto de la creación de la Comisión de Monitoreo del Comercio, importante en cuanto reconocimiento de la necesidad de equilibrar el intercambio bilateral, tuvo un claro sello de diplomacia presidencial, realizándose al margen de la línea de política exterior desarrollada por Itamaraty.

La proliferación de diferendos comerciales revistió en cierto sentido un cariz positivo, al implicar una reactivación económica argentina y encarnar por lo tanto la primera oportunidad de reflotar el espíritu de integración intraindustrial prevaleciente en los acuerdos bilaterales rubricados en la década de los '80, y sepultado por el derrotero económico argentino del decenio siguiente. Con todo, sólo en una oportunidad Argentina consiguió plantear el problema más profundo de la distribución de las inversiones y de las industrias dentro del bloque, sin despertar mayor eco en Itamaraty. Ciertamente Brasilia avaló, en el seno del MERCOSUR, el Programa de Foros de Competitividad y el FOCEM, pero mientras el primero sólo condujo a la creación de un único grupo sectorial, el segundo tenía como propósito beneficiar a las economías menores del bloque, y no precisamente a la argentina. La integración productiva (proclamada en varias ocasiones, como la vista de Duhalde a Brasil en septiembre de 2002, o el Acuerdo de Brasilia, 20/05/2005), hizo, en suma, pequeños avances.

Por consiguiente, este sucinto recorrido por la veta de integración económico-comercial de la alianza estratégica argentino-brasileña concluye con la constatación de la existencia de muy escasas concesiones de Brasil hacia la maltrecha economía argentina del período. En algunos asuntos toleró las excepciones a las normas del MERCOSUR, pero sólo tras persistentes reclamos argentinos por los amplios esquemas de incentivos fiscales desplegados por Brasilia para fortalecer su producción nacional³⁹³, de modo que estas concesiones fueron – al menos en parte- respuesta a distorsiones provocadas por el propio socio principal del bloque, las cuales no fueron corregidas sino sólo parcialmente compensadas.

Y es que en el fondo, la élite brasileña no quiere “limitar su capacidad de acción en materia de políticas industriales, agrícolas y de comercio exterior”³⁹⁴. Por eso pudieron decir dos conspicuos diplomáticos brasileños, a la sazón acreditados en Buenos Aires, que persistía entres sus connacionales la ambigüedad “sobre si queremos o no invertir en una alianza estratégica real y correr con los costos de la coordinación con Argentina. En el caso del

³⁹¹ GULLO (2005), *op.cit.*, p. 152.

³⁹² BOUZAS (2004), *op.cit.*, p. 67.

³⁹³ Estos incentivos han sido tan efectivos para impulsar tanto la industria como la producción agropecuaria, que ya desde los '90 Brasil era considerado en el mercado internacional como **NIC** (“*new industrialized country*”) y **NAC** (“*new agricultural country*”) simultáneamente: FRIEDMANN, Harriet (1993): “The Political Economy of Food: a Global Crisis”, en “*New Left Review*”, n° 197, London, p. 45.

³⁹⁴ DE LA BALZE, Felipe (2000b): “¿Hacia la integración imperfecta?”, en “*Archivos del Presente*”, año 5, n° 20, abril/mayo/junio, Buenos Aires, p. 59.

MERCOSUR en particular, nos falta cierta determinación y precedencia moral para resolver cuestiones fundamentales (...) porque en el fondo nos falta la convicción de que también de nuestra parte nos adecuaremos al espíritu y a la norma de una unión aduanera”³⁹⁵.

SECCIÓN II: El consenso en la concertación político-diplomática

De Brasilia al 11-S

La I Reunión de Presidentes de América del Sur, hito de arranque de la presente tesis, fue sin dudas un evento diplomático de primer nivel para la región, una patente demostración del interés de Itamaraty por impulsar la integración subcontinental. También fue, a la postre, un indicador significativo del rol que Brasilia asignaba a su alianza estratégica con Buenos Aires, puesto que no hubo el menor intento de bosquejar una apariencia de posición común entre ambas capitales, ni mención especial alguna para Argentina como socio privilegiado de Brasil. En pocas palabras, “Argentina no fue considerada como el socio mayor de Brasil en el MERCOSUR ni como el segundo país más importante de Sudamérica. Para la diplomacia de Itamaraty, la Argentina fue uno más entre los países asistentes a la Cumbre de Presidentes”³⁹⁶.

La ausencia de un entendimiento entre la cancillería brasileña y su homóloga platina no se debía, ciertamente, a una falta de interés de esta última. Así como en el terreno económico la llegada al poder del gobierno del presidente Fernando de la Rúa implicó una apuesta por el MERCOSUR, en el campo político la nueva administración argentina estaba intentando aligerar las relaciones con Washington, fuertemente desarrolladas tras más de una década de “relaciones carnales” con la superpotencia. La plataforma internacional que representaba el bloque austral, y muy especialmente la alianza estratégica con Brasil, eran las herramientas cardinales con las que el gobierno de la Alianza contaba para iniciar el delicado proceso de desmontar el cúmulo de condicionantes que suponía el “alineamiento automático” con Estados Unidos propiciado por el gobierno anterior.

Estas intenciones explican el énfasis que el gobierno argentino había otorgado a sus frecuentes propuestas de relanzamiento, profundización e institucionalización del bloque mercosureño, así como de reforzamiento del entendimiento bilateral con Brasilia. “La visión entonces predominante era que los vínculos con el país vecino resultaban esenciales en lo económico y lo político por igual. El acercamiento al Brasil se percibía como funcional para una reinserción argentina más asertiva y diversificada”³⁹⁷. Por ello, la traslación del interés integracionista brasileño desde el Cono Sur hacia un espacio sudamericano generó desconcierto e insatisfacción en el gobierno de la Alianza. El canciller argentino, Adalberto

³⁹⁵ BOTAFOGO y CARVALHO, *op.cit.*, p. 33.

³⁹⁶ MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 46.

³⁹⁷ RUSSELL y TOKATLIAN, *op.cit.*, p. 56.

Rodríguez Giavarini, incluso “expresó claramente que este encuentro de doce países no debería interpretarse como un intento de crear un bloque sudamericano”³⁹⁸. Con ello quedó demostrado que subsistía entre ambas cancillerías una desavenencia estructural muy anterior a la Cumbre: mientras el Palacio San Martín ha priorizado históricamente la *profundización* del MERCOSUR, Itamaraty plantea cada vez con más insistencia su *ampliación*³⁹⁹, mostrándose menos receptivo a las demandas de robustecer la integración intrabloque. Y si bien la disyuntiva no es en principio excluyente, lo cierto es que en la práctica la opción por una de esas alternativas dificulta grandemente avanzar simultáneamente en la otra dirección, como ya lo había demostrado la experiencia de la integración europea.

No obstante, estas divergencias en el contexto sudamericano no opacaban la concordancia bilateral en el plano hemisférico. Así, al celebrarse en Québec, en abril de 2001, la III Cumbre de las Américas, Cardoso denunció –contrariando el impulso del flamante presidente estadounidense George W. Bush para materializar un área de libre comercio continental- el impacto negativo que para las exportaciones latinoamericanas (y especialmente brasileñas) acarrearía el desembozado proteccionismo para-arancelario de la superpotencia, y exigió que su desmantelamiento precediera a la vigencia del ALCA⁴⁰⁰. Sensible a un empresariado reluciente a la apertura comercial hacia Estados Unidos, la diplomacia brasileña “pasó a obstruir el proyecto norteamericano de hegemonía continental a ser implantado por medio de las reglas del ALCA”⁴⁰¹, y con ello dejó claro que “el asunto que ocasiona más dificultades entre los dos países es el comercio, tanto el bilateral como el global”⁴⁰².

En Québec, Washington intentó en vano atraer a Argentina fuera del campo brasileño. De la Rúa terminó ratificando su voluntad de negociar el ALCA a través del MERCOSUR, lo cual representó un fuerte respaldo a la actitud brasileña. Pero al igual que en la Cumbre de Brasilia, esta coincidencia no reveló un consenso previo. “Una y otra experiencia diplomática pusieron a la Argentina en función de los objetivos brasileños. El pretexto de la ‘alianza estratégica’ no fue suficiente. En ambos casos no hubo una negociación entre aliados para cotejar intereses particulares y obtener una resultante a sostener, como si la Argentina y Brasil constituyeran una unidad diplomática. Brasilia dio por asumidas muchas cosas, como la posición del MERCOSUR, y las enmarcó en lo que eran sus objetivos políticos”⁴⁰³. En efecto, la sedicente “postura común del MERCOSUR” funcionó como el argumento esgrimido por Itamaraty para justificar ante Estados Unidos su reticencia a avanzar en la concreción del ALCA, evitando exponerse en soledad al disgusto de Washington.

³⁹⁸ *Ibidem*, p. 58.

³⁹⁹ FIGARI, Guillermo (1997): *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Memphis, Bs.As., pp. 197-198. También SENNES, Ricardo y TOMAZINI, Carla (2006): “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, en “*Foreign Affairs en Español*”, vol. 6, n° 1, enero-marzo; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060101faenespessay060107/ricardo-sennes-carla-tomazini/agenda-sudamericana-de-brasil-proyecto-diplomatico-sectorial-o-estrategico.html>

⁴⁰⁰ CERVO, *op.cit.*, p. 27-28.

⁴⁰¹ *Ibidem*, p. 22 [Traducción propia]. Ver también MONETA, *op.cit.*, p. 98.

⁴⁰² LINS, *op.cit.*

⁴⁰³ MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 49.

Tal situación se reveló con particular claridad pocos meses después, cuando, ante los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, Argentina y Brasil coincidieron –lo mismo que la gran mayoría de los países del orbe- en su categórica condena a los ataques. Pero tampoco esta vez hubo siquiera amagos de articular una postura bilateral. Es más, Itamaraty aprovechó una ocasión tan álgida para la superpotencia para aceitar su relación con la Casa Blanca, apelando a una clara diferenciación diplomática: mientras todos los gobiernos latinoamericanos se limitaron a lamentar y reprobar los sorprendentes ataques, Lafer fue mucho más lejos e invocó la operatividad del TIAR. La iniciativa, criticada por algunos⁴⁰⁴, fue muy bien recibida en Washington⁴⁰⁵, y constituyó una diestra maniobra que afectó seriamente a México, que en los últimos años había desplazado a Brasil como principal referente de Estados Unidos en América Latina. En efecto, cinco días antes de los atentados el presidente azteca, Vicente Fox, había declarado en la propia capital estadounidense que el TIAR era un instrumento obsoleto⁴⁰⁶.

Esta jugada revela la pericia con que Itamaraty administra su estratégica relación con Estados Unidos. Consciente del poderío de la superpotencia, la diplomacia brasileña ha procurado desde los tiempos del barón de Rio Branco establecer una conexión armoniosa entre ambos países, esperando ser recompensada por Washington⁴⁰⁷. Aunque desde mediados de los años setenta Brasilia propende a una política más autonomista⁴⁰⁸, persiste el interés en mantener estrechos lazos con la primera potencia mundial. Itamaraty busca que la Casa Blanca lo reconozca como un actor internacional importante, serio y respetable, no un esbirro obsecuente y temeroso. En este perfil cabe cierta dosis de divergencia, pero ésta nunca debe escalar a niveles de hostilidad: “Aunque se han enfrentado en torno a asuntos específicos, Estados Unidos y Brasil mantienen relaciones sumamente cooperativas (...). Washington sabe que Estados Unidos no puede alcanzar muchos de sus principales objetivos en el hemisferio occidental sin el concurso de Brasil”⁴⁰⁹. Precisamente por eso, en la lectura de Brasil “su aspiración internacional como actor regional está relacionada con una de las reglas básicas de la política realista: para tener influencia sobre países similares o menores es fundamental ganarse la preferencia de un actor de mayor nivel. Históricamente –muy distinto a la Argentina- Brasil, por todos los medios, trató de tener una buena relación política y diplomática con los Estados Unidos bajo el telón de fondo de verse convertido en el interlocutor válido de Sudamérica”⁴¹⁰. Smith lleva aún más lejos esta discrepancia diplomática: tanto

⁴⁰⁴ MONIZ BANDEIRA, Luiz (2004a): “Política exterior do Brasil: de FHC a Lula”; <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Bandeira.htm>

⁴⁰⁵ HAKIM, *op.cit.*

⁴⁰⁶ SHIFTER, Michael (2002): “Bush y América Latina”, en “*Archivos del Presente*”, año 7, n° 27, Buenos Aires, p. 81. También HIRST, Mónica (2004): “La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional”. En HIRST, Mónica *et al.*: *Imperio, Estados e instituciones*, Altamira, Buenos Aires, p. 112.

⁴⁰⁷ DANESE, *op.cit.*

⁴⁰⁸ MONIZ BANDEIRA (2003a), *op.cit.*

⁴⁰⁹ HAKIM, *op.cit.*

⁴¹⁰ MIRANDA, Roberto (2004b): “Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias”, en “*Relaciones Internacionales*”, n° 27, IRI, La Plata, pp. 146-147.

Argentina como Brasil, dice, desarrollaron sus propias versiones de un “Destino Manifiesto”, a semejanza de Estados Unidos, pero mientras Argentina interpretó, desde fines del siglo XIX a mitad del XX, que estaba llamada a rivalizar con Washington, Brasil asumió que su propia vocación de grandeza no debía colidir con la potencia del norte⁴¹¹.

Esta condición de pivote regional⁴¹² del Estado hegemónico apuntala la posición de liderazgo subregional de Brasil, poniendo seriamente en cuestión la prioridad de la alianza estratégica con Argentina y la posición de este país como interlocutor privilegiado de Brasilia. Esta situación ya había suscitado encendidos debates del lado argentino: añorando todavía las ya lejanas épocas gloriosas en que había ostentado la vanguardia del poder y la riqueza en América Latina, Argentina recelaba ahora de quedar atrapada en una “doble dependencia”⁴¹³, en relación a la potencia mundial por un lado y al otrora antagónico vecino por el otro. Hubo con todo quienes sostenían que la alianza con Brasil continuaba siendo la mejor alternativa para Buenos Aires⁴¹⁴. Por otra parte, es necesario reconocer que, aunque indudablemente Itamaraty no había demostrado gran interés en llevar a la práctica la concertación político-diplomática consensual implícita en la alianza bilateral, igual de irrefragable era el hecho de que Argentina, sumida en una angustiante situación interna que estallaría violentamente a fines de 2001, distaba mucho de presentarse como un socio deseable en el plano internacional.

La relación bilateral ante la crisis argentina

La estrepitosa debacle nacional argentina de 2001-2002 forzó a Brasilia a solidarizarse diplomáticamente con Buenos Aires, actitud que contrastó con la marcada indiferencia que los países ricos dispensaban a la crisis argentina. Así, mientras la administración Bush trató el caso argentino como el “conejiño de Indias” de su nueva política de prescindencia ante derrumbes financieros externos⁴¹⁵, Cardoso “sostuvo desde un primer momento que el FMI no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del MERCOSUR”⁴¹⁶. El espaldarazo brasileño, trascendental para la deprimida presencia internacional argentina, obedeció a un doble temor: al contagio de la crisis del vecino (Brasilia debió incluso recibir abultados desembolsos del FMI para evitarlo); y al debilitamiento del MERCOSUR como estructura de negociación para el ALCA⁴¹⁷.

⁴¹¹ SMITH, Peter (1996): *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, New York, pp. 97 y 200.

⁴¹² Conectado con las categorías de “subhegemonía”, “país gendarme”, o “país llave”, el concepto de “Estado pivot” o “axial” se aplica a países populosos, geoestratégicamente ubicados, con potencial económico, extensos, y fundamentalmente capaces de incidir en la estabilidad regional e internacional, tal como lo definen KENNEDY, Paul, CHASE, Robert y HILL, Emily (1996): “Estados axiales y estrategia de Estados Unidos”, en *Política Exterior*, n° 50, vol. 10, marzo/abril, Madrid, p. 89.

⁴¹³ FIGARI, *op.cit.*, p. 195. También SIMONOFF, *op.cit.*, p. 100.

⁴¹⁴ MONETA, *op.cit.*, p. 101.

⁴¹⁵ RUSSELL, Roberto (2003): “La política de Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el sur”. En PAZ, G. y ROETT, R. (comps.): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, GEL, Bs.As., p. 87.

⁴¹⁶ RUSSELL y TOKATLIAN (2003), *op.cit.*, p. 64. También MONIZ BANDEIRA, Luiz (2004b): *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*, Norma, Buenos Aires, p. 527.

⁴¹⁷ MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 93. También CORTÉS, *op.cit.*, pp. 124-125.

Pero aunque sin dudas Brasil se convirtió en “un actor latinoamericano clave para sostener internacionalmente a la Argentina en crisis”⁴¹⁸, la verdad es que Itamaraty exploraba otros horizontes. No pasaba desapercibido a esa cancillería que “las crisis internacional y financiera que debilitaron enormemente a la Argentina como actor internacional, si bien fueron un riesgo para Brasil porque involucraba a la región, en última instancia fortalecieron el papel de este país en clave de único referente válido de Sudamérica”⁴¹⁹.

Al respecto es sumamente significativa la visita oficial de Cardoso a Moscú en enero de 2002, oportunidad en que convalidó la “*parceria estratégica*” entre Brasil y Rusia, al tiempo que obtuvo la venia de Putin para dotar a Brasil de un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴²⁰. Reflorece así un recurrente anhelo de Itamaraty, sin duda el más crispante para los ánimos del Palacio San Martín⁴²¹. Ningún objetivo de la política exterior de Brasil revela más palmariamente sus ansias de ser reconocido como potencia internacionalmente relevante. De hecho, Brasil ha sido, con Japón, el Estado que más veces ocupó un sitio como miembro no permanente en este órgano clave de las Naciones Unidas⁴²², y es también un importante contribuyente de la Organización⁴²³.

En realidad, tradicionalmente “los dirigentes e intelectuales brasileños, e incluso los ciudadanos comunes, han creído que su país debería contarse entre los más importantes del mundo”⁴²⁴, consolidando su perfil de “potencia media”, “potencia regional” o incluso “país intermediario”⁴²⁵. Ante esta percepción compartida por la élite brasileña, no sorprende que Brasil “busque un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, o que se considere el líder natural de América del Sur. El compromiso de Brasil con el MERCOSUR y sus propuestas de ampliarlo al resto de la región se originan claramente en esta perspectiva; y lo mismo puede decirse de la insistencia brasileña en desempeñar un papel destacado cuando

⁴¹⁸ MIRANDA (2004a), *op.cit.*, p. 87.

⁴¹⁹ MIRANDA (2004b), *op.cit.*, p. 152.

⁴²⁰ ZUBELZU, Graciela (2003): “Bnieshnaia politika Argentinii i Brasili 90 ie godi skoboz prizmu otnoshenii c Rusiei” (“Las políticas exteriores comparadas de la Argentina y Brasil. Una mirada comparativa respecto a las relaciones con Rusia en los 90”), en “*Latinskaia Amerika*” (América Latina), Instituto de América Latina, Academia de Ciencias de Rusia, Moscú [se consultó la versión original en español, facilitada por la autora].

⁴²¹ Ver, por ejemplo, CÁRDENAS, Emilio (2003): “La Organización de Naciones Unidas: entre la legitimidad y la parálisis”. En “El estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina”, CARI, Buenos Aires, p. 19. También ORTIZ DE ROSAS, Carlos: “Con excesivo afán de liderazgo. La estrategia sudamericana de Brasil apunta al Consejo de Seguridad”, en diario “*La Nación*”, 19/12/04; <http://www.lanacion.com.ar/664345>

⁴²² GUILHON ALBUQUERQUE, José (2001): “De novo na encruzilhada: as relações internacionais do Brasil às vésperas do século 21”, en “*Carta Internacional*”, ano IX, n° 94/95, p. 14. También HURRELL, Andrew *et al.* (2000): “Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States”, Latin American Program - Woodrow Wilson International Center for Scholars; <http://www.wilsoncenter.org/topics/docs/ACF14A1.pdf>, p. 3.

⁴²³ ROETT (2001), *op.cit.*, p. 28.

⁴²⁴ HAKIM, *op.cit.*

⁴²⁵ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, p. 52.

se trate de dar forma a los pactos hemisféricos y de su resistencia a que sea Estados Unidos el que los diseñe o predomine en ellos”⁴²⁶.

Naturalmente, para concretar esta enraizada “idea-fuerza de un rol para Brasil en el mundo”⁴²⁷, Itamaraty debe sustraerse a la hegemonía de Estados Unidos y consolidar su propia esfera de influencia, en el espacio geográfico más próximo. Al respecto, Moniz Bandeira sostiene que Brasil nunca aspiró a tener injerencia en el norte de América Latina, que siempre consideró área de influencia de Estados Unidos. Según este autor, “el concepto de América del Sur estuvo latente en todo momento en la política exterior brasileña, al contrario de la noción de América Latina, demasiado genérica y sin consistencia respecto de los reales intereses económicos y políticos brasileños, que siempre se restringieron, particularmente, a los países de la Cuenca del Plata”⁴²⁸. En consecuencia, Brasil buscó, en primer lugar, cincelar mediante el MERCOSUR “una base mayor de apoyo para su estrategia de alcanzar reconocimiento como ‘potencia media mundial’, en virtud del liderazgo que ejercería al interior del bloque y, a través de éste, en el Cono Sur. Brasil intentaba así disputar con Estados Unidos la hegemonía en el ámbito subregional sudamericano”⁴²⁹.

Como parte integral de esta estrategia, Itamaraty procura una mayor proyección internacional mediante la diversificación de sus relaciones externas, y fomentando un creciente involucramiento de la Unión Europea en América Latina, como alternativa viable a la hegemonía de Estados Unidos⁴³⁰. Con esta perspectiva llegó la diplomacia brasileña a la II Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid en mayo de 2002. Sin embargo, las expectativas de estrechar vínculos interregionales fueron defraudadas ante la preocupación europea (y señaladamente del anfitrión español) por el tema excluyente de la agenda internacional del momento: el terrorismo. Aunque Cardoso instó a no “sustituir la agenda de la esperanza por la del miedo” ni “obsesionarse por la seguridad”, los resultados concretos fueron magros, en parte también porque la crisis argentina y el estancamiento del MERCOSUR habían enfriado el entusiasmo de los inversores europeos en esa región⁴³¹.

El gobierno Lula y la nueva sintonía bilateral

La asunción presidencial de Lula, y sus promesas de jerarquizar la relación con Argentina y con el MERCOSUR, entusiasmaron al gobierno argentino, que creyó que al fin llegaba la hora de reactivar la alianza estratégica con un molde distinto. En rigor, “las iniciativas y el liderazgo del presidente Lula da Silva, que en realidad eran una manifestación distinta y

⁴²⁶ HAKIM, *op.cit.*

⁴²⁷ MONETA, *op.cit.*, p. 90. También DE LA BALZE (2000a), *op.cit.*, p. 49.

⁴²⁸ MONIZ BANDEIRA (2003b), *op.cit.*, p. 144. También MONIZ BANDEIRA, Luiz (2005b): “Brasil y las dos Américas”; <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Bandeira0510.htm>

⁴²⁹ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, p. 44 [Traducción propia].

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 29. Ver también MONETA, *op.cit.*, p. 118.

⁴³¹ SANAHUJA, José (2002): “Socios distantes, pero necesarios”, en “*Le Monde diplomatique en Español*”, año IV, n° 40, Buenos Aires, p. 9. También AYLLÓN, Bruno (2002): “Brasil y la política de España en Latinoamérica (1950-2001)”, en “*Carta Internacional*”, año X, n° 111, p. 9.

activa de los objetivos permanentes de Brasil sobre Sudamérica, tendían a la formación de un poder regional. En esta línea, el gobierno brasileño consideraba a la Argentina como una pieza estratégica de su política externa. Pero la posibilidad de estructurar un poder regional sedujo al presidente Duhalde, a pesar de que el eje de esta estructuración pasara por los objetivos brasileños⁴³².

A decir verdad, el gobierno argentino, profundamente debilitado, tenía muy pocas alternativas a las que recurrir para recuperar estatura en el escenario internacional. Por ello, Duhalde secundó efectivamente a Brasil no sólo en el seno del MERCOSUR, respaldando por ejemplo la idea de instaurar una moneda común, sino también en asuntos internacionales sumamente sensibles, como el cambio del voto argentino sobre Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU –de la condena a la abstención, que era la postura brasileña-, en abril de 2003⁴³³. Sin embargo, “la capacidad de iniciativa regional fue quedando en manos de Brasilia, mientras desde Buenos Aires se buscaron las formas y los discursos para acompañar los objetivos de Itamaraty. El ser aliado de Brasil en algunos temas de la agenda regional, no representó la recuperación internacional de la Argentina como la administración Duhalde lo había imaginado⁴³⁴.

Tal vez la mejor y asaz temprana prueba de esto fue la creación del “Grupo de Amigos del Secretario General de la OEA” destinado a encaminar la agitada situación política en Venezuela, instituido por iniciativa de Lula (enero 2003)⁴³⁵. Itamaraty no invitó a Argentina a participar, pero es necesario reconocer, por un lado, que la extrema fragilidad internacional del país constreñía su capacidad de contribución efectiva, y por otro, que Buenos Aires no mostró interés en involucrarse⁴³⁶. Tampoco hubo concertación, sino simple coincidencia, en la oposición tanto de Brasil como de Argentina (y en rigor, de la gran mayoría de las naciones latinoamericanas) a la ofensiva estadounidense en Irak, iniciada en marzo de 2003.

El 25 de mayo se concretó el recambio presidencial argentino y se abrió una nueva etapa en la relación bilateral Brasilia – Buenos Aires. El gobierno de Kirchner confirmó la percepción de que la política sudamericana estaba viviendo una traslación hacia la centro-izquierda⁴³⁷, expresando la honda decepción de las sociedades con los amargos resultados de los programas neoliberales y de la ilusión de una inserción internacional rápida y fácil a través de la apertura unilateral de los mercados nacionales⁴³⁸. A partir del colapso de Argentina, la más entusiasta discípula latinoamericana del credo ortodoxo, el modelo neoliberal pasa a ser

⁴³² MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 78.

⁴³³ RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004): “Argentina, Brasil y EEUU: El desafío de una esfera de cooperación”, en “*Agenda Internacional*”, n° 2, Buenos Aires, pp. 21-22.

⁴³⁴ MIRANDA (2003), *op.cit.*, p. 81.

⁴³⁵ RUSSELL y TOKATLIAN (2003), *op.cit.*, p. 63.

⁴³⁶ BINAGHI, *op.cit.*, p. 52.

⁴³⁷ MONIZ BANDEIRA (2003b), *op.cit.*, p. 157.

⁴³⁸ Ver TUSSIE *et al.* (2003), *op.cit.*, p. 115.

seriamente revisado en casi toda la región, y se descubre la urgente necesidad de superar las aporías de las democracias imperfectas que había contribuido a formar por doquier⁴³⁹.

Ahora las atribuladas naciones sudamericanas parecían tantear un nuevo camino sociopolítico y económico, y la simultaneidad de este proceso (Venezuela, Perú, Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay) contribuía a fortalecer la convergencia diplomática y a favorecer los ideales integracionistas. A veces tras conmociones sociales de gran magnitud, y con obvias diferencias de país a país, que algunos aprovecharon para denostar a la “*wrong left*” y elogiar a la “*right left*”⁴⁴⁰ –valga el oxímoron que esta denominación comporta en inglés-, los nuevos gobiernos encarnan un plexo de reivindicaciones sociales y ejecutan una política económica pragmática, sin por ello apartarse demasiado del reclamo ortodoxo de austeridad fiscal⁴⁴¹. En realidad, este giro fue simultáneo a un “giro a la derecha” que empezó también en 2001, pero que cobró ímpetu en los países desarrollados, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre, y que sobresecurizó la agenda internacional, reflató variables estratégico-militares que muchos consideraban perimidas y erosionó libertades y derechos fundamentales dentro y fuera de la superpotencia herida. En cierto sentido, al desviar la atención de Washington de América Latina (en tanto región periférica dentro del nuevo diseño de seguridad de la administración Bush), puede entenderse que la “guerra contra el terror” se convirtió en la condición de posibilidad para el desarrollo del “giro a la izquierda”⁴⁴², al menos tras la invasión a Irak. Otro factor favorable fue la bonanza económica derivada del alza de los precios internacionales de los *commodities*, principales exportaciones regionales, debida sobre todo al crecimiento de la demanda china⁴⁴³, factor no menor en la recuperación argentina.

Es en este contexto que la afinidad ideológica entre los presidentes Lula da Silva y Néstor Kirchner revigora el entendimiento brasileño-argentino y su acuerdo en torno a la impostergable revitalización del MERCOSUR. Mas no tardó el Palacio San Martín en advertir

⁴³⁹ BOTANA, Natalio (2001): “Democracias a medio hacer”, en “*Foreign Affairs en español*”, vol. 1, n° 2, verano; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20010601faenespessay5543/natalio-r-botana/democracias-a-medio-hacer.html> También GARRETÓN, Manuel (2002): “¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?”, en “*Revista TodaVía*”, OSDE; <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia19/2.garrettonnota.html> ; GARRETÓN, Manuel (2006): “Modelos y liderazgos en América Latina”, en “*Nueva Sociedad*”, n° 205, septiembre-octubre; http://www.nuso.org/upload/articulos/3385_1.pdf

⁴⁴⁰ CASTAÑEDA, Jorge (2006): “Latin America’s Left Turn”, en “*Foreign Affairs*”, vol. 85, n. 3, May/June; <http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85302/jorge-g-castaneda/latin-america-s-left-turn.html>

⁴⁴¹ TUSSIE, Diana y HEIDRICH, Pablo (2006): “América Latina: ¿vuelta al pasado estatista-proteccionista o en la senda de políticas de consenso democrático?”, en “*Foreign Affairs en español*”, vol. 6, n° 2, abril-junio; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060401faenespessay060204/diana-tussie-pablo-heidrich/america-latina-vuelta-al-pasado-estatista-proteccionista-o-en-la-senda-de-politicas-de-consenso-democratico.html>

⁴⁴² MARAFIOTTI, Roberto en MOCCA, Edgardo (coord., 2006): “Gobiernos latinoamericanos: neoliberalismo, transición y después...”, en revista “*Umbrales de América del Sur*”, n° 1, CEDES, p. 102.

⁴⁴³ VADELL, Javier (2007): “As implicações políticas da relação China-América do Sul no século XXI”, en “*Cena Internacional*”, vol. 9, n° 2, Brasília, p. 174. También SEVARES, Julio (2007): “¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?”, en “*Nueva Sociedad*”, n° 207, Caracas, enero-febrero; http://www.nuso.org/upload/articulos/3402_1.pdf

que “mientras el país vecino diseñaba y ejecutaba su política internacional en ‘clave sudamericana’ –su espacio primero y natural de proyección- la Argentina deseaba y pretendía una mirada más ‘latinoamericana’. La distinta valoración de una y otra unidad geopolítica y económica –América del Sur para Brasil y América Latina para la Argentina- volvía a expresar los temores argentinos de una eventual hegemonía brasileña en Sudamérica. Las referencias a Brasil, por otro lado, se daban en el marco de un franco estancamiento del MERCOSUR: las promesas repetidas de su relanzamiento político no podían obviar que en términos de su significado económico el mecanismo mostraba signos manifiestos de agotamiento por su falta de profundización e institucionalización”⁴⁴⁴.

Brasil en el escenario internacional

Ciertamente Lula imprimió a su gobierno un viraje hacia Argentina y el MERCOSUR, pero así como Itamaraty había sabido aprovechar perspicazmente el prestigio personal de Cardoso como referente intelectual de la socialdemocracia⁴⁴⁵, también canalizó el aura reformista que rodeaba al nuevo presidente para catapultar el protagonismo internacional de Brasil. En junio de 2003, por ejemplo, se sucedieron varios eventos altamente significativos.

El primero fue la creación en Brasilia del “Grupo IBSA”, por parte de los ministros de Relaciones Exteriores de India, Brasil y Sudáfrica, para estimular la concertación diplomática trilateral y apremiar las negociaciones para formalizar un acuerdo de libre comercio –iniciativa que Brasil postuló en nombre del MERCOSUR. La identificación con los grandes Estados en desarrollo y el deseo de articularlos para potenciar mutuamente su creciente influencia internacional era un objetivo clave para el canciller Amorim. Los tres países comparten, además, el deseo de acceder a un sitio permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴⁴⁶, propósito resistido por varios Estados de sus respectivas regiones⁴⁴⁷.

El segundo acontecimiento fue el “Fórum Brasil-África” en Fortaleza⁴⁴⁸, ocasión en que Lula recibió a numerosos representantes del continente africano en una confirmación del arraigado interés de Itamaraty por estrechar relaciones entre ambas riberas del Atlántico Sur. Y finalmente, la visita de Lula a Bush –agregando una oportuna vuelta de tuerca al estructural

⁴⁴⁴ RUSSELL y TOKATLIAN (2004), *op.cit.*, p. 23.

⁴⁴⁵ Entrevista del autor a Anabella Busso, Profesora Titular de “Política Internacional Latinoamericana”, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Realizada en Rosario, 19/12/2008.

⁴⁴⁶ LECHINI, Gladys (2007a): “IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur”. En GIRON, Alicia y CORREA, Eugenia: *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, CLACSO, Buenos Aires; http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/25Lechini.pdf, p. 275. También SOARES DE LIMA, *op.cit.*, p. 27.

⁴⁴⁷ El país que los actores extrarregionales consideran “líder natural” de una región suele encontrar tenaz resistencia por parte de sus propios vecinos, indica HURRELL, Andrew (2007): “One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society”, en “*International Affairs*”, vol. 83, n° 1, p. 141.

⁴⁴⁸ LECHINI y CORTÉS, *op.cit.*, p. 176.

vínculo binacional⁴⁴⁹ y su participación en la Cumbre del G7 en Evian (Francia), invitado por Chirac, evidenciaron la competencia de Estados Unidos y Europa por atraerse a Brasilia⁴⁵⁰, circunstancia hábilmente aprovechada por Itamaraty para afianzar su presencia global.

Absorbida por sus acuciantes problemas internos, Argentina transitaba entretanto el polo opuesto del escenario internacional. Urgida por sus aprietos financieros, en los cuales de poco auxilio le era la alianza con Brasil, bregó discretamente por mejorar las relaciones con Estados Unidos. Obtuvo así el decisivo respaldo de Washington para alcanzar con el FMI (septiembre 2003), un acuerdo que incluso prescribía metas fiscales menos onerosas que las fijadas a Brasil. De esa manera, la Casa Blanca “reflotó la vieja estrategia de equilibrar el poder regional en Sudamérica a través de una relación diferenciada con Buenos Aires y con Brasilia”⁴⁵¹, siguiendo las apreciaciones de Huntington acerca de la frecuente convergencia de intereses entre la superpotencia y las potencias regionales secundarias (en este caso Argentina) frente a la potencia regional principal (es decir, Brasil)⁴⁵². Brasilia demostró su malestar guardando un notorio silencio al conocerse el acuerdo de pagos⁴⁵³.

La relación Estados Unidos – Brasil sufrió de inmediato un nuevo embate, en ocasión de la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (septiembre de 2003). Brasil colideró, con China, Sudáfrica e India⁴⁵⁴, el G22, coalición de países en desarrollo que, al igual que el tradicional Grupo Cairns, nacía para combatir las restricciones al comercio agrícola internacional, pero de forma mucho más incisiva que aquél⁴⁵⁵. Argentina, desde una segunda línea, mantuvo una firme adhesión a la postura del G22, pese a las formidables presiones de los países ricos, especialmente de Estados Unidos, cuya *Farm Bill* de 2002 había incrementado cuantiosamente los subsidios a la producción agrícola⁴⁵⁶. El desenlace fue el fracaso de las conversaciones, pues la negativa de los países más desarrollados a liberalizar el sector del agro fue reciprocada por la tenaz oposición del G22 a avanzar en los temas que sí interesaban a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. En esta oportunidad Itamaraty logró encolumnar tras de sí a Argentina, pero no al MERCOSUR –Uruguay se integró al G22 recién en 2005-, ni tampoco a Sudamérica, pues Perú (su más reciente “aliado estratégico”) acabó desertando del Grupo poco después del cierre del malogrado encuentro, lo mismo que Colombia. Ambos países estaban interesados en no malograr sus perspectivas de conseguir un acuerdo de libre

⁴⁴⁹ Ver CASTRO, Jorge (2003): “¿Hacia una nueva configuración del poder mundial?”. En *El estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina*, CARI, Buenos Aires, p. 14.

⁴⁵⁰ MIRANDA (2004b), *op.cit.*, p. 147.

⁴⁵¹ *Ibidem*, p. 148.

⁴⁵² HUNTINGTON, Samuel (1999): “La superpotencia solitaria”, en “*Política Exterior*”, n° 71, Madrid, septiembre–octubre.

⁴⁵³ RUSSELL y TOKATLIAN (2004), *op.cit.*, p. 23.

⁴⁵⁴ LECHINI, Gladys (2007a), *op.cit.*, p. 276.

⁴⁵⁵ SIMONOFF, *op.cit.*, p. 105.

⁴⁵⁶ TUSSIE *et al.* (2003), *op.cit.*, p. 116.

comercio con Estados Unidos, instrumento visualizado como particularmente funcional –sobre todo por Colombia- para atraer inversiones externas⁴⁵⁷.

Brasil volvería a contar con el valioso acompañamiento argentino dos meses después, en la reunión ministerial del ALCA en Miami. La administración Bush concurrió a esta negociación desde una posición aventajada, pues el Capitolio le había al fin otorgado (julio de 2002) la *Trade Promotion Authority*⁴⁵⁸, facultad férreamente denegada a su antecesor, Bill Clinton. Pero tal facultad nacía cercenada: los legisladores habían condicionado su aplicación a la exclusión de 293 productos considerados sensibles, más de un centenar de ellos agrícolas, reflejando poca apertura a los requerimientos sudamericanos⁴⁵⁹. Por consiguiente, nuevamente se topó Washington con la rebeldía brasileña, que volvió a apelar al argumento de la postura común del MERCOSUR para obstruir el proyecto estadounidense.

Itamaraty propuso, como lo hiciera ya en reuniones previas de ese mismo año⁴⁶⁰, desglosar la negociación en “tres canales” simultáneos (multilateral en la OMC, hemisférico en el ALCA y formato “4 + 1” entre MERCOSUR y Washington), en cada uno de los cuales se tratarían diferentes materias⁴⁶¹. Tras un áspero debate, negociadores estadounidenses y brasileños redactaron un compromiso⁴⁶² que engendró un “ALCA *light*” -esto es, limitado al establecimiento de algunas disciplinas comunes para los 34 países negociadores-, dejando abierta para quienes lo desearan la posibilidad de profundizar el nivel de compromiso⁴⁶³, por lo cual también fue conocido como “ALCA *à la carte*”⁴⁶⁴. Itamaraty explotó así magistralmente el margen de “permisibilidad internacional” implícito en el escenario posterior al 11 de septiembre, donde el resurgido unilateralismo hegemónico de Estados Unidos no admitía réplicas en el plano estratégico-militar, pero mostraba una tolerancia relativamente mayor en el económico-comercial, especialmente debido a que la invasión a Irak había generado fenomenales complicaciones que requerían el grueso de la atención de Washington y demandaban no provocar situaciones problemáticas en otros rincones del orbe. De todas formas, para mayor recaudo, Brasilia supo recurrir al “paraguas MERCOSUR” para minimizar los costos de la

⁴⁵⁷ Entrevista del autor a Sebastian Chaskel, Research Associate - Latin America Studies, Council on Foreign Relations. Realizada en Nueva York, EE.UU., 15/07/2008.

⁴⁵⁸ TUSSIE *et al.* (2003), *op.cit.*, p. 118.

⁴⁵⁹ MONIZ BANDEIRA (2004b), p. 528. También GENOÍNO, José (2002): “O pêndulo da política externa”, en “*Carta Internacional*”, ano X, n° 107-108, p. 5.

⁴⁶⁰ CORTÉS, Julieta (2003): “El ALCA en la política exterior de Brasil durante las presidencias de Cardoso y Lula. Convergencias y diferencias”, presentación en VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

⁴⁶¹ Según Amorim, la propuesta brasileña de los “tres trilhaos” no era otra cosa que la respuesta lógica a la oferta de negociación diferenciada por bloques y países planteada por el propio Estados Unidos en el ALCA: Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *O Estado de São Paulo* - “El ALCA y el juego de los siete errores”, São Paulo, 26/08/2003.

⁴⁶² BOUZAS, Roberto (2005): “El ‘nuevo regionalismo’ y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, en “*Revista de la CEPAL*”, n° 85, p. 17.

⁴⁶³ RUA BOEIRO, Rodolfo (2004): “La VIII reunión ministerial del ALCA: evaluación preliminar”, en “*Periódico Económico y Tributario*”, Compilación 2003, Sección Doctrina del MERCOSUR, Buenos Aires, pp. 575-576.

⁴⁶⁴ LINS, *op.cit.*

confrontación con la superpotencia, logrando el respaldo de los demás Estados Partes del bloque a pesar de la existencia de puntos de discordancia entre ellos.

El “Consenso de Buenos Aires”

Miami puso de relieve la valía del bloque como frente negociador⁴⁶⁵, y la funcionalidad de la alianza brasileña con una Argentina internacionalmente débil tras su reciente crisis. Ello movió al presidente Lula a considerar seriamente la necesidad de galvanizar la imbricación argentino-brasileña, propuesta no compartida por las vertientes más tradicionales y nacionalistas de Itamaraty. En las propias palabras de dos diplomáticos brasileños, “no es raro percibir una especie de *gut-feeling diplomacy* (diplomacia visceral), en que, turbados por prejuicios o experiencias personales, comprometemos nuestra visión más racional y desapasionada del interés nacional de largo plazo. Eso se expresa en formas sutiles, especialmente en la recurrente evaluación del MERCOSUR y de la relación bilateral con la Argentina como una carga, donde estaríamos haciendo demasiadas concesiones, como las compras de trigo y petróleo”⁴⁶⁶. En idéntica línea, el predecesor de Lula remarca que el Ministerio de Relaciones Exteriores “llevó desde el siglo XIX la orientación del barón de Rio Branco –el patrono de la diplomacia brasileña– que privilegió las buenas relaciones con Estados Unidos, pero siempre mirando al sur en una actitud ambigua –defensiva y ofensiva, positiva y negativa. El tipo de relación y la presencia que desarrolló la diplomacia brasileña siempre tuvo el objetivo de fortalecer el Estado nacional. No es el ministro ni el presidente ni los intelectuales; son los burócratas quienes pelean por defender sus intereses más fuertes y sus valores, la Nación y el Estado nacional”⁴⁶⁷.

Era pues una considerable barrera la que frenaba un mayor acercamiento a la Argentina. En este sentido podría leerse la decisión de Lula de reeditar la vía de la diplomacia presidencial, prescindiendo de la mediación de Itamaraty, para traducir la sintonía personal con su homólogo argentino en un gesto de fuerte índole política que actualizara la alianza estratégica. El 16 de octubre de 2003, los presidentes Lula y Kirchner rubricaron el “Consenso de Buenos Aires”, que subrayó la presencia de principios compartidos en cuanto a la renegociación de las desmesuradas deudas externas de ambos países⁴⁶⁸, lo que representó un apreciable sostén para la posición argentina en sus negociaciones para salir del *default*.

Además, en el terreno de la concertación diplomática, ambos gobiernos resolvieron enviar una misión conjunta a Bolivia para mediar en la tormentosa crisis que asolaba al país –habida cuenta de los sustanciales intereses económicos de los dos vecinos en la estabilidad del altiplano⁴⁶⁹–, crisis que redundaría en la renuncia del presidente Sánchez de Losada⁴⁷⁰.

⁴⁶⁵ TUSSIE *et al.* (2003), *op.cit.*, p. 124.

⁴⁶⁶ BOTAFOGO y CARVALHO, *op.cit.*, p. 30.

⁴⁶⁷ CARDOSO, *op.cit.*, p. 20.

⁴⁶⁸ “Consenso de Buenos Aires” (16/10/2003), §19; http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm

⁴⁶⁹ GAMARRA, Eduardo (2007): *Bolivia on the Brink*, Council on Foreign Relations, New York, p. 5.

⁴⁷⁰ SIMONOFF, *op.cit.*, p. 107.

Asimismo, acordaron establecer un procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁴⁷¹.

Este importante momento de acercamiento bilateral ha merecido lecturas dispares. Así, mientras Arce Suárez evalúa el “Consenso de Buenos Aires” como “un globo de aire caliente” que constituye, “por su vaguedad, un simple ejemplo de retórica política hueca y con pocos efectos prácticos”⁴⁷², en el otro extremo se ha querido ver en el documento, presentado como la antítesis del Consenso de Washington, la condensación del ideario compartido por la nueva izquierda latinoamericana⁴⁷³, aunque en realidad el ya mencionado giro consiste más en la reacción al modelo de la década de los `90 que en la elaboración de un proyecto alternativo⁴⁷⁴.

En diciembre de 2003, el presidente Lula apostó nuevamente al entendimiento bilateral: por un lado, durante la reunión en Brasilia del G20 (antes, G22), propuso extender el acuerdo IBSA hasta convertirlo en una zona de libre comercio que incluyera a todos los miembros del Grupo, sumando de esta manera a Argentina. Pero lo que es más importante, en la Cumbre del MERCOSUR en Montevideo, a mediados de mes, el mandatario petista dio un paso emblemático al invitar a Kirchner a designar a un diplomático argentino para acompañar a la delegación brasileña que en enero de 2004 ocuparía una banca no permanente en el Consejo de Seguridad, inaugurando un mecanismo de concertación totalmente original⁴⁷⁵.

Los altibajos del entendimiento argentino-brasileño

En diciembre de 2003, Lula había realizado una intensa gira por Medio Oriente, logrando para Brasil el rango de observador en la Liga Árabe (el segundo país en desarrollo, después de la India, en obtener ese rango)⁴⁷⁶. En enero de 2004, visitó Nueva Delhi. En ambas ocasiones fue acompañado por el ex presidente argentino Eduardo Duhalde, devenido titular de la flamante Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Aunque algunos interpretaron estos viajes conjuntos como una muestra de una mayor sincronía diplomática brasileño-argentina⁴⁷⁷, en Buenos Aires todos sabían que el protagonismo de Duhalde no concitaba simpatías en la Casa Rosada. Por esta razón, es más correcto analizar la presencia del ex mandatario junto a Lula en función de su nuevo cargo, representando al bloque austral.

⁴⁷¹ “Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil” (Buenos Aires, 16/10/2003); <http://www.embarg.org.br/DECL16102003.HTM>

⁴⁷² ARCE SUÁREZ, Alberto (2004): “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?”, en “Revista CIDOB d’Afers Internacionals”, n° 65, Fundació CIDOB, mayo-junio, pp. 125 y 123.

⁴⁷³ TUSSIE y HEIDRICH (2006), *op.cit.*

⁴⁷⁴ BOSCHER, Fabián en MOCCA, *op.cit.*, p. 99.

⁴⁷⁵ Tras el exitoso funcionamiento de esta modalidad de participación conjunta, en 2006 se intentó replicarla (incorporando a un diplomático brasileño a la representación argentina ante el Consejo de Seguridad), pero Estados Unidos, en uso de sus atribuciones de país huésped de la sede de Naciones Unidas, negó la habilitación correspondiente, aparentemente para evitar que el mecanismo se extendiera a otros países.

⁴⁷⁶ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático (2004): “Política Externa do Governo Lula: primeiros dois anos”; <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Itamaraty0506.htm>

⁴⁷⁷ MONIZ BANDEIRA (2004a), *op.cit.*

En regiones cuyas relaciones con Sudamérica eran tradicionalmente endebles, Brasil contaba con que el interés que podía despertar por sí mismo fuera apreciablemente acrecentado a través del MERCOSUR. No se equivocaba: prosperó la idea de convocar una cumbre entre el bloque y los países árabes, y se llegó a un acuerdo de comercio preferencial India–MERCOSUR, puntapié inicial hacia una zona de libre comercio⁴⁷⁸.

A principios de febrero de 2004 la reunión sobre el ALCA en Puebla (México) dispuso cualquier reminiscencia de duda sobre la extrema utilidad del MERCOSUR como pieza negociadora. Mientras los países del NAFTA, más Chile (con un TLC con Estados Unidos en vigor) y las naciones centroamericanas (a la sazón, negociando un tratado similar) intentaron volver al ALCA amplio –es decir, retrotraer la discusión al punto previo a Miami–, Brasil y Argentina lograron mantener su defensa del “ALCA *light*”⁴⁷⁹. Se confirmó así que, efectivamente, ALCA y MERCOSUR representaban modelos de integración divergentes⁴⁸⁰.

Ante las fuertes presiones ejercidas por Washington sobre Argentina para abandonar la postura común con Brasil, Lula volvió a apelar directamente a la diplomacia presidencial y en febrero de 2004, durante la XII Cumbre del G15 en Caracas, prometió a Kirchner apoyar la reestructuración de la deuda soberana argentina, principal preocupación del mandatario platino. Por cierto, no fue ajena a esta iniciativa la conciencia de que la perpetuación de la fragilidad financiera de una Argentina en prolongado *default* podía acabar arrastrando a Brasil⁴⁸¹. Por este motivo, Lula incluso ofreció diseñar una estrategia conjunta para enfrentar a los acreedores internacionales de ambos países, gesto que apuntaba primordialmente a flexibilizar la rígida actitud de varios miembros del G7 hacia la crisis argentina. Eufórico, Kirchner respondió subrayando enfáticamente la necesidad de propiciar una confluencia sudamericana, mediante la negociación MERCOSUR–CAN⁴⁸². La composición de un bloque sudamericano era una idea ya antes esgrimida por el argentino⁴⁸³.

Este inesperado giro dio realce al encuentro que Lula y Kirchner mantuvieron en Río de Janeiro en marzo. “Necesidades convergentes de ambos gobiernos explican el acercamiento práctico y conceptual”⁴⁸⁴ cristalizado en la reunión: mientras el Jefe de Estado argentino necesitaba con premura reclutar respaldos frente a sus acreedores, su par brasileño estaba jaqueado por el declive de su popularidad entre la ciudadanía de su país, lo que le demandaba recuperar su perfil centro-izquierdista. No obstante, la negociación fue más ardua de lo

⁴⁷⁸ Ministério das Relações Exteriores (2004), *op.cit.*

⁴⁷⁹ MONIZ BANDEIRA (2004a), *op.cit.*

⁴⁸⁰ SBERRO, Stephan y BACARIA COLOM, Jordi (2002): “La integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense”, en “*Foreign Affairs en español*”, vol. 2, n° 2, verano; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020501faenespessay8471/stephan-sberro-jordi-bacaria-colom/la-integracion-de-america-latina-entre-la-referencia-europea-y-el-modelo-estadounidense.html>

⁴⁸¹ RUSSELL y TOKATLIAN (2004), *op.cit.*, p. 26.

⁴⁸² “5 de marzo: Kirchner propone un gran bloque sudamericano”; http://www.merco-sur.net/noticias/noticias_anteriores/2004/marzo_2004/noticias_050304_03.htm

⁴⁸³ BILBAO, Luis (2004): “Suramérica tercia en la guerra comercial”, en “*Le Monde diplomatique en español*”, año V, Buenos Aires, enero, p. 4.

⁴⁸⁴ RUSSELL y TOKATLIAN (2004), *op.cit.*, p. 24.

esperado, pues el ministro de Hacienda brasileño, Antonio Palocci, intentó denodadamente licuar el pacto presidencial de Caracas, oponiéndose a cualquier pronunciamiento que hiciera aparecer a su país como imponiendo condiciones al FMI. Palocci, adalid de la ortodoxia económica en Brasilia, tenía naturalmente el mayor interés en reducir la presión financiera que representaba el acuerdo vigente entre el organismo multilateral y Brasil, pero no creía que asociarse a la borrasca económica argentina fuera el sendero más adecuado para conseguirlo⁴⁸⁵. Tan fuertemente expuso sus reparos, que al final debió intervenir el propio Lula –que ya la semana anterior había contactado a Bush y a los principales gobernantes europeos para solicitarles mayor tolerancia hacia Argentina⁴⁸⁶– para hacer prevalecer su voluntad política de llegar a un acuerdo. Pero tras esta enconada discusión –el mismo Amorim tuvo que desmentir públicamente la existencia de una escisión en el gabinete⁴⁸⁷–, el texto final sólo reflejó el pedido de ambos gobiernos de que el servicio de la deuda no comprometiera el crecimiento sustentable ni las inversiones en infraestructura⁴⁸⁸.

Demostando la naturaleza eminentemente política del encuentro de Río, se dispuso, entre otras cosas, negociar un Acuerdo de Comunidades Fronterizas, y fijar el 30 de noviembre como Día de la Amistad Argentino-Brasileña, en conmemoración del primer encuentro Alfonsín-Sarney. Brasil no dejó de aprovechar el contexto de convergencias para religar las visiones argentina y brasileña en torno a su proyecto subcontinental, quedando asentado que “a partir de la profundización de las relaciones entre el MERCOSUR y la CAN, se buscará la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones”⁴⁸⁹.

Los matices de este acuerdo en torno a la integración sudamericana volvieron a primera plana durante la Cumbre del bloque austral en Iguazú (julio 2004), que contó con la presencia de los primeros mandatarios de Venezuela y México. Si bien tanto Hugo Chávez como Vicente Fox plantearon su deseo de profundizar sus acuerdos comerciales con el MERCOSUR, Itamaraty dispuso mejor acogida al interés del primero, mientras que Buenos Aires fue más receptiva a la aproximación azteca, capaz de rescatar el concepto de América Latina, funcional al objetivo argentino de balancear la distribución de poder en el bloque austral. Pero como, en definitiva, las posibilidades reales del acercamiento al MERCOSUR de un México demasiado volcado al norte eran muy escasas⁴⁹⁰, “la agenda argentina quedó atada a la realidad brasileña que era la de precipitar el país hacia el proyecto de liderazgo regional (...); hubo una agenda

⁴⁸⁵ CORTÉS (2006), *op.cit.*, p. 141; VAN DER KOY, Eduardo: “Un horizonte distinto en las relaciones con Brasil y con España”, en diario “Clarín”, 17/03/2004; <http://www.clarin.com/diario/2004/03/17/p-00710.htm>

⁴⁸⁶ MIGUEZ, Daniel: “Kirchner y Lula cierran una fórmula común en el tema de la deuda”, en diario “Clarín”, 16/03/2004; <http://www.clarin.com/diario/2004/03/16/p-00701.htm>

⁴⁸⁷ GOSMAN, Eleonora: “Lula, en una jugada que apunta al liderazgo”, en diario “Clarín”, 18/03/2004; <http://www.clarin.com/diario/2004/03/18/p-00603.htm>

⁴⁸⁸ “Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade” (16/03/2004); http://www.pt.org.br/portaltpt/index.php?option=com_content&task=view&id=6458&Itemid=309

⁴⁸⁹ “Acta de Copacabana” (16/03/2004); http://www.trabajo.gov.ar/crem/txt_copacabana.htm

⁴⁹⁰ Ver CORREIA DE ANDRADE, Manoel (2006): “Brasil e México: convergências e divergências”, en “Política hoje”, edição especial, UFP, Pernambuco. También GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos *et al.* (2006): “Brasil e México: trajetórias políticas e desafios do desenvolvimento”, *ibidem*.

de política regional en la que Brasil supo sobresalir, haciendo modificaciones decisivas que la Argentina debió acompañar. Mientras Brasil se embarcaba en una estrategia de influencia regional y la Argentina buscaba recuperar presencia internacional gracias a la relación con Brasilia, al bilateralismo de los consensos y de la integración entre ambos países se añadió una dimensión diferente: la cooperación con liderazgo⁴⁹¹.

La concertación Brasilia-Buenos Aires corría una suerte desigual también en otros frentes. En octubre, Itamaraty no consiguió el aval argentino para la nominación del embajador Luiz Felipe de Seixas Corrêa al cargo de Director General de la OMC. En noviembre, empero, durante la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en Quito, ambas naciones rechazaron el propósito estadounidense de involucrar a las Fuerzas Armadas en cuestiones de incumbencia policial. La confluencia bilateral en materia de seguridad fue facilitada por varios factores de preocupación común: “el mayor despliegue militar de Estados Unidos en América Latina a través de sus *Forward Operation Locations* en El Salvador, Curazao y Ecuador (...); el aumento del torbellino político y militar en los Andes (la crisis político-institucional de Venezuela, la persistencia del conflicto armado en Colombia y su impacto zonal, la inestabilidad institucional en Bolivia, Ecuador y Perú) que demanda cada vez más una acción diplomática conjunta argentino-brasileña; y la reaparición de fricciones limítrofes en Sudamérica (Colombia-Venezuela, Chile-Bolivia) y sus potenciales efectos desestabilizadores para el área en su conjunto”⁴⁹².

Pero por otra parte, Brasilia mostraba señales de sintonía con la superpotencia al sancionar la Ley de Abatimiento de aeronaves ilegales y emplazar contingentes militares en zonas candentes como la Triple Frontera y el límite con Colombia⁴⁹³. Asimismo, estaba avanzado el despliegue del Sistema de Vigilancia de la Amazonia (SIVAM), valiosa apoyatura a la estrategia estadounidense hacia Colombia⁴⁹⁴. Pero más contundente aún había sido la aceptación brasileña de comandar la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití), en mayo de 2004, oportunidad en la que Washington le delegó un cometido militar importante en sí mismo, pero que le resultaba marginal en comparación con sus graves preocupaciones en Medio Oriente. Así, Brasil convino en trasvasar el perímetro sudamericano y proyectar su incidencia hacia un área que reconocía como coto de influencia de Estados Unidos, pero de manera totalmente funcional a los parámetros asignados por la potencia hemisférica. Con 1.200 soldados enviados, constituyó el mayor despliegue militar brasileño desde la Segunda Guerra Mundial. Argentina, que tan destacada participación en misiones de paz había tenido en la década anterior, nuevamente debió contentarse con una posición de acompañamiento.

⁴⁹¹ MIRANDA (2004a), *op.cit.*, pp. 92-93.

⁴⁹² RUSSELL y TOKATLIAN (2004), *op.cit.*, p. 24. Ver también HIRST, Mónica (2003): “Integración y seguridad en el Cono Sur”. En *El estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina*, CARI, Buenos Aires, p. 41.

⁴⁹³ LINS, *op.cit.* Ver también CASTRO, *op.cit.*, p. 14.

⁴⁹⁴ SWEIG, Julia (dir., 2004): *Andes 2020*, Informe del Council on Foreign Relations, Bogotá, p. 162.

Además, la estrategia pivoteana ya le había granjeado a Brasil su inclusión, junto a Colombia y Chile, como los únicos países sudamericanos con los que Washington buscaría establecer “coaliciones flexibles”, según la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en septiembre de 2002⁴⁹⁵. La Casa Blanca no desconocía que “Brasil, por su peso geoeconómico, la dimensión de su mercado interno y los atributos tradicionales de poder, es el actor de mayor importancia relativa de América del Sur”⁴⁹⁶, área donde su cooperación es considerada clave⁴⁹⁷. Contaba también el peso específico del país en la arena internacional: “Brasil, que representa un tercio de la población de la región y casi el 40% de su producción económica, ha venido fortificando sus relaciones económicas y políticas con sus vecinos, con Estados Unidos y con otras potencias mundiales –al tiempo que competía sutilmente con Estados Unidos para ejercer la mayor influencia regional-. Brasil es un jugador importante: el quinto país más grande del mundo en cuanto a tamaño y población; una de las ocho economías más grandes del mundo; un área de primera clase para la inversión norteamericana”⁴⁹⁸. Además, Brasil integra el “Grupo BRIC” –siglas de Brasil, Rusia, India y China, catalogados como los mayores mercados emergentes por la firma Goldman Sachs-; el “G8+5” (G8 más las principales economías emergentes, China, India, Brasil, México y Sudáfrica) creado en Gleneagles en julio de 2005; y está siempre incluido dentro de la lista de potencias regionales⁴⁹⁹.

Estas características excepcionales, que calibran el valor de Brasil en las mentes de los estrategas estadounidenses, permiten a Brasilia mantener con la superpotencia una relación “en la que se combinan cooperación en diversos frentes con independencia y aun oposición en algunas áreas cruciales”⁵⁰⁰. En este contexto cobra sentido el apoyo del Secretario de Estado Colin Powell a la aspiración brasileña a la controvertida silla permanente en el Consejo de Seguridad. El funcionario, de paso por San Pablo, destacó al país como “líder natural de la región, por el tamaño, su población, su poder económico y su nivel de democracia”⁵⁰¹.

Tan enérgica diferenciación venía en muy buen momento, ya que tanto Argentina como Brasil estuvieron representados como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad durante 2005. Cabe destacar el importante nivel de coordinación que desarrollaron ambos Estados en tan selecto foro. En ese año se aprobaron 71 resoluciones⁵⁰², la gran mayoría por unanimidad (reflejo del esfuerzo de construcción de consenso desarrollado por los miembros

⁴⁹⁵ TOKATLIAN (2004), *op.cit.*, p. 159.

⁴⁹⁶ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, p. 36 [Traducción propia].

⁴⁹⁷ SHIFTER, *op.cit.*, pp. 90-91.

⁴⁹⁸ LOWENTHAL (2001), *op.cit.*, p. 93.

⁴⁹⁹ Ver HURRELL (2000), *op.cit.* También HAAS, Richard (2008): “The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance”, vol. 87, n° 3, May/June; <http://www.foreignaffairs.org/20080501faessay87304/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity.html> ; STEINBERG, Federico (2008): “El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial”, ARI n° 4, Real Instituto Elcano; http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI4-2008

⁵⁰⁰ HAKIM, *op.cit.*

⁵⁰¹ MIRANDA (2004a), *op.cit.*, pp. 90-91. Ver también SIMONOFF, *op.cit.*, p. 106.

⁵⁰² Consejo de Seguridad de la ONU: Resoluciones año 2005; <http://www.un.org/spanish/docs/sc05/scrl05.htm>

del órgano)⁵⁰³. Fuera de las votaciones para cubrir las vacantes de la Corte Internacional de Justicia, que al ser secretas impiden conocer el sufragio de cada Estado, ambos países siempre votaron a favor de las decisiones del Consejo (salvo en un caso, cuando las dos delegaciones se abstuvieron)⁵⁰⁴. Sólo hubo una discordancia, al votar a favor Argentina y abstenerse Brasil⁵⁰⁵.

Por otra parte, para fomentar la concertación bilateral⁵⁰⁶, en todos los países donde hay embajadas de ambos Estados, los diplomáticos se reúnen periódicamente, y hay frecuentes consultas informales. En los organismos internacionales, en cambio, se prioriza la concertación en el seno de las agrupaciones más inclusivas -G77, Grupo Río, MERCOSUR “político” o “ampliado” (el bloque y los países asociados de Sudamérica)-, por la propia dinámica de esos foros, donde reviste capital importancia la agregación de votos. En general, al igual que en el caso del Consejo de Seguridad durante 2005, las posturas argentina y brasileña en estos foros internacionales son similares, aunque durante el período estudiado se registraron algunos desacuerdos bilaterales, como en la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁵⁰⁷.

Un asunto que dio lugar a interpretaciones disímiles ha sido el silencio brasileño ante la áspera controversia argentino-uruguaya respecto de los potenciales efectos contaminantes de la instalación de plantas de procesamiento de celulosa en la margen izquierda del río Uruguay. Este sorpresivo estallido de una crisis fronteriza intrabloque⁵⁰⁸ enturbió no sólo la relación Buenos Aires – Montevideo, sino que terminó entorpeciendo el propio funcionamiento del MERCOSUR, lo que llevó a algunos a criticar la prescindencia brasileña en el conflicto entre sus dos vecinos meridionales. En cambio, otra explicación posible es que Itamaraty prefirió no atizar una disputa entre dos de sus socios de bloque. Cualquiera haya sido la razón, lo cierto es que Brasilia evitó en esta ocasión implementar acción alguna que pudiera ser vista como ejercicio de liderazgo frente a su aliada estratégica.

⁵⁰³ ZAWELS, Estanislao (2000): *Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI*, ISEN-GEL, Bs.As.

⁵⁰⁴ Resolución 1646 (20/12/2005), por la cual los miembros permanentes del Consejo se convirtieron *ipso facto* en miembros del Comité de Organización de la Comisión de Consolidación de la Paz; <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N05/653/32/PDF/N0565332.pdf?OpenElement>. Al justificar sus respectivas abstenciones, ambos Estados objetaron la extensión al Comité de las membresías permanentes.

⁵⁰⁵ Resolución 1593 (31/03/2005), que remite la situación en Darfur al Fiscal de la Corte Penal Internacional; <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N05/292/50/PDF/N0529250.pdf?OpenElement>

⁵⁰⁶ Objetivo planteado en varias oportunidades, por ejemplo en la Declaración Conjunta del 16/10/2003 y en el Acta de Copacabana (16/03/2004), la cual instrumentó un mecanismo de reuniones bimestrales de las misiones en el exterior y de intercambio de funcionarios diplomáticos (ya en el primer semestre de 2004 un diplomático brasileño fue destinado al Palacio San Martín, mientras que en el segundo se desempeñó en Itamaraty un diplomático argentino, ambos en ámbitos vinculados al MERCOSUR: BINAGHI, *op.cit.*, pp. 29 y 56).

⁵⁰⁷ SIMONOFF, *op.cit.*, pp. 114-115.

⁵⁰⁸ SCHTREMEL, Sandro (2007): “Las crisis fronterizas en el MERCOSUR”, XV Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Asunción del Paraguay, formato CD.

En síntesis, durante el período estudiado el impacto de la crisis argentina forzó a los sucesivos gobiernos a encarar con urgencia las demandas domésticas, lo cual repercutió en un menor dinamismo internacional de la República Argentina⁵⁰⁹, que terminó acompañando desde un segundo plano el creciente protagonismo brasileño. Tanto es así, que no faltó quien sostuviera que toda la integración mercosureña “se basó en un acuerdo tácito entre sus dos socios mayores: el *trade off* entre el acceso privilegiado al mercado brasileño y el alineamiento argentino con Brasil en política exterior”⁵¹⁰. Alineamiento o acompañamiento, y no concertación construida sobre la base del consenso, pues en última instancia “los brasileños desconfían de la imprevisibilidad argentina resultante de la ausencia de continuidad entre los diferentes gobiernos y de la ausencia de diseño de un núcleo duro de políticas de Estado vinculadas a intereses nacionales permanentes. Los argentinos desconfían de la tendencia a la unilateralidad brasileña en sus acciones de política exterior y a conductas que apuntan al liderazgo regional. El ‘multilateralismo brasileño’ no nos ha incluido en la mayoría de las oportunidades en la implementación de su proyecto de ‘*global player*’ (...). En tanto sí estamos presentes en las comerciales, por necesidad, habida cuenta de nuestra asociación en el MERCOSUR”⁵¹¹. En efecto, Itamaraty aprovecha todos los réditos políticos de sus relaciones bilaterales con las potencias extrarregionales, pero al momento de formalizar vínculos comerciales, para no perforar la unión aduanera del Cono Sur, emplea esas relaciones bilaterales para catalizar un acuerdo que involucre a todo el bloque: así, sus lazos especiales con India evolucionaron hasta devenir un acuerdo comercial India – MERCOSUR, y la relación Brasilia – Pretoria dio lugar a un acuerdo comercial MERCOSUR – Unión Aduanera del África Austral (SACU, por sus siglas en inglés)⁵¹². Este elemento de la *praxis* de Itamaraty guarda concordancia con la *lexis* de sus cancilleres, que tendía a encuadrar la concertación con Argentina sobre todo dentro del mantenimiento de una postura negociadora común a nivel del bloque conosureño.

De esta manera, aunque a nivel bilateral la relación se mantuvo fluida –como lo demuestran, por ejemplo, las muestras de solidaridad ante el colapso argentino, el Consenso de Buenos Aires, el encuentro de Copacabana, y las frecuentes consultas diplomáticas bilaterales-, en el plano multilateral la concertación no pasó en general de acompañamiento por parte de Argentina, como se vio en la Cumbre de Brasilia, en las negociaciones del ALCA o en Cancún. Es de destacar la importante coordinación lograda en el Consejo de Seguridad, pese a

⁵⁰⁹ Entrevista del autor a la Profesora Anabella Busso, *op.cit.*

⁵¹⁰ DA MOTTA VEIGA, Pedro (2003): “MERCOSUR: en busca de una nueva agenda”, Documento de Trabajo 06e, INTAL-ITD, p. 3.

⁵¹¹ LECHINI y CORTÉS, *op.cit.*, p. 177.

⁵¹² LECHINI, Gladys (2007b): “La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India”, presentación en el Seminario Internacional “La Unión Europea y el MERCOSUR a 50 años del Tratado de Roma”, CEIDIE-UBA-Università degli Studio di Padova, Buenos Aires. También LECHINI, Gladys (2000): “Cono Sur de África y Cono Sur de América Latina: una cooperación posible”. En DE LOS REYES, Marcelo (comp.): *África ante el tercer milenio*, Actas del Simposio Electrónico Internacional, CEID, Buenos Aires, p. 133.

la persistencia de la rotunda negativa argentina a respaldar la candidatura brasileña a una banca permanente.

SECCIÓN III: La cooperación gradual como proyección de la alianza estratégica

Tal como se planteó en el capítulo 1, la tercera dimensión del concepto de “alianza estratégica” elaborado para esta tesis establece que el entendimiento argentino-brasileño puede constituirse en el eje y catalizador del proceso integracionista del MERCOSUR y del “área de libre comercio y cooperación” sudamericana. Es decir, así como el acercamiento bilateral en la década del ‘80 coadyuvó a disipar tensiones y apuntalar la estabilidad a nivel regional, la alianza bilateral podría ser considerada como la “zona núcleo” de un proceso de cooperación regional multidimensional, centrado en el afianzamiento de un ambiente de paz, seguridad, democracia y coordinación de políticas.

En este apartado se procura justamente abordar este aspecto de la alianza bilateral, es decir, su impacto en la difusión regional de prácticas cooperativas, según un criterio de prioridad gradual que comienza por la relación binacional para extenderse primero al MERCOSUR y luego a Sudamérica. Por consiguiente, no sólo se buscará constatar si Itamaraty incentivó mecanismos de cooperación en estos tres niveles, sino también si se ajustó al mencionado criterio de prioridad. Para ello se abordarán brevemente cada uno de los tres espacios de cooperación planteados tanto por Jaguaribe como por el propio discurso de Itamaraty, tal como se viera en el capítulo precedente.

III.1 La cooperación bilateral argentino-brasileña

Entre 2000 y 2005 se desarrolló una intensa cooperación entre Argentina y Brasil, que ratificó la precedencia atribuida por Itamaraty a Buenos Aires en el terreno de la cooperación. En efecto, si se revisan todos los convenios bilaterales suscriptos por el gobierno brasileño en ese período⁵¹³, surge que el único Estado con el que Brasil rubricó un mayor número de acuerdos que con Argentina es la República Federal de Alemania, otro aliado estratégico de larga data para Itamaraty. Pero en este caso se trató en su gran mayoría de acuerdos complementarios a convenios ya existentes, firmándose sólo seis acuerdos sobre nuevas áreas de cooperación – situación inversa a la de los documentos negociados con Argentina. Es más, los convenios germano-brasileños son en general de carácter sumamente técnico, muy focalizados, y en su mayor parte asimétricos, pues versan fundamentalmente sobre financiamiento alemán a proyectos de desarrollo en Brasil. Los campos de cooperación comprendidos en las relaciones con Argentina son más variados y simétricos, e inclusive más

⁵¹³ Ministério das Relações Exteriores: Acordos Bilaterais em vigor por país; <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>

profundos, como se reseña a continuación, puntualizando sin ánimo de exhaustividad una serie de avances ya vigentes alcanzados en ámbitos particularmente significativos⁵¹⁴:

a) Cooperación en seguridad:

Acuerdo de Cooperación para el control del tránsito de aeronaves comprometidas en actividades ilícitas internacionales (Buenos Aires, 09/12/2002);
Memorándum de Entendimiento entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el Establecimiento de un Mecanismo Permanente de Intercambio de Información sobre la Circulación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (Buenos Aires, 16/10/2003);
Cooperación militar (Acuerdo de Brasilia, 20/05/2005).

b) Cooperación en transporte y comunicaciones:

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 (Florianópolis, 15/12/2000);
Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la provisión de capacidad espacial (Río de Janeiro, 08/05/2001);
Memorando de Entendimientos entre la Secretaría de Comunicaciones de la República Argentina, la Comisión Nacional de Comunicaciones de la República Argentina y la Agencia Nacional de Telecomunicaciones de la República Federativa del Brasil (Buenos Aires, 14/02/2003);
Impulso a la “autopista del MERCOSUR”, interconexión ferroviaria, Hidrovía, y Complejo Terminal de Cargas Paso de los Libres-Uruguayana (Acta de Copacabana, 16/03/2004).

c) Cooperación energética:

Creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Aplicaciones de la Energía Nuclear, ABAEN (Buenos Aires, 14/08/2001)⁵¹⁵;
Acuerdo por canje de notas entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Creación de una Comisión Mixta Bilateral Permanente en Materia Energética (Buenos Aires, 05/07/2002);
Cooperación nuclear y energética (Acuerdo de Brasilia, 20/05/2005);
Avances en los proyectos Garabí, Corpus-Yacyretá y gasoducto Bolivia-Argentina-Brasil.

d) Cooperación consular y diplomática:

Acuerdo por canje de notas entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el Otorgamiento de Visados Gratuitos a Estudiantes y Docentes (Buenos Aires, 14/08/2001);
Convenio entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Asistencia Consular a los 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 (Buenos Aires, 14/08/2001);

⁵¹⁴ Este recorrido por las diversas instancias de cooperación bilateral fue elaborado a partir de las siguientes fuentes: BINAGHI, *op.cit.*, pp. 69-80; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Sección Relaciones Exteriores / Tratados Bilaterales / Brasil: <http://www.mrecic.gov.ar>; Ministério das Relações Exteriores: “Atos em Vigor Assinados com a República Argentina”: <http://www2.mre.gov.br/dai/biargent.htm>

⁵¹⁵ Al cumplirse el décimo aniversario de la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), se creó la ABAEN, destinada a complementar en el terreno de la cooperación la labor que realiza la ABACC en el área de la inspección y la transparencia. Éste era un campo nodal, no sólo por los antecedentes históricos de rivalidad geopolítica y armamentística binacional -en rigor, la superación de la competencia nuclear constituyó un mojón esencial para crear confianza recíproca- sino, fundamentalmente, por la atenta vigilancia de Washington sobre cualquier emprendimiento vinculado al desarrollo nuclear en el ámbito hemisférico y mundial.

Acuerdo sobre Cooperación entre Academias Diplomáticas (Brasilia, 02/12/2002);
Acuerdo por canje de notas sobre Simplificación de Legalizaciones en Documentos Públicos entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil (Buenos Aires, 16/10/2003);
Experiencias piloto de consulados conjuntos en Boston y Hamburgo (Acta de Copacabana, 16/03/2004)⁵¹⁶.

e) Cooperación social:

Convenio Interinstitucional entre la Secretaría para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación de la República Argentina, la Secretaría Nacional Antidrogas del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República Federativa del Brasil, el Municipio de Paso de los Libres y el Municipio de Uruguayana (Paso de los Libres, 12/07/2002);

Acuerdo Complementario al Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Creación del Instituto Social Argentino Brasileño (Buenos Aires, 11/04/2003) para estimular la cooperación en materia de desarrollo social de cada Parte;

Acuerdos Complementarios al Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para Implementar en la Provincia de Buenos Aires el Sistema de Voto Electrónico (Buenos Aires, 30/07/2003 y 18/02/2005);

Acuerdo por canje de notas Complementario al "Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Prevención del Uso Indevido y Combate contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas", suscripto en Buenos Aires el 26 de mayo de 1993, sobre Cooperación en el Campo de la Reducción de la Demanda de Estupefacientes en los Municipios Fronterizos (Brasilia, 30/04/2004);

Cooperación fronteriza (Acuerdo de Brasilia, 20/05/2005);

Protocolo de intenciones entre los Ministerios de Salud sobre cooperación en medicamentos (Buenos Aires, 22/08/2005).

f) Cooperación ambiental:

Declaración de los Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil sobre el Agua y la Pobreza (Buenos Aires, 16/10/2003), apoyando programas conjuntos que posibiliten una gestión eficiente y sustentable de los recursos hídricos, su aprovechamiento racional y su protección ambiental, en particular de los glaciares y del acuífero Guaraní.

g) Cooperación científica y tecnológica:

Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil relativo al Intercambio de Pasantes (Buenos Aires, 14/08/2001);

Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de Cooperación en Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil Relativo a la Concesión de Reciprocidad en la Adquisición de Equipamiento para la Cooperación Espacial (Buenos Aires, 14/08/2001);

Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (SETCIP) del Ministerio de Educación de la República Argentina y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República Federativa del Brasil sobre Cooperación Científica y Tecnológica en Áreas Prioritarias (Buenos Aires, 14/08/2001);

Cooperación nuclear, espacial y aeronáutica (Asunción, 15/08/2003);

Misión satelital conjunta (Acta de Copacabana, 16/03/2004);

⁵¹⁶ Este proyecto, en realidad, databa de 1993, y no contemplaba la creación de sedes consulares **mixtas** sino un ahorro de gastos ya que las dependencias consulares de ambas naciones se mantenían separadas, compartiendo sólo el edificio. La experiencia fue facilitada por un antecedente: en 2001, funcionarios del consulado argentino en Nueva York se desplazaron al consulado brasileño en Boston para atender a la colonia argentina en Massachusetts, mientras que la legación consular argentina en Hamburgo había recibido en cuatro ocasiones, entre 2001 y 2002, a funcionarios de la oficina consular brasileña de Berlín (BINAGHI, *op.cit.*, pp. 58 y 61).

Cooperación espacial (Acuerdo de Brasilia, 20/05/2005).

III.2 La cooperación argentino-brasileña en el MERCOSUR

El período estudiado en esta tesis no proveyó el contexto más favorable para estimular la cooperación intrabloque, pues comienza en plena etapa de retracción del comercio intrazona (fase que se extendió entre 1998 y 2002). Y aunque posteriormente el intercambio comercial retomó un ágil crecimiento, el retroceso de la economía argentina (que primarizó sus exportaciones) y el progreso de la brasileña determinaron que el bloque perdiera importancia relativa para Brasil, que buscó mercados más proficuos en otras latitudes -lo cual, a su vez, indujo a Paraguay y Uruguay a procurar reforzar sus propios lazos extrarregionales, especialmente con Estados Unidos⁵¹⁷.

Sin embargo, ante este declive en la importancia comercial del bloque, los gobiernos involucrados, en un esfuerzo por apuntalarlo, abrieron el terreno para la incorporación de nuevas temáticas –sociales, políticas o culturales, por ejemplo- a la agenda del MERCOSUR. En consecuencia, al revisar las Decisiones del CMC y las Resoluciones del GMC –éstas de contenido sumamente técnico en su mayoría- aprobadas durante el período pueden hallarse numerosas pautas de cooperación intrabloque⁵¹⁸, lo cual constituye sin dudas un dato positivo que habla de la versatilidad y funcionalidad del bloque para adaptarse a las diversas necesidades de sus integrantes. Para los fines de esta tesis, también demuestra que hubo amplio acuerdo entre Argentina y Brasil con respecto a extender la cooperación intrazona a muy variados aspectos, incluso los de seguridad (tras el impacto del 11-S)⁵¹⁹ y democracia (concretamente, en materia de Estado de Derecho⁵²⁰ y derechos humanos⁵²¹). No obstante, es necesario recordar que, más allá de su aprobación por los órganos competentes, en general la aplicación de las Decisiones y Resoluciones está supeditada a su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los cuatro Estados Partes, procedimiento caracterizado por su lentitud y asincronía.

Por ello, más que focalizar la atención en ese gran cuerpo de normativa mercosureña de dispar aplicación efectiva, en este apartado se consideran sólo algunos de los pasos dados en materia de cooperación dentro del MERCOSUR, y en especial los avances en materia institucional, dada su importancia para la consolidación del bloque. Al respecto, eran comunes las críticas a un MERCOSUR que se configuraba como un programa integracionista ambicioso,

⁵¹⁷ SOARES DE LIMA, Regina y VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo (2006): “Integração Moderna”, Análise de Conjuntura OPISA nº 1; http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/integracao_moderna.pdf, pp. 11-13.

⁵¹⁸ Ver “Listado de Decisiones” y “Listado de Resoluciones”; <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

⁵¹⁹ CMC: Decisiones 13/01 (Montevideo, 20/12/2001), 09/02 (Buenos Aires, 05/07/2002), 15/04 (Puerto Iguazú, 07/07/2004), 35/04 y 36/04 (Belo Horizonte, 16/12/2004), *ibidem*.

⁵²⁰ CMC: Decisión 24/04 (Puerto Iguazú, 07/07/2004), *ibidem*.

⁵²¹ CMC: Decisiones 40/04 (Belo Horizonte, 16/12/2004) y 17/05 (Asunción, 19/06/2005), *ibidem*.

pero carente de un nivel de institucionalización acorde⁵²². La falta de mecanismos apropiados de resolución de controversias condicionaba “la evolución del proceso de integración a la voluntad de las autoridades políticas actuantes en cada momento”⁵²³, y lógicamente a su respectivo poder de negociación, terreno donde Brasil lleva la ventaja.

En este sentido cobra relieve la suscripción, el 18 de febrero de 2002, del Protocolo de Olivos⁵²⁴, por el cual se progresó en la institucionalización del sistema de solución de controversias del MERCOSUR⁵²⁵, en un intento de salvaguardar la continuidad del bloque en plena crisis argentina. Este hito es de singular relevancia, pues Itamaraty siempre ha sido refractario a una mayor institucionalización del MERCOSUR⁵²⁶, amparándose en su ordenamiento jurídico interno. En efecto, aunque la Carta Magna brasileña ordena buscar “la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina”⁵²⁷, no establece claramente ni la primacía del Derecho Internacional sobre el doméstico ni la posibilidad de aplicación directa de normas emanadas por órganos de procesos de integración⁵²⁸. La principal motivación de esta resistencia es la preocupación “de que el establecimiento de estructuras independientes y supranacionales en el MERCOSUR limite la libertad de actuación del país más fuerte del bloque y lo subordine a intereses y posiciones dictadas por los países menores”⁵²⁹. Por cierto, un proceso integracionista con reglas débiles y baja institucionalización es en sí mismo inequitativo, pues genera un contexto de incertidumbre que lleva a los inversionistas a preferir al socio mayor, conspirando contra las oportunidades de desarrollo de los demás partícipes⁵³⁰.

Otros puntos de avance, también en el terreno institucional, fueron la jerarquización de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR al convertírsela en Secretaría Técnica⁵³¹, y la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR⁵³², cuyo primer titular –probablemente como un gesto de apoyo a Argentina, que empezaba a dejar atrás los resabios de la crisis- fue el ex presidente Eduardo Duhalde.

⁵²² CERVO, *op.cit.*, p. 27. También BOUZAS (2004), *op.cit.*, p. 63; VAN KLAVEREN, Alberto (1997): “América Latina: hacia un regionalismo abierto”, en “*Estudios Internacionales*”, año XXX, n° 117, Santiago de Chile, p. 67.

⁵²³ GAVEGLIO, Silvia (2001): “MERCOSUR: la necesidad de reorientar la gestión y profundizar el acuerdo regional”, en “*Temas y Debates*”, año 5, n° 4 y 5, Rosario, p. 67.

⁵²⁴ Protocolo de Olivos para la Solución Pacífica de Controversias en el MERCOSUR (18/02/2002); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

⁵²⁵ VILOSIO, Laura: “MERCOSUR, Protocolo de Olivos y la creación de un nuevo tribunal”, en diario “*La Capital*”, Rosario, 22/01/2004, p. 21.

⁵²⁶ ROETT (2003), *op.cit.*, p. 236. También DE LA BALZE (2000a), *op.cit.*, pp. 22-24; HIRST (2002), *op.cit.*, p. 84.

⁵²⁷ “Constituição da República Federativa do Brasil”, artigo 1, parágrafo único [Traducción propia].

⁵²⁸ GONZÁLEZ, Flavio (2000): “MERCOSUR: un orden jurídico debilitado y dispar. La necesidad de un cambio”, en “*La Ley*”, T. 2000, Sección Doctrina, pp. 1036 y 1038.

⁵²⁹ BOTAFOGO y CARVALHO, *op.cit.*, p. 27.

⁵³⁰ Ver BINAGHI, *op.cit.*, p. 41. También DE LA BALZE (2000a), *op.cit.*, p. 42.

⁵³¹ CMC: Decisión 30/02, (Brasilia, 06/12/2002); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

⁵³² CMC: Decisión 11/03 (Montevideo, 06/10/2003), *ibidem*.

En todos estos importantes adelantos, la relación argentino-brasileña ciertamente operó como catalizador de la reactivación del bloque austral, tal como postula la pauta de “cooperación gradual” derivada del concepto de “alianza estratégica” propuesto, y tal como proclama el discurso de los cancilleres brasileños del período. Por ejemplo, a partir del diálogo con Argentina Lula fue retrayendo la oposición brasileña al avance en la institucionalización del MERCOSUR, pasando inclusive a patrocinar la constitución de un Parlamento común⁵³³. No obstante, en muchas ocasiones el entendimiento bilateral no satisfizo plenamente a los otros dos socios del MERCOSUR, pues reafirmaba la tendencia de los dos países mayores a acomodar sus propias diferencias “aun a contracorriente de intereses cruciales de los demás socios”⁵³⁴. Durante todo el lustro estudiado se señaló muy a menudo que Argentina y Brasil debían “tener presente que sus socios menores, Paraguay y Uruguay, también quieren percibirse como tenidos en cuenta e incentivados a crecer asegurándoseles un trato preferencial”⁵³⁵. Los pasos dados en este sentido fueron muy tenues: además del ya mencionado FOCEM, se concedieron algunas condiciones diferenciales –casi exclusivamente bajo la forma de permisos para vulnerar la normativa MERCOSUR, o de alargamiento de plazos para ajustarse a la misma- a Uruguay y Paraguay. Se pactó también impulsar el trato especial a Paraguay (en tanto economía más pequeña y sin litoral marítimo) en todos los acuerdos del MERCOSUR con terceros países o bloques⁵³⁶.

Hubo también fundadas quejas remarcando que, pese a la firma del Protocolo de Olivos, Argentina y Brasil seguían resolviendo sus diferencias comerciales a través de negociaciones directas, o apelando a la Comisión de Monitoreo del Comercio establecida en 2003. Se argüía que esta actitud perpetuaba las falencias del laxo aparato institucional del MERCOSUR. Pero, por otra parte, es necesario reconocer que “ningún tema que la Argentina y Brasil no puedan resolver bilateralmente puede transferirse y resolverse con éxito en instituciones comunitarias. Recuérdesse que ambos países representan el 95% del territorio, la población, la producción y el comercio internacional del MERCOSUR”⁵³⁷.

Y precisamente, el principal obstáculo para un mayor avance del MERCOSUR en este período fueron las divergencias de apreciación entre los dos socios mayores con respecto a la ponderación estratégica del bloque. Ya se ha dicho que el Palacio San Martín bregaba por profundizarlo, mientras Itamaraty mostraba poco interés en asumir mayores compromisos, colocando el énfasis, más bien, en la formación de un área de libre comercio sudamericana,

⁵³³ Sobre este tema ver, por ejemplo, VILOSIO, Laura: “MERCOSUR, la incorporación de un parlamento a su estructura institucional”, en Semanario “El Economista”, Buenos Aires, 28/05/2004; http://www.rosarioeduca.com.ar/cerir/articulosver.php?articulos=mercosur_parlamento_vilosio.htm

⁵³⁴ BOTAFOGO y CARVALHO, *op.cit.*, p. 23.

⁵³⁵ GAVEGLIO, *op.cit.*, p. 65. También GULLO (2005), *op.cit.*, p. 152; CASTRO ESCUDERO, *op.cit.*, p. 906; DE LA BALZE (2000a), *op.cit.*, p. 36.

⁵³⁶ RUA BOEIRO, Rodolfo (2005a): “MERCOSUR: la XXV reunión del CMC”, en “*Periódico Económico y Tributario*”, Compilación 2004, Sección Doctrina del MERCOSUR, Buenos Aires, pp. 597-598.

⁵³⁷ FERRER, Aldo y JAGUARIBE, Hélio (2001): *Argentina y Brasil en la globalización*, FCE, Buenos Aires, p. 59.

que ofreciera la oportunidad tanto de consolidar el superávit comercial brasileño –y paliar así los inconvenientes económicos internos- como de constituirse en una alternativa a partir de la cual aglutinar mayor poder negociador frente al renovado ímpetu con que Estados Unidos impulsaba el ALCA.

Es esta priorización del espacio sudamericano frente al del Cono Sur por parte de Itamaraty la que permite concluir que la estrategia de la cancillería brasileña “no privilegia la formación del mercado común ni la creación de instituciones comunitarias para dinamizar el proceso de integración persiguiendo objetivos más ambiciosos”⁵³⁸. Por consiguiente, durante este período el MERCOSUR siguió siendo una “zona de libre comercio incompleta” y una “unión aduanera imperfecta”⁵³⁹, o peor aún, “un área de libre comercio incompleta con alguna armonización de las políticas comerciales hacia las importaciones de extra-zona”⁵⁴⁰. Si bien, como se ha visto, parte de los regímenes de excepción al MERCOSUR derivan de reclamos argentinos, no menos cierto es que, durante esta etapa, la determinación con que Buenos Aires hizo hincapié en el fortalecimiento del bloque austral no halló una respuesta de igual brío por parte de Brasilia.

III.3 La cooperación binacional en el espacio sudamericano

Como se ha mencionado repetidas veces, el período abordado en la presente tesis comienza con la I Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000, en el marco de los festejos oficiales por los quinientos años del descubrimiento de Brasil por los lusitanos. Todos los mandatarios sudamericanos, incluso los de Guyana y Surinam -que hasta el momento habían sostenido muy tenues vínculos con sus vecinos de ascendencia ibérica- aceptaron el convite del presidente Cardoso.

Al concluir la Cumbre, los concurrentes dieron a conocer el “Comunicado de Brasilia”, extenso documento programático en el cual el encuentro era valorado como “un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido”⁵⁴¹, asumiendo así las áreas tradicionales de cooperación argentino-brasileña.

Por primera vez en los anales de las relaciones subregionales, se hablaba de la necesidad y oportunidad de estructurar un subsistema internacional que comprendiese todos los países del subcontinente -y sólo ellos-, en torno a tres pilares:

⁵³⁸ RODRÍGUEZ-LARRETA, *op.cit.*, p. 119.

⁵³⁹ DE LA BALZE (2000a), *op.cit.*, p. 15.

⁵⁴⁰ BOUZAS (2004), *op.cit.*, p. 64.

⁵⁴¹ “Comunicado de Brasilia”, punto 1; http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm

- el diálogo político y la concertación diplomática, para actuar “coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional”⁵⁴²;
- la formación de “un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur”, a partir de la negociación de un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, pero que incluiría también a Chile, Guyana y Surinam⁵⁴³.
- Asimismo, se aprobó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sud América (IIRSA), un plan para desarrollar vías de transporte y comunicación capaces de servir de soporte físico al intercambio comercial subregional⁵⁴⁴.

A decir verdad, las negociaciones CAN–MERCOSUR estaban en curso mucho antes de la Cumbre de Brasilia. De hecho, Itamaraty nunca se había desprendido totalmente del proyecto -enunciado en 1993- de construir un Área de Libre Comercio de Sud América (ALCSA)⁵⁴⁵, aunque en ese momento se vio obligado a retirarlo del tapete ante el escaso eco que halló en el seno del MERCOSUR⁵⁴⁶ y porque prefirió no provocar recelo en Washington⁵⁴⁷. La diplomacia brasileña recurrió pues al pragmatismo y archivó el nombre pero no el proyecto, y finalmente consiguió, en febrero de 1995, que MERCOSUR y CAN, los dos procesos integracionistas sudamericanos, abrieran negociaciones de libre comercio.

Por lo tanto, la Cumbre de Brasilia no era sino un nuevo jalón en una estrategia diplomática signada por la continuidad. En el fondo, el relieve que cobraron las negociaciones CAN–MERCOSUR dentro de la Cumbre puede atribuirse precisamente a la necesidad de Itamaraty de convencer a los gobiernos de Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela -Bolivia, el otro miembro de la CAN, ya tenía su propio acuerdo con el MERCOSUR desde 1996- de dar un nuevo ímpetu a la relación interbloques. En efecto, en ese momento los acuerdos de preferencias arancelarias ya alcanzados comprendían buena parte de la oferta exportable andina, beneficiada por una desgravación más favorable que la asignada a las exportaciones del MERCOSUR. Eso explicaba el escaso incentivo de la CAN para avanzar hacia el libre comercio pleno -escenario que erosionaría la ventaja obtenida-, mientras que el bloque austral estaba sumamente interesado en un nuevo acuerdo que ampliara tanto su margen de

⁵⁴² *Ibidem*, punto 12.

⁵⁴³ *Ibidem*, puntos 31 y 32.

⁵⁴⁴ “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur”, Brasilia, 01/09/2000; http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00A.htm

⁵⁴⁵ GRANDI, Jorge y SCHUTT, Daniel (1996): “El MERCOSUR, ¿consolidación o incertidumbre?”, en “Archivos del Presente”, Buenos Aires, año 2, n° 9, p. 97. También ZABALETA FAJARDO, Alfonso (2001): *El Área de Libre Comercio de América del Sur: ¿Una estrategia de Negociación de Brasil ante el ALCA?*, tesis de maestría, CERIR, Rosario, “Conclusiones y Recomendaciones Finales”; SOSA, Alberto (2004): “La integración de América del Sur”; <http://www.amersur.org.ar/Integ/IntegracionAS.htm>

⁵⁴⁶ EKMEKDJIAN, Miguel (1994): *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, Depalma, Buenos Aires, p. 143-144.

⁵⁴⁷ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, p. 58.

preferencia arancelaria como su espectro de productos beneficiados⁵⁴⁸. Esta falta de sintonía básica reverberaba en múltiples disensos, como los relativos al ritmo de desgravación, plazos de gracia, productos sensibles, normas de origen y solución de controversias⁵⁴⁹.

¿Alianza estratégica o liderazgo pivoteano?

En la Cumbre, Brasil logró destrabar las negociaciones con la CAN y despejar así el camino para su estrategia sudamericana. Pero más allá de la continuidad elemental de esta política, había cambiado el espíritu con que se impulsaba la coordinación sudamericana. El modelo integracionista promocionado por Itamaraty en Brasilia, si bien se circunscribía a incentivar la cooperación y el libre comercio, presentaba por otro lado claros visos de apuntar a una preeminencia brasileña en el contexto subregional.

La prensa y los círculos académicos, tanto brasileños como extranjeros, señalaban sin tapujos este cariz de líder con el que Brasil parecía revestirse, aunque la postura oficial mantuvo, como en circunstancias anteriores, una expresa negativa sobre cualquier pretensión de prevalencia⁵⁵⁰. Los hábiles estrategias de Itamaraty eran todavía renuentes a lidiar con los costos que inevitablemente conllevaría el intento deliberado de ejercer una actitud de primacía regional. El principalísimo problema de semejante actitud hubiera sido, indudablemente, la reacción de Estados Unidos, siempre susceptible a cualquier desafío a sus arraigados intereses en el hemisferio.

De hecho, la Secretaria de Estado Madeleine Albright se había personado en Brasilia menos de un mes antes de la Cumbre a los efectos de obtener el respaldo y algún grado de participación de Brasil en el recientemente estrenado Plan Colombia, gestión que cosechó resultados negativos⁵⁵¹. Así las cosas, Itamaraty juzgó prudente disipar inquietudes en Washington, intercalando en el documento final de la Cumbre numerosas referencias a los temas de agenda prioritarios para la potencia hegemónica: fortalecimiento de la democracia y la paz en la región; lucha contra delitos como la corrupción, el contrabando, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero y el terrorismo; y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, no en vano uno de los propósitos capitales del encuentro de Brasilia era aunar posiciones para incrementar la capacidad de negociación. En efecto, los intereses hegemónicos fueron contemplados, pero a la vez se los contrapesó con las aspiraciones de los gobiernos congregados en la capital brasileña: se defendió el libre comercio, pero se reclamó un intercambio internacional más equitativo para los países en desarrollo, que incluyera la liberalización del comercio agrícola y mayor sensibilidad hacia los países agobiados por el

⁵⁴⁸ DIAZ MOLINA, Javier (2000): “La integración suramericana: negociaciones CAN-MERCOSUR”; http://www.analdex.org/exponotas/textos/art_2002_001.asp

⁵⁴⁹ RUIZ, Andrés (2001): “Negociaciones CAN-MERCOSUR”; <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/24/canmercosur.htm>

⁵⁵⁰ DANESE, *op.cit.*

⁵⁵¹ JARAMILLO EDWARDS, Isabel (2001): “Los atentados terroristas al WTC-Pentágono como punto de inflexión en las relaciones interamericanas”, en “Cuadernos de nuestra América”, vol. 14, n° 28, La Habana, julio-diciembre, p. 48.

servicio de la deuda externa. Se condenó el narcotráfico, pero al mismo tiempo se rescató el principio de responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito o consumidores, y se afirmó sin cortapisas que la utilización de “parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y substituir iniciativas unilaterales de evaluación”⁵⁵², en clara alusión a la irritante práctica de Estados Unidos. Los Presidentes renovaron su apoyo al ALCA, pero pidiendo reglas equitativas y equilibradas, provechosas para todos los participantes. Las negociaciones relativas al ALCA fueron expresamente mencionadas como un ámbito idóneo para desarrollar una estrategia sudamericana común. En última instancia, mientras subrepticamente se impugnaba la táctica estadounidense de impulsar el libre comercio mediante tratados bilaterales, Itamaraty intentaba colocar al propio Brasil como eje y a los demás países sudamericanos como rayos en una redefinición de los lugares relativos en el subcontinente a favor de Brasilia⁵⁵³ - sin contemplar en este modelo una posición destacada para la alianza estratégica con Argentina.

De este modo Itamaraty procuró combinar las demandas estadounidenses con las sudamericanas, preservando su histórica vinculación especial con Washington a la vez que aceptaba una nueva relación con sus vecinos. En lugar de verlos como extremos antagónicos, Itamaraty operó en el sentido de transformar a estos muy disímiles actores internacionales en dos caras de una misma moneda: la del rol de Brasil como mediador y referente subregional. En este sentido, probablemente no haya sido indiferente el momento escogido para concretar la reunión presidencial: con un recambio inminente del ocupante del Salón Oval, tanto el mandatario saliente como su aún no electo sucesor tenían menos margen para interpretar el encuentro sudamericano como un reto a la preponderancia hemisférica de Estados Unidos.

Sin embargo, la reacción de la superpotencia no se hizo esperar: el 29/11/2000, el presidente chileno Ricardo Lagos anunció que negociaría un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos⁵⁵⁴. “Económicamente, la adhesión de Chile significaba poco o nada ya fuese para el NAFTA o para el MERCOSUR (...). Por lo tanto, su decisión de negociar el acuerdo con Estados Unidos repercutió políticamente y estimuló las divergencias dentro del MERCOSUR”, pues Argentina y Uruguay mostraron interés en imitar a Santiago, lo cual constituyó, para Brasil, una prueba de que Washington “estaba maniobrando para aislarlo de América del Sur y desestabilizar el MERCOSUR”⁵⁵⁵. No faltó quienes calificaron la decisión chilena de una

⁵⁵² “Comunicado de Brasilia”, *op.cit.*, punto 48.

⁵⁵³ SMITH, *op.cit.*, pp. 313-315.

⁵⁵⁴ GUDYNAS, Eduardo (2000): “El acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos anuncia retrocesos en la integración latinoamericana”; <http://www.integracionsur.com/alca/GudynasChileUsaAcuerdo.htm>

⁵⁵⁵ MONIZ BANDEIRA (2004b), *op.cit.*, pp. 508-509. También SOUTO MAIOR, Luiz (2001): “Integração, coerência e política externa”, en “*Carta Internacional*”, ano IX, n° 101, p. 8.

“puñalada en la espalda” al bloque austral⁵⁵⁶, y ciertamente fue un movimiento que puso de nuevo en cuestión, esta vez del lado argentino, la alianza estratégica con Brasil.

En su esfuerzo por evitar la desintegración del MERCOSUR, Brasilia bregó en el sentido de restaurar una postura común del bloque en las negociaciones con la CAN, que se reanudaron en abril de 2001. A decir verdad, era el mismo Itamaraty el que había fracturado esa postura común dos años antes, cuando ante las diferencias con Argentina y la extrema lentitud de las negociaciones conjuntas con la CAN⁵⁵⁷, optó por negociar por su cuenta con los gobiernos andinos (actitud luego imitada por Argentina).

El fruto de esta reunificación diplomática vio la luz en julio de 2001, al crearse un mecanismo de diálogo político encargado de realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados, fomentar la cooperación política y agendar reuniones periódicas entre los cancilleres sudamericanos, incluidos los de Guyana y Surinam⁵⁵⁸. Se corroboró la necesidad de una articulación diplomática ante negociaciones como la del ALCA, y se aprobó una serie de medidas para crear una “Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana”, ya propuesta en la Cumbre de Brasilia⁵⁵⁹.

La Cumbre de Guayaquil

El panorama internacional de inicios de 2002 era francamente desolador para la persistente política de Itamaraty de construir un sistema sudamericano. El 11 de septiembre repercutía muy negativamente en la economía de América Latina⁵⁶⁰, mientras que la campaña antiterrorista de Bush relegaba a toda la región “a un escalafón aún más remoto en el rango de prioridades de la política exterior estadounidense”⁵⁶¹, particularmente en el caso del Cono Sur. En el otro extremo, para intranquilidad de Itamaraty, el interminable conflicto colombiano devenía un problema de seguridad nacional para Estados Unidos, el cual además aumentaba su intrusión en Sudamérica a través de la Iniciativa Regional Andina⁵⁶². De hecho, los Andes (22% de la población y 13% del PBI latinoamericanos), sacudidos por una perenne

⁵⁵⁶ GARCIA, Marco Aurélio (2001): “O melancólico fim de século da política externa”, en “*Carta Internacional*”, ano IX, n° 94/95, p. 6 [Traducción propia].

⁵⁵⁷ DE LA BALZE (2000a), *op.cit.*, p. 72.

⁵⁵⁸ “Declaración Ministerial de La Paz sobre la Institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina - Mercosur y Chile” (La Paz, 17/07/2001); <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec17-7-01D.htm>

⁵⁵⁹ “Bases para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana” (La Paz, 17/07/2001); <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec17-7-01C.htm>

⁵⁶⁰ SHIFTER, *op.cit.*, p. 84. También MOLANO, Walter y STARR, Pamela (2002): “La perspectiva económica en América Latina después del ataque al World Trade Center”, en “*Foreign Affairs en español*”, vol. 2, n° 1, primavera.

⁵⁶¹ JARAMILLO EDWARDS, *op.cit.*, p. 44. También BARSHEFSKY, Charlene & HILL, James (dir., 2008): *U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*, Independent Task Force Report n° 60, Council on Foreign Relations, New York, p. 8.

⁵⁶² JARAMILLO EDWARDS, *op.cit.*, pp. 46 y 48. También HIRST (2004), *op.cit.*, p. 130; CHASKEL, Sebastian (2008): “US foreign policy towards Latin America’s oldest guerrilla group”, FRIDE; <http://www.fride.org/publication/456/us-foreign-policy-towards-latin-americas-oldest-guerrilla-group>

inestabilidad sociopolítica, representan sólo el 10% de la inversión y el 15% del comercio legal con Estados Unidos, pero producen casi toda la cocaína y heroína consumidas allí⁵⁶³.

Esta situación potenciaba “una profundización de la subdivisión de la región en tanto la zona andina es vista desde Washington como una amenaza real, existente y muy peligrosa – con una clara presencia de narcotráfico, guerrilla, etc.-; mientras que el Cono Sur es clasificado como una zona de amenaza potencial, donde situaciones como la Triple Frontera, la debilidad estructural del Estado paraguayo y el deterioro de las capacidades de control de las fuerzas de seguridad de la región por cuestiones presupuestarias –entre otras- aparecen como preocupantes”⁵⁶⁴. En esta tesitura, la obsesión estadounidense por garantizar su vulnerada seguridad nacional enfrentaba a los países latinoamericanos al “reclamo de más Estado proveniente de Washington y, en consecuencia, a la necesidad de atender dos tipos de agendas diferentes: una agenda de seguridad vinculada al modelo de Estado apto para luchar contra el terrorismo; y una agenda de cambio político, social y económico reclamada por sus sociedades nacionales. Todo ello en el marco de una profunda crisis de debilidad de los estados nacionales”⁵⁶⁵, muchos de ellos desbordados y en serio riesgo de convertirse en *Estados fallidos*, incapaces “de mantener la autoridad o el orden político más allá de las grandes ciudades y, en algunos casos, ni siquiera allí”⁵⁶⁶.

El exacerbado unilateralismo hegemónico del gobierno Bush, por otra parte, comprimía dramáticamente la posibilidad de cualquier alarde autonomista en su esfera de influencia directa, como en abril de 2002 tuvo ocasión de comprobar el presidente venezolano Hugo Chávez, depuesto efímeramente por un golpe de Estado que contó con el demasiado evidente aliento de Washington⁵⁶⁷. El enérgico repudio brasileño a la intentona evidenció la percepción del subcontinente como área sensible para Itamaraty, pesando además el hecho de que el mandatario derrocado y enseguida repuesto exhibía significativa afinidad con las banderas de integración regional enarboladas en la Cumbre de Brasilia.

Dichas banderas volvieron a izarse en julio de 2002, al celebrarse en Ecuador la II Reunión de Presidentes de América del Sur, que si bien careció de la pompa impresa a la primera, sirvió de ocasión para revalidar el compromiso presidencial con la construcción de un “espacio común sudamericano”. El documento final de la Cumbre reflejó, como antes lo hiciera el Comunicado de Brasilia, los intereses más eminentes de la superpotencia respecto de la

⁵⁶³ LOWENTHAL, Abraham (2006): “De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI”, en “*Nueva Sociedad*”, n° 206, Caracas, noviembre-diciembre; http://www.nuso.org/upload/articulos/3395_1.pdf, p. 70.

⁵⁶⁴ BUSO (2002), *op.cit.*, p. 159. También BAGLEY, Bruce (2003): “La globalización y la delincuencia organizada”, en “*Foreign Affairs en español*”, vol. 3, n° 2, abril-junio; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11295/bruce-bagley/la-globalizacion-y-la-delincuencia-organizada.html>

⁵⁶⁵ BUSO, Anabella (2003): “*La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional*”. Texto de la Conferencia dictada en el Centro de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 30/04/2003, p. 23.

⁵⁶⁶ BUSO (2002), *op.cit.*, p. 163. También FUKUYAMA, Francis (2005): *La construcción del Estado*, Grupo Zeta, Bs.As., p. 16; GRAY, John (2006): *Contra el progreso y otras ilusiones*, Paidós, Barcelona, p. 123.

⁵⁶⁷ MONIZ BANDEIRA (2004b), *op.cit.*, p. 538. También BARSHEFSKY, *op.cit.*, p. 9.

región. Pero los mandatarios también “reafirmaron el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de América del Sur” y “concordaron en la importancia y necesidad de extender y profundizar los procesos de cooperación e integración energética en el ámbito sudamericano”⁵⁶⁸. El detallado tratamiento que recibió esta cuestión no era en absoluto ajeno a la preocupación de Itamaraty por la crisis que había sufrido el sector energético brasileño el año anterior, que impactó negativamente en las expectativas de crecimiento económico⁵⁶⁹. A partir de entonces, garantizar el suministro externo de energía para la industria brasileña figuró al tope de la agenda de Brasilia, y constituyó una pulsión adicional hacia la integración sudamericana. Argentina, demasiado debilitada por su crisis como para ejercer algún protagonismo, se dio por satisfecha con obtener el respaldo de los demás Estados de la región a su traumático esfuerzo de recuperación nacional.

Por otra parte, en Guayaquil los presidentes convinieron finalmente en declarar a Sudamérica “Zona de Paz y Cooperación”, condenando el uso o amenaza de uso de la fuerza, proscribiendo las armas de destrucción masiva y fomentando la transparencia y limitación gradual en la adquisición de armamentos⁵⁷⁰. Fue precisamente en esta iniciativa donde se verificó una mayor aproximación al eslabonamiento progresivo recomendado por Jaguaribe y retomado en la tercera dimensión del concepto de “alianza estratégica” propuesto en esta tesis: lanzada a nivel bilateral por Alfonsín y Sarney, la idea de una zona de paz alcanzó dimensiones mercosureñas con la Declaración de Ushuaia (julio de 1998) y sólo después se consagró para toda Sudamérica. El proyecto tenía el seguro beneplácito de Washington –celoso guardián de su prominencia militar-, pero no por eso dejó de traslucir la repulsa sudamericana a la belicosidad que impregnaba el sistema internacional desde el fatídico 11-S.

En el plano de las negociaciones comerciales, entretanto, el año 2002 registró avances bien exiguos, habida cuenta del decepcionante contexto económico internacional, a la par que proliferaron manifestaciones de compromiso político-diplomático con el acuerdo de libre comercio CAN-MERCOSUR. La máxima expresión de esta ambivalente situación fue la firma, el 5 de diciembre, del ACE 56, un acta con tantas buenas intenciones como pocos logros concretos, que sucintamente aplazaba una vez más la vigencia del área de libre comercio interbloques. Los países andinos no cejaban en sus reclamos de un tratamiento asimétrico en su favor, que les reportara beneficios capaces de justificar la reversión de la tendencia segregacionista surgida en la década del sesenta, cuando nació el Grupo Andino como reacción a la experiencia de la ALALC, donde los socios principales –Argentina, Brasil y México- obtenían los mayores beneficios⁵⁷¹.

⁵⁶⁸ “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, II Reunión de Presidentes de América del Sur (Guayaquil, 27/07/2002); http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm, puntos 16 y 17.

⁵⁶⁹ MONETA, *op.cit.*, p. 89.

⁵⁷⁰ “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana”, Guayaquil, 27/07/2002; http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm. Esta Declaración fue refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la **Resolución 57/13** (14/11/2002).

⁵⁷¹ FIGARI (1993), *op.cit.*, p. 232.

La dinámica sudamericana en el gobierno Lula

En la estrategia diplomática hacia Sudamérica, aún más que en otros campos, fue patente que el recambio presidencial no fue óbice para la continuidad, en lo esencial, de la línea desplegada por Itamaraty, fiel a su inveterada concepción de la política externa como política de Estado permanente. La decisión de conducir un proceso comunitario sudamericano, en particular, “se trata de un proyecto consciente del Estado, del gobierno, y crecientemente de lo que uno acostumbraría a llamar de la sociedad política brasileira”⁵⁷², siempre en pos de alcanzar el reconocimiento mundial como líder político y económico de un bloque regional⁵⁷³.

El único matiz de innovación en la estrategia fue una mayor predisposición a asumir los costos de una actuación internacional sobresaliente⁵⁷⁴. La percepción de estos costos siempre fue muy vívida para la diplomacia brasileña, que comprendía que cualquier alusión explícita a sus pretensiones de liderazgo afectaría, en especial, su fructuosa relación con Washington. No obstante esta fundada objeción, coincidiendo con el cambio de gobierno cobró fuerza en Itamaraty la idea de que “existen costos no sólo para el ejercicio de liderazgo, sino también para la falta de liderazgo, aunque éstos sean, en menor grado, fácilmente reconocibles y mensurables. Es casi natural la resistencia a pagar el precio de iniciativas comunes bilaterales y regionales que impliquen recursos significativos o riesgos de desgaste político entre un segmento u otro de los países de la región, pero es necesario tener en cuenta que la falta de una política que se podría denominar preventiva de largo plazo en la construcción de instrumentos de estabilidad regional, puede generar consecuencias muy negativas”⁵⁷⁵, señaladamente en un contexto de profunda interdependencia. El punto delicado era cómo ejercer protagonismo, sin suscitar demasiadas sospechas de veleidades imperialistas⁵⁷⁶.

La respuesta de Itamaraty a este dilema no fue, por cierto, la priorización de la alianza estratégica con Argentina, sino al contrario, un movimiento de diferenciación internacional basado en la consolidación del rol de Brasil como eje sudamericano. Así, en abril de 2003, Itamaraty estableció dos nuevas alianzas estratégicas –con Perú y Bolivia- afianzando su proyección andina. En junio, Lula se convirtió en el primer presidente no andino en participar en una Cumbre de Jefes de Estado de la CAN, invitado por el anfitrión, el presidente colombiano. Asimismo, al celebrarse en julio una reunión auspiciada por Gran Bretaña, para concertar una respuesta internacional a la crisis humanitaria en Colombia, los únicos Estados latinoamericanos invitados a Londres fueron Brasil, Chile y México⁵⁷⁷, circunstancia que puso de relieve su compromiso con la seguridad regional sudamericana, involucramiento muy

⁵⁷² HIRST (2003), *op.cit.*, p. 41.

⁵⁷³ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, p. 44.

⁵⁷⁴ GARCIA BELAUNDE, José (2005): “La construcción de la CSN: una tarea por delante”; http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/garcia_palestra_2005.htm

⁵⁷⁵ BOTAFOGO y CARVALHO, *op.cit.*, p. 32.

⁵⁷⁶ *Ibidem*, p. 33.

⁵⁷⁷ SWEIG, *op.cit.*, p. 65.

bienvenido en EE.UU.⁵⁷⁸. Y en el plano interno, Itamaraty creó la Subsecretaría de América del Sur (julio de 2003), repartición que manifestaba el interés preponderante hacia la subregión.

Concomitantemente, lo largo de 2003, los gobiernos de Bolivia, Surinam, Guyana y Chile refrendaron la aspiración brasileña a la banca permanente en el Consejo de Seguridad, actitud imitada por Chávez en 2004⁵⁷⁹. Esta tendencia comenzaba a revertir la orientación extrarregional que tradicionalmente había revestido el acopio de apoyos referidos al tema del Consejo por parte de Itamaraty –ejemplificada por la creación del G4 con los otros tres principales candidatos, India, Japón y Alemania⁵⁸⁰–, acrecentando la legitimidad y viabilidad de su candidatura⁵⁸¹.

En suma, “por la percepción e intereses de terceros y por las acciones diplomáticas desarrolladas en los últimos tiempos por Brasil, ha sido notorio el incremento de la influencia regional y mundial de este país. Esta influencia, que naturalmente es un medio indirecto de poder, representa a todas luces la transición brasileña de país latinoamericano muy importante a la de país sudamericano con liderazgo regional”⁵⁸².

Así, frente al escaso progreso de las negociaciones comerciales con la CAN, Itamaraty piloteó un acercamiento bilateral con Perú que desembocó, el 25 de agosto de 2003, en la suscripción de un acuerdo de libre comercio entre este país y los cuatro socios del MERCOSUR. Tras el duro revés que para Itamaraty había representado la firma del tratado de libre comercio Estados Unidos – Chile (junio de 2003), el acuerdo con Perú facilitó la suscripción, al fin, del tratinado convenio comercial entre los Estados del MERCOSUR y los de la CAN que todavía no habían acordado con el bloque austral: Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59, en la nomenclatura de ALADI)⁵⁸³. Para satisfacción de la diplomacia brasileña, el impacto internacional de la firma del acuerdo estuvo asegurado por presencias de primer nivel: el comisario de comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy; el canciller de Rusia, Igor Ivanov; y el primer ministro de Angola, Fernando Da Piedade Dias dos Santos⁵⁸⁴.

De esta manera, Brasil afianzaba los dos pilares de su inserción estratégica internacional: la demarcación de Sudamérica como su área de influencia, y el fomento del multilateralismo como alternativa al alineamiento automático con Washington⁵⁸⁵. Pero este momento de gloria no ocultaba, en realidad, problemas estructurales para la diplomacia brasileña. Entre Brasilia y Buenos Aires persistían disparidades elementales de percepción

⁵⁷⁸ BARSHEFSKY, *op.cit.*, p. 70.

⁵⁷⁹ Ministério das Relações Exteriores (2004), *op.cit.*

⁵⁸⁰ El G4 llegó incluso a proponer un plan concreto de reforma del Consejo de Seguridad en mayo de 2005 (SIMONOFF, *op.cit.*, p. 116; RODRÍGUEZ-LARRETA, *op.cit.*, p. 122).

⁵⁸¹ Ver SOARES DE LIMA, *op.cit.*, p. 16.

⁵⁸² MIRANDA (2004b), *op.cit.*, p. 148. Ver DE LA BALZE (2000b), *op.cit.*, p. 68.

⁵⁸³ “Acuerdo de Complementación Económica N° 59” (Montevideo, 16/12/2003); <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ACE59.pdf> Ver TACHINARDI, Maria (2003): “Acordo coroa 43 anos de integração”; <http://www.amersur.org.ar/Integ/Acordo.htm>

⁵⁸⁴ BILBAO, *op.cit.*, p. 4.

⁵⁸⁵ BERNAL-MEZA, *op.cit.*, p. 51. También TEIXEIRA, Francisco (2006): “União sul-americana e globalização mais justa”; <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Teixeira0602.htm>

sobre la evolución del incipiente sistema sudamericano. “Para Brasil, claramente se trata de consolidar un frente regional en lo político, que le da ‘poder de fuego’ en las negociaciones regionales frente a terceros, fundamentalmente en el ALCA. Para Argentina, en cambio, todo parece medirse en términos de ganancia de potencial exportador, aunque la medida real es, muy probablemente, prácticamente desdeñable”⁵⁸⁶.

Por otra parte, la firma del ACE 59 era fundamentalmente un gesto diplomático, pues en rigor los temas más controvertidos, como productos sensibles y plazos de desgravación diferenciales a favor de los andinos, seguían pendientes. El contexto de recesión global, en efecto, restringía “la capacidad de asumir costos sectoriales y de conciliar intereses nacionales a favor de un proyecto regional”⁵⁸⁷. Los Estados andinos, por su parte, veían con creciente interés la perspectiva de llegar a acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos⁵⁸⁸, que promovía esta modalidad (excepto con relación al díscolo gobierno venezolano) como respuesta al “sabotaje” brasileño de las negociaciones multilaterales del ALCA⁵⁸⁹. Con esta estrategia, Washington operaba como una poderosa “fuerza centrífuga” para la región⁵⁹⁰.

Efectivamente, como sostiene Hakim, “Brasil no puede eludir el hecho de que comparte el mismo hemisferio con Estados Unidos. La atracción gravitacional del prodigioso mercado estadounidense empequeñece los esfuerzos brasileños para establecer acuerdos comerciales con el resto de América Latina. Una vez recibida la invitación para comenzar conversaciones de libre comercio, por ejemplo, Chile perdió interés en participar plenamente en el MERCOSUR. Otros países sudamericanos encontrarían igualmente difícil negarse a las tratativas de libre comercio con Estados Unidos. Para las naciones andinas (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) las prioridades comerciales más urgentes siguen siendo continuar con las modestas preferencias comerciales que les concede Estados Unidos (...). Aun cuando respalden las posiciones políticas de Brasil, los otros gobiernos sudamericanos se muestran reacios a aceptar su liderazgo”⁵⁹¹.

En el mismo sentido, Hurrell afirma que “la política exterior de Lula sobrevalora la voluntad de la región de alinearse detrás de las pretensiones brasileñas a un rol global como líder de la región. De hecho, ha habido en América Latina numerosas instancias de resistencia al rol de Brasil (...). La política exterior de Brasil también subestima la disposición de muchos en la región para encontrar un entendimiento con Washington”⁵⁹².

⁵⁸⁶ RUA BOEIRO (2005a), *op.cit.*, p. 599.

⁵⁸⁷ TUSSIE *et al.* (2003), *op.cit.*, p. 127.

⁵⁸⁸ ZANIN, Gabriela (2004): “MERCOSUR-CAN: negociaciones en un contexto de crisis”. En Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina (org.): *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*, vol. 2, UNR Editora, p. 140.

⁵⁸⁹ BOUZAS (2005), *op.cit.*, p. 17. También TUSSIE, Diana (2003): “El MERCOSUR es la clave”; <http://www.amersur.org.ar/Integ/MercosurClave.htm>

⁵⁹⁰ BOUZAS, Roberto (2004): “Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR”, en “Nueva Sociedad”, n° 190, Caracas; http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_208.pdf, nota 18.

⁵⁹¹ HAKIM, *op.cit.* También SWEIG, *op.cit.*, p. 53.

⁵⁹² HURRELL, Andrew (2008): “Lula’s Brazil: A Rising Power, but Going Where?”, en “Current History”, vol. 107, n° 706, Philadelphia, p. 55 [Traducción propia].

La creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones

En abril de 2004, por fin se llegó a un acuerdo sobre los temas pendientes en las negociaciones CAN-MERCOSUR. Se estableció el 1 de julio como fecha de arranque de la desgravación arancelaria destinada a concretar la zona de libre comercio, que estaría completada al cabo de diez años, con plazos más favorables para las naciones andinas. Los productos considerados sensibles para ambas partes se desgravarían a lo largo de 15 años. En este segmento, el MERCOSUR inscribió los productos textiles, el papel y el acero. Ecuador, Colombia y Venezuela colocaron productos agrícolas, como trigo y soja, y los automóviles.

Sin embargo, el 24 de junio, vista la imposibilidad de cumplir con los plazos originalmente determinados por las partes para protocolizar el ACE 59, se decidió aplazar su entrada en vigor⁵⁹³, para desazón de Itamaraty. En compensación por tantos retrasos, no obstante, la diplomacia brasileña vino a conseguir un aliado no precisamente en el Palacio San Martín, sino en el aparato institucional de la CAN, señaladamente en su flamante Secretario General, Allan Wagner Tizón. El bloque andino -atrapado entre un desempeño económico-comercial modesto, la ausencia de un interés sustantivo de otros actores internacionales en potenciar sus vínculos con la CAN, las turbulencias internas de sus miembros y la creciente orientación de éstos a un entendimiento bilateral que les abriera las puertas del opulento mercado estadounidense-, avizoraba un futuro incierto. Presumiblemente ello fue lo que movió a los órganos comunitarios de la CAN a visualizar a la bosquejada Comunidad Sudamericana de Naciones como una oportunidad de conservar un papel relevante en las multidireccionales tendencias integracionistas que recorrían el continente. Wagner Tizón se posicionó rápidamente como el adalid del todavía inexistente espacio sudamericano de integración, y desplegó una intensa labor diplomática para reducir distancias entre las posturas de los gobiernos involucrados.

Como resultado, el 18 de octubre se verificó la protocolización del ACE 59 en la sede de la ALADI en Montevideo, estableciéndose el 1 de enero de 2005 como inicio de la zona de libre comercio entre el MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela. Con el armazón de la integración comercial sudamericana completado después de tantos percances, Itamaraty se dedicó de lleno a oficializar el sistema sudamericano.

La cita fue en Cuzco, la antigua capital imperial incaica, el 8 de diciembre de 2004. La III Reunión de Presidentes de América del Sur -prolongación del movimiento iniciado por la de Brasilia y continuado por la de Guayaquil- fue el marco adecuado para fundar, mediante la “Declaración de Cuzco”, la Comunidad Sudamericana de Naciones. La novel entidad retomó los tres pilares principales ya enunciados en Brasilia en 2000: cooperación y concertación política y diplomática; convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile en un área de libre comercio –proceso al que se asociarían Surinam y Guyana-; e integración física, energética y de comunicaciones en torno al proyecto IIRSA.

⁵⁹³ RUA BOEIRO, Rodolfo (2005b): “Las secuelas de una negociación apresurada”, en “*Periódico Económico y Tributario*”, Compilación 2004, Sección Doctrina del MERCOSUR, Buenos Aires, p. 613.

Las reuniones de Jefes de Estado serían la instancia máxima de conducción política y las de cancilleres el ámbito de decisión ejecutiva. Hubo un particular énfasis en aclarar que el nuevo grupo se asentaría “sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros”⁵⁹⁴.

Según el exultante Secretario General de la CAN, al momento de la Cumbre de Cuzco, la Comunidad Sudamericana era la quinta potencia económica mundial, con un PBI de casi un billón de dólares (US\$ 974 mil millones, cifra superior por ejemplo al PBI de Canadá, de US\$ 834 mil millones); la cuarta en población, con 361 millones de habitantes; y una superficie de más de 17 millones de km². La CAN aportaría al bloque aproximadamente una tercera parte del mercado sudamericano, el mayor potencial en energía, y el desarrollo jurídico e institucional más avanzado de todos los procesos de integración del hemisferio —el cual abarca, incluso, instituciones que se han adelantado en incursionar en el ámbito sudamericano, como la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas y el Convenio Hipólito Unanue relativo a salud. Igualmente, la CAN, junto con Chile, serían la bisagra entre la Comunidad Sudamericana y el Asia-Pacífico⁵⁹⁵.

MERCOSUR, por su parte, contribuiría con el mayor de los mercados nacionales de la subregión (Brasil, que representa casi la mitad del territorio, PBI y población de Sudamérica), su importancia como cuarto bloque económico mundial, su mayor peso demográfico y su proyección al Atlántico. En conjunto, ambos bloques reúnen reservas de gas, petróleo y minerales para más de un siglo, el 27% del agua dulce del mundo, 8 millones de km² de bosques, y el liderazgo mundial en la producción y exportación de alimentos⁵⁹⁶. La abrumadora mayoría de su población profesa una misma religión y los idiomas mayoritarios (español y portugués) son altamente similares. Poco después de Cuzco, además, Ecuador, Venezuela y Colombia fueron asociados al MERCOSUR⁵⁹⁷, gesto reciprocado al ser los Estados Partes del MERCOSUR asociados a la CAN⁵⁹⁸.

⁵⁹⁴ “Declaración de Cuzco” (08/12/2004), Sección III; http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

⁵⁹⁵ WAGNER TIZÓN, Allan (2004): “La Comunidad Sudamericana de Naciones: Un gran programa de desarrollo descentralizado”; <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/Ayudamemoria8-12-04.htm>

⁵⁹⁶ CRETTAZ, José: “Los nuevos desafíos de la región: constituir la Unión Sudamericana e impulsar el libre comercio del MERCOSUR y los países andinos”, en diario “La Nación”, 30/11/2004; <http://www.lanacion.com.ar/658234>

⁵⁹⁷ CMC: Decisiones 42/04, 43/04 y 44/04 (Belo Horizonte, 16/12/2004); <http://www.mercosur.int/show?contentid=580>. Perú ya había sido asociado al MERCOSUR mediante la Decisión 39/03 (Montevideo, 15/12/2003), mientras que Bolivia y Chile habían alcanzado ese estatuto con anterioridad al período estudiado.

⁵⁹⁸ Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores: Decisión 613 (Lima, 07/07/2005); http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?page=7&ChkEstVig=&GruDoc=07&TxtNum1=&TxtNum2=&LbxTip=&TxtPPP=&TxtRes=&chxbxExact=&LbxEst=&CbxTit=&LbxVig=&Ambito=&Org=0&LbxCom=0

Hasta aquí, los datos positivos. Los negativos no faltaban. Aparte del marcado escepticismo de los especialistas concerniente a la viabilidad, operatividad o eficacia del bloque en ciernes⁵⁹⁹, varios aspectos importantes retacearon el éxito de Itamaraty.

En primer lugar, el despalante de su principal aliado estratégico. El presidente Kirchner no apareció en Cuzco, aduciendo una inverosímil prescripción médica. Algunos interpretaron esta ausencia como producto del distanciamiento del mandatario argentino con su antecesor, Eduardo Duhalde, entusiasta impulsor de la Cumbre⁶⁰⁰ desde su rol como presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Sin embargo, la raíz del problema estribaba en que el Palacio San Martín seguía discrepando con Brasilia en relación a un apreciable abanico de asuntos claves, desde el intercambio comercial y el rol del MERCOSUR, hasta la modalidad que asumiría el bloque sudamericano y el tipo de relaciones que debían mantenerse con Washington. El gobierno argentino incuestionablemente compartía el interés en la expansión de las oportunidades comerciales en el subcontinente, pero no comulgaba con Brasilia en cuanto al puesto que ella quería ocupar en la incipiente unión sudamericana, y menos aún con la posición relegada en la que percibía que iría a quedar su propio país. En Buenos Aires flotaba la molesta sensación de que la afirmación de un espacio político sudamericano podía ir en detrimento del MERCOSUR, y por lo tanto, de la relevancia de Argentina a los ojos de Brasil. La cancillería platina sabía que tenía muchas más chances de hacerse oír en un club cuatripartito que en un foro de doce países orbitando en torno a Brasil. En definitiva, Buenos Aires procuraba ocupar un sitio distinguido dentro de la política exterior brasileña, y se consideraba con derecho a ello.

En efecto, era inobjetable que en el período de conformación de la Comunidad Sudamericana, desde la Cumbre de Brasilia a la de Cuzco, Argentina había necesitado más a Brasil que a la inversa, pero ello no menguaba la importancia del sostén internacional dado por Buenos Aires en trances críticos. En efecto, “la política exterior brasileña de basar muchas de sus capacidades a través de la ponderación estratégica de Sudamérica, ha sido uno de los recursos más elocuentes del ánimo de Itamaraty para ir edificando organizadamente el liderazgo regional. En esta dirección Brasilia ha necesitado de Buenos Aires para asegurar, indirectamente, su calidad autonomista. En verdad, a Brasil poco o nada le serviría una ponderación estratégica de Sudamérica sin la Argentina a su lado”⁶⁰¹. Para decirlo en forma ilustrativa, *Argentina es más crucial para la estrategia sudamericana de Brasil de lo que pueda serlo Brasil para cualquier estrategia hemisférica de Estados Unidos*.

⁵⁹⁹ Ver, por ejemplo, TOKATLIAN, Juan Gabriel: “Mejor, una propuesta modesta”, en diario “La Nación”, 09/12/2004; <http://www.lanacion.com.ar/661329> También BIGGIO, Isaac (2004): “Se forma la Comunidad Sudamericana de Naciones”; <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/2562772.asp>; CARDONA, Diego (2005): “¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?”, en “Foreign Affairs En Español”, vol. 5, n° 2, abril-junio; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050209/diego-cardona-c/tiene-futuro-la-comunidad-sudamericana-de-naciones.html>

⁶⁰⁰ SIMONOFF, *op.cit.*, p. 113.

⁶⁰¹ MIRANDA (2004b), *op.cit.*, p. 154. Ver también HIRST (2003), *op.cit.*, p. 42; HIRST (2002), *op.cit.*, p. 91.

La concatenación escalonada entre la relación brasileño-argentina, el MERCOSUR y el bloque sudamericano, fallaba pues en su primer eslabón. Pero también en el segundo: los mandatarios de Paraguay y Uruguay tampoco comparecieron en Cuzco. Quedaba patente que la forma en que se había puesto en escena el descollante desempeño internacional de Itamaraty, y el perfil que habían ido cobrando las relaciones intrabloque, no habían incomodado sólo a Buenos Aires. “El principal cambio provocado por Brasil como líder sudamericano, ha sido el de inaugurar en la región la transición de un esquema de cooperación por consenso hacia otro de cooperación con hegemonía. Técnicamente, en lugar de cooperación con hegemonía, podría hablarse de cooperación con liderazgo. En la mencionada transición, la capacidad de iniciativa de Brasil puesta de manifiesto a través de su protagonismo diplomático, fue fundamental”⁶⁰². Dicho protagonismo había demostrado la disposición a asumir los costos del liderazgo. Pues bien, los costos empezaban a aparecer.

Frente a esta circunstancia, la reacción de Brasil, señala Danese, deberá ser “convencer a nuestros socios de que cualquier iniciativa de liderazgo brasileño toma en cuenta también su beneficio, y que Brasil, por el peso y la amplitud de sus propios intereses, tiene la capacidad de impulsar y sustentar procesos de sociedad con liderazgo sin hegemonía con sus vecinos, en nombre de los intereses compartidos. Tenemos que convencerlos, cuando sea necesario, de que la falta de un liderazgo regional no priva a la región de hegemonías; al contrario, la hace más vulnerable a hegemonías extrarregionales”⁶⁰³. El inconveniente es que tal postura impone a Brasilia el gigantesco desafío de compatibilizar su liderazgo regional con sus sensibles vínculos pivoteanos. En este sentido, no es ocioso recordar que el último ausente en Cuzco fue el presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez, quizá deseoso de emitir una señal agradable a Washington, habida cuenta de los lazos de su gobierno con la superpotencia y de la previsible reserva con que el Departamento de Estado contemplaba a la incipiente Comunidad Sudamericana. Con todo, cuando en abril de 2005 el Congreso ecuatoriano destituyó a Gutiérrez, éste se refugió con su familia en la embajada brasileña en Quito, dato no menor en cuanto revela un reconocimiento al creciente rol regional de Brasil⁶⁰⁴.

Y en efecto, durante todo el período, fue Brasil el actor central en el proceso de integración sudamericana⁶⁰⁵. El impulso a tal proceso es “quizás, la clave de interpretación más importante para comprender, hoy, el accionar de Brasil”⁶⁰⁶. En este sentido cobra relieve la suscripción, en febrero de 2005, de una nueva alianza estratégica con otro país sudamericano

⁶⁰² MIRANDA (2004a), *op.cit.*, p. 87.

⁶⁰³ DANESE, *op.cit.* También TAUNAY FILHO, Jorge (2007): “O sentido da integração sul-americana”; <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/unasur26-6-07.htm>

⁶⁰⁴ Rol que había sido puesto muy recientemente en entredicho por la fundada protesta argentina ante el envío a Ecuador –en plena crisis política– de una misión diplomática encabezada por Amorim en nombre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, sin la previa autorización de los demás Estados del bloque.

⁶⁰⁵ Entrevista del autor a Carlos Abreu, Profesor de la Escuela de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Realizada en Amherst, EE.UU., 30/06/2008.

⁶⁰⁶ GULLO, Marcelo (2006): “Las claves para comprender a Brasil”, en “*Anuario Desarrollo y Región*”, n° 5, IDR, Rosario, p. 202.

(esta vez, Venezuela). Significativamente es Brasilia la sede de la Cumbre sudamericana-árabe de mayo de 2005, y de la I Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el 30 de septiembre de 2005 – punto de cierre del período estudiado. Muy elocuentemente también, en el primer evento el presidente argentino concurreó prácticamente al solo efecto de participar en la creación del mecanismo de cooperación energética bautizado “Petrosur”, entre las compañías petroleras estatales de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela⁶⁰⁷, retirándose un día antes de la clausura⁶⁰⁸. En el segundo, Kirchner retornó a su país antes incluso de la apertura oficial. En la I Cumbre de la Comunidad tampoco estuvieron los presidentes de Colombia, Guyana, Surinam y Uruguay. Pese a este panorama, la Declaración final del encuentro siguió haciendo votos por “el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur”⁶⁰⁹.

En realidad, al margen de las varias referencias a la cooperación regional realizadas en esta reunión⁶¹⁰, en todo el quinquenio uno de los pocos logros concretos en el terreno de la cooperación subcontinental fue el compromiso democrático, que transitó un derrotero muy similar al de la “zona de paz”⁶¹¹: condición excluyente para la distensión argentino-brasileña en los ‘80, fue recogido por el MERCOSUR, Bolivia y Chile en la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (San Luis, 25/06/1996) y el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (24/07/1998). A mediados de 2005 Perú, Colombia y Venezuela adhirieron a la Declaración -Perú y Venezuela también al Protocolo-⁶¹², aunque no lo hicieron Ecuador, Guyana ni Surinam, marcando la diferencia con el caso de la “zona de paz”, la cual sí adquirió alcance sudamericano.

En síntesis, es probablemente en el terreno de la cooperación gradual donde más claro sea el hiato entre el concepto de “alianza estratégica” argentino-brasileña y la *praxis* de Itamaraty. Si bien hubo una real jerarquización de los mecanismos de cooperación bilaterales, esto no se trasuntó en una plena operatividad de la alianza estratégica en el plano del MERCOSUR, y menos aún en el sudamericano. La reticencia argentina ante este proyecto subcontinental fue uno de los principales desafíos que enfrentó Itamaraty en su denodado esfuerzo por robustecer el rol internacional de Brasil a partir de una estrategia que privilegió la diferenciación internacional como líder regional, antes que la “ligadura de manos” representada por los compromisos de una auténtica “alianza estratégica” con una nación atribulada por sus problemas internos.

⁶⁰⁷ Website oficial de PDVSA; http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=47

⁶⁰⁸ CORTÉS, *op.cit.*, p. 138.

⁶⁰⁹ “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria”, §1 y ss.; http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm

⁶¹⁰ Ver “Programa de Acción”; http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_4.htm

⁶¹¹ Ver WAGNER TIZÓN, Allan (2000): “Democracia y Seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana”; <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA16-10-00.htm>

⁶¹² CMC: Decisiones 14/05, 15/05 y 16/05 (Asunción, 19/06/2005); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

Así, “mientras Brasil busca cincelar para sí una posición regional y global como potencia emergente, su política exterior probablemente continuará marcada por tensiones entre las diferentes facetas de su estrategia e identidad nacionales –como un líder del Sur, como un potencial puente entre Norte y Sur, y como un poder en ascenso que usa la retórica de la solidaridad Sur-Sur y los reclamos por justicia global para sus propios propósitos instrumentales”⁶¹³. Como toda potencia en ciernes, Brasil muchas veces debió escoger entre acercarse al poder hegemónico (estrategia “cola de león” o *bandwagoning*) o liderar procesos autonómicos junto a Estados más pequeños (estrategia “cabeza de ratón”) ⁶¹⁴. En efecto, la pulsión hacia el ejercicio del liderazgo regional, verdadera “fuerza profunda”⁶¹⁵ en la estrategia de Itamaraty, colisiona a menudo con el imperativo de comportarse de manera “políticamente correcta” si Brasil quiere ser reconocido como “actor serio y responsable” por los países desarrollados. Ante esta disyuntiva, en general Cardoso optó por el último camino y buscó consolidar el rol de Brasil desde un perfil económico, en tanto gran mercado emergente, apelando a una estrategia de inserción internacional basada en la “búsqueda de credibilidad”. En cambio, Lula apunta a incidir en el sistema internacional desde una postura más política, de corte autonomista⁶¹⁶, pero la necesidad de evitar excesivas confrontaciones con los países desarrollados frena su capacidad de emprender políticas internas o externas demasiado osadas. En este sentido, por ejemplo, y contrariando toda expectativa previa, el gobierno de Lula se ajustó a parámetros ortodoxos en el plano macroeconómico⁶¹⁷.

Por último, cabe destacar que la estrategia de Itamaraty de construir un subsistema sudamericano termina fortaleciendo las tendencias a la fracturación del concepto de América Latina, señaladas por varios analistas⁶¹⁸. Por cierto, es interesante destacar que los autores brasileños suelen atribuir tal fragmentación, primordialmente, al accionar estadounidense en la región, especialmente a su concepción de Centroamérica y el Caribe como área nodal para su propia seguridad nacional⁶¹⁹. De hecho, en el período estudiado la relación Brasilia-

⁶¹³ HURRELL (2008), *op.cit.*, p. 57 [Traducción propia].

⁶¹⁴ LECHINI (2007a), *op.cit.*, p. 284.

⁶¹⁵ En el sentido dado por RENOUVIN, Pierre (1998): *Historia de las Relaciones Internacionales*, Akal, Madrid.

⁶¹⁶ SOARES DE LIMA, *op.cit.*, pp. 10-13. Ver también ALMEIDA, Paulo de (2004): “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, en “*Revista Brasileira de Política Internacional*”, vol. 47, n° 1, Brasília.

⁶¹⁷ ARREDONDO, Valeria (2006): “Brasil y el segundo mandato de Lula”, en “*Anuario Desarrollo y Región*”, n° 5, IDR, Rosario, p. 221. También ALBEROLA, Enrique (2004): “Lula, Argentina y el futuro de las reformas en América Latina”, ARI n° 137, Real Instituto Elcano; <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/568.asp>

⁶¹⁸ ATKINS, Pope (1991): *América Latina en el sistema político internacional*, GEL, Bs.As., 1991, cap. 2. También ROJAS ARAVENA, *op.cit.*, p. 4; TOKATLIAN, Juan Gabriel: “Sudamérica está partida en dos”, en diario “*Clarín*”, 11/01/2000; <http://www.clarin.com/diario/2000/02/11/i-01903d.htm> ; CARRIQUIRY, Guzmán (2003): “América Latina en la globalización”, en “*Archivos del Presente*”, año 8, n° 30, Buenos Aires, p. 121; MONETA, Carlos (2007): “Realidades, espejismos y posibilidades de la integración”, en “*Revista Todavía*”, n° 16, Buenos Aires; <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia19/16.monetanota.html>

⁶¹⁹ HIRST (2003), *op.cit.*, p. 40. También PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2004): “El rol político internacional del MERCOSUR”; <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Guimaraes.htm>

Washington se tensó cada vez que Estados Unidos procuró extender esta concepción al área andina. Este propósito, efectivamente, desembocaba no ya en la desagregación latinoamericana, sino en la escisión de Sudamérica en una vertiente atlántica y otra pacífica, contrariando los objetivos diplomáticos de Itamaraty.

Argentina, en tanto, incapaz de inducir a Brasil a honrar plenamente la alianza bilateral, se vio también inhabilitada durante toda esta etapa -primero por su grave crisis y luego por cuestiones de política interna que forzaban al Palacio San Martín a distanciarse cuanto fuera posible del paradigma del alineamiento automático y de las “relaciones carnales”- para siquiera intentar reencauzar el esquema de vinculación triangular con Washington y Brasilia al que tan a menudo había recurrido en la década anterior⁶²⁰.

La debilidad argentina conllevó, por un lado, un eclipse de su presencia internacional a nivel global –sobre todo si se tiene en cuenta el activo involucramiento internacional deliberadamente procurado durante la última década del siglo XX-, quedando reducida, como se vio en la sección II del presente capítulo, al papel de acompañante de las iniciativas brasileñas. Por otra parte, el país experimentó también un declive de su peso regional, más evidente todavía en el ámbito sudamericano que en el mercosureño o en el de la relación bilateral con Brasilia. El resultado fue que la política exterior argentina terminó adscribiendo, en documentos y declaraciones, a la conformación del espacio sudamericano. Pero dejó en claro sus reparos mediante una serie de ostensibles gestos diplomáticos, protagonizados principalmente por el presidente Kirchner, y ejecutados sobre todo cuando la conmoción nacional argentina comenzaba a amainar al ritmo de una rápida recuperación económica.

⁶²⁰ Ver, por ejemplo, SIMONOFF, *op.cit.*, p. 100. También BUSO (2001), *op.cit.*, p. 66.

CONCLUSIONES

Como se planteó en la **Introducción**, la investigación presentada en esta tesis se originó en un intento de responder al interrogante de si la relación argentino-brasileña podía realmente ser calificada de “alianza estratégica”, denominación ampliamente utilizada por los gobiernos de ambos países para referirse a sus relaciones recíprocas. Una extensa revisión bibliográfica permitió constatar que un escollo nodal para contestar tal interrogante radicaba en la carencia de una definición precisa aplicable a la noción de “alianza estratégica” bilateral.

Consecuentemente, en el **capítulo 1** se partió del aporte teórico de Hélio Jaguaribe, complementado con múltiples contribuciones de las principales corrientes teóricas referidas a los fenómenos de integración, para elaborar un concepto propio que orientase la investigación. Dicho concepto entiende la mencionada alianza estratégica como *una relación bilateral prioritaria para ambas naciones, basada en la integración económico-comercial equitativa, la concertación político-diplomática consensual, y una cooperación multidimensional que se desarrolla progresivamente en tres niveles: bilateral; en el seno del MERCOSUR; y finalmente en el ámbito sudamericano.*

Como se expresó oportunamente, se trata de un concepto teleológico, y que al igual que muchas definiciones conceptuales de las Ciencias Sociales, contiene una serie de variables que a los efectos de esta tesis pueden ser consideradas como pautas de política exterior. En este caso, tales pautas fueron aplicadas al análisis de la política exterior de uno de los miembros de la alianza, Brasil, y más específicamente, de la diplomacia de Itamaraty. De esta manera, y teniendo en cuenta el tradicional hiato entre discurso y acción que suele presentarse en la esfera político-diplomática, se llegó a la formulación de la hipótesis de trabajo. Ésta sostenía que *las pautas de política exterior que se desprenden del concepto de “alianza estratégica”, a saber: integración equitativa, concertación consensual y cooperación gradual, coinciden, entre 2000 y 2005, con la lexis oficial de la diplomacia brasileña referida a Argentina, pero no con la praxis efectiva de Itamaraty.*

Por lo tanto, en el **capítulo 2** se analizó el discurso de los cancilleres brasileños del período –cuestión sobre la que no se ha encontrado ningún estudio sistemático por parte de otros autores-, compulsándolo con la primera parte de esta hipótesis. Esto permitió encontrar una apreciable coincidencia entre las pautas de política exterior postuladas por el concepto propuesto y las declaraciones de los titulares de Itamaraty.

En efecto, la *integración económico-comercial equitativa* tiene en la *lexis* de los Ministros de Relaciones Exteriores de Brasil referida a Argentina un lugar creciente a lo largo del período. En el caso de Lampreia hay que recurrir a la analogía, pero Lafer ya demuestra su apertura al “diálogo” sobre las controversias comerciales y Amorim llega a expresar un decidido respaldo, no sólo a la idea de equilibrar el intercambio comercial binacional, sino también a la de procurar una distribución menos desigual de las inversiones e incluso a fomentar activamente la reindustrialización argentina. Esto, por cierto, sin desconocer que los cancilleres

manifiestan su desacuerdo con la sucesión de salvaguardias comerciales implementadas por Buenos Aires, y no dejan de recordar que Brasil no está en condiciones de financiar la recomposición de todo el parque industrial argentino, desmantelado por políticas macroeconómicas que la propia Argentina implementó. Estos elementos abonan la interpretación ofrecida en esta tesis, de que la evolución en las posiciones de los cancilleres brasileños va espejando una coyuntura empírica determinada: la progresiva reactivación de la economía argentina, acompañada por la enfática afirmación por parte del gobierno de Buenos Aires de su voluntad industrialista, superando el recetario neoliberal tan taxativamente aplicado en la última década del siglo XX.

En cuanto a la *concertación político-diplomática consensual* bilateral, ausente en el discurso de Lampreia –aunque nuevamente pueda apelarse a la extrapolación analógica-, sí surge muy claramente en el de Lafer, y también en el de Amorim, en particular si se la subsume en el espacio del MERCOSUR, que resultó el punto de referencia obligado para ensamblar posiciones comunes ante las sensibles negociaciones comerciales en curso en el escenario internacional. Asimismo, cabe destacar un elocuente rasgo de continuidad diplomática de Itamaraty: los tres funcionarios, aunque se enorgullecen de la creciente proyección internacional de su país, se muestran renuentes a aceptar explícitamente la denominación de líder regional para Brasil, destacando en su lugar la conveniencia del consenso y de las instancias multilaterales.

La última variable, la *cooperación multidimensional gradual*, tampoco figura en la *lexis* de Lampreia referida específicamente a Argentina, pero sí en la atinente al MERCOSUR y especialmente Sudamérica. Lafer subraya la alianza con Buenos Aires, y Amorim lo hace más claramente aún, con la salvedad de que este último tiende a desplazar la prioridad de Argentina –e inclusive del MERCOSUR- hacia la dimensión sudamericana, si bien subrayando con frecuencia la importancia de Buenos Aires en este proceso.

Tras haber confirmado de esta manera la primera parte de la hipótesis, en el **capítulo 3** se retomaron las tres pautas de política exterior contenidas en el concepto propuesto, cotejándolas esta vez con la *praxis* de Itamaraty, esto es, con las acciones concretas de la diplomacia brasileña en la etapa estudiada. También aquí se logró verificar la hipótesis, pues aunque en varios momentos la política exterior brasileña se acercó a los postulados del concepto, la relación bilateral en general quedó a considerable distancia de las potencialidades de una genuina “alianza estratégica” –al menos, tal como se la define en esta tesis.

En primer lugar, se encaró la problemática de la *integración equitativa*. Se constató la efectiva asimetría macroeconómica entre Brasil y Argentina, y se abordaron las distintas medidas, muchas de ellas adoptadas en el ámbito de un MERCOSUR económicamente estancado, a través de las cuales Itamaraty fue respondiendo a las demandas argentinas. Cabe reconocer la gran relevancia de algunas de estas disposiciones, como la continuidad de los regímenes de excepción para los sectores automotriz, azucarero y de bienes de capital. Sin embargo, esas medidas no apuntaron a la raíz de los reclamos de Buenos Aires, centrados en

la necesidad de poner fin a las prácticas distorsivas representadas por las amplias políticas de incentivos brasileños a diversas actividades productivas.

En el ámbito del diálogo bilateral para construir *consensos* ante terceros actores, surgió con claridad el impacto del debilitamiento internacional de Argentina derivado del derrumbe nacional de 2001-2002, que socavó dramáticamente la capacidad de maniobra diplomática del Palacio San Martín. Paralelamente, Itamaraty redobló su estrategia de proyección internacional diversificada, reforzando el involucramiento de Brasil en diferentes escenarios globales. La conjunción de estas dos disímiles realidades produjo una situación en la cual el consenso fue mucho más perceptible en la concertación bilateral que en la arena global, escenario esta última de un despliegue diplomático brasileño que Buenos Aires -privada de alternativas viables- terminó acompañando desde un segundo plano. A su vez, tanto la *lexis* como la *praxis* de Itamaraty tendieron a destacar la importancia de la concertación en el seno del MERCOSUR para sostener un frente unificado en las negociaciones comerciales internacionales, como lo exige el carácter de unión aduanera del bloque austral.

En el terreno de la *cooperación*, por otra parte, hubo muchas e importantes iniciativas binacionales, que confirmaron el lugar de Argentina como principal contraparte de Brasil en esta área. No obstante, en esta etapa la dinámica cooperación bilateral no bastó para motorizar una plena reactivación del MERCOSUR, pues muchos problemas nodales siguieron pendientes y los socios mayores a menudo circunscribieron su esfuerzo a la resolución de sus diferendos bilaterales, prestando menor atención a las necesidades de Uruguay y Paraguay. En el ámbito sudamericano, se avanzó promisoriamente en la constitución de una zona de paz, seguridad y democracia, pero los programas de cooperación en tanto coordinación de políticas marcharon con lentitud, incluso el plan insignia de IIRSA, en gran medida debido a las crónicas estrecheces presupuestarias de los actores involucrados.

Es precisamente en torno al proyecto sudamericano que la discrepancia entre Itamaraty y el Palacio San Martín fue más evidente. Brasilia enfocó dicho proyecto bajo un prisma esencialmente político, mientras que Buenos Aires se restringió al interés comercial, y si bien participó del proceso de conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, evidenció frecuentemente sus objeciones al papel de liderazgo que cada vez más asertivamente fue asumiendo Brasil. En el lustro estudiado, Itamaraty tendió a priorizar el espacio sudamericano más que el mercosureño –enfaticado por Argentina- e incluso más que la relación bilateral con la “nación platina”. De hecho, en este aspecto puntual *lexis* y *praxis* de Itamaraty manifiestan mayor concordancia que en otros planos, pues en ambas dimensiones el proceso de convergencia sudamericano cobró una marcada centralidad.

Tras concluir que, de hecho, la relación binacional no se ajustó plenamente a los parámetros de una “alianza estratégica” definidos para esta tesis, es necesario bosquejar un análisis tentativo acerca de las razones que obstaculizaron tal ajuste. En primer lugar, es necesario reconocer que del concepto propuesto se derivan pautas ciertamente ambiciosas, las cuales requieren de una gran automoderación por parte de Brasil en sus relaciones con

Argentina, para evitar que las ostensibles asimetrías estructurales entre ambos países continúen siendo agravadas por distorsiones derivadas de decisiones políticas que cercenan la operatividad de la alianza. Esta autolimitación, que difícilmente se produzca de manera espontánea, implica para Brasil aceptar los inevitables costos de una auténtica alianza con Argentina. Durante el lapso estudiado, por mucho que Itamaraty receptara esos costos en el plano discursivo, en la práctica mantuvo su tradicional renuencia a asumirlos.

Tales costos tienen una faceta económica, vinculada a la posición de Brasil como principal economía regional, con mayor desarrollo industrial, pero sin la suficiente capacidad para instalarse como “locomotora” del crecimiento de sus vecinos, en especial si se consideran las extremas necesidades de desarrollo interno del propio país. También portan una faz política, habida cuenta de la creciente resistencia de la opinión pública brasileña a lo que percibía como una continua serie de concesiones a Argentina. E igualmente aparecen en el terreno diplomático, pues aunque Argentina fue un utilísimo acompañante en las escabrosas negociaciones internacionales que ambas naciones debieron enfrentar a lo largo del período, la crisis argentina, en la lectura de Itamaraty, impuso primero la necesidad de evitar que los trastornos económicos del vecino afectaran la confianza internacional en el mercado brasileño, y luego la necesidad de diferenciarse diplomáticamente de un país vapuleado, inestable y absorbido por sus turbulencias domésticas.

Por otra parte, el escenario internacional del período era sin dudas complejo. Mientras en Latinoamérica el desmoronamiento del modelo neoliberal en varias naciones propiciaba el “giro a la izquierda” de la región, el mundo desarrollado se abroquelaba en un restrictiva agenda de seguridad y de combate al terrorismo internacional. Ante estos desafíos, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil optó por combinar, según las necesidades del caso, y no siempre sin tensiones, una activa estrategia de construcción de coaliciones negociadoras – donde Argentina siempre fue una pieza valorada- y otra de proyección individual, a partir no sólo de la profundización de sus lazos bilaterales con otras potencias emergentes y desarrolladas -incluyendo su conexión axial con Estados Unidos- sino también de su aspiración de presentarse al mundo como referente y líder de un bloque sudamericano.

En este último proyecto Itamaraty invirtió sus mayores esfuerzos, pero se encontró con la disidencia argentina por un lado, y con la actitud ambivalente del resto de las naciones del subcontinente por el otro. Ante las numerosas muestras de resistencia que suscitaron sus intentos de liderazgo regional, se comprende que el discurso de los cancilleres brasileños insista en denegar cualquier pretensión hegemónica de Brasilia, pretensión subrayada desde la academia por la mayoría de los expertos abocados a analizar la política exterior brasileña. Este creciente protagonismo diplomático de Brasil, orquestado como auténtica política de Estado por una eximia cancillería, motivaba especiales suspicacias en su maltrecha aliada estratégica, abatida por una crisis interna devastadora que coartaba su capacidad externa.

Incuestionablemente, la llegada al gobierno de la administración Lula implicó un viraje novedoso, pero se trató sobre todo de un cambio de línea presidencial. Itamaraty apenas varió

su estrategia, al punto que muchas de las iniciativas más contundentes de acercamiento a Buenos Aires, como las cristalizadas en la visita de Estado de Lula a Argentina en octubre de 2003, resultaron esencialmente una iniciativa personal del primer mandatario o de su círculo político inmediato, más que una decisión concordante con los lineamientos característicos del poderoso organismo de la diplomacia brasileña. De todas maneras, la sintonía ideológica y personal entre los recién asumidos Lula y Kirchner, en tanto encarnaban la esperanza de un cambio sociopolítico y económico en sus respectivas naciones, no dejó de ejercer un efecto positivo en el diálogo bilateral entre ambas cancillerías. De hecho, la perspectiva presidencial fue calando paulatinamente en Itamaraty, proceso reflejado en la evolución discursiva del canciller Amorim, cada vez más propenso a resaltar la importancia del vínculo bilateral en todos los ámbitos. En la práctica, esta afinidad presidencial redundó en algunos visibles avances en lo atiente a la integración equitativa, la concertación consensual y la cooperación bilateral, pero no llegó a adquirir la entidad suficiente como para proyectar eficazmente hacia los planos mercosureño y sudamericano la coordinación entre los dos gobiernos.

Además del factor de reorientación del estilo político representado por los recambios presidenciales de 2003, otro elemento basal que contribuyó favorablemente a la evolución del vínculo bilateral fue la promisorio recuperación económica argentina registrada hacia el final del lapso estudiado. Ciertamente entrañó la multiplicación de conflictos comerciales, pero atenuó la presión previamente acumulada sobre la relación binacional a consecuencia de la implosión nacional argentina de 2001-2002. En este sentido, y como se aclaró al especificar la delimitación temporal escogida en esta tesis, la investigación comprendió apenas un quinquenio de relaciones argentino-brasileñas, con las lógicas limitaciones coyunturales que ese recorte conlleva. Si se trae a colación la trayectoria histórica de las mismas, el progreso logrado es irrefutable en la gran mayoría de los campos.

Precisamente desde esta óptica optimista, que trasciende el corto plazo, cobra mayor sentido una definición ambiciosa del concepto, que funcione como una meta a alcanzar, sin por ello dejar de ser un instrumento para aquel objetivo final que tan claramente delinea Jaguaribe: el *desarrollo autónomo*, que ni Brasil ni Argentina podrán conseguir aisladamente. En efecto, la experiencia histórica ha demostrado que, individualmente, ninguno de los dos países reúne los requisitos de una genuina “viabilidad nacional”. Menos aún en un contexto de “permisibilidad internacional” retaceada por el impacto de una globalización acelerada, que solidifica y profundiza las condiciones de asimetría a nivel mundial. Precisamente por estas características, el susodicho desarrollo autónomo deberá comprender al MERCOSUR y a Sudamérica, espacios en los que Argentina es un actor demasiado relevante como para permanecer en perpetuo segundo plano. Tales espacios, por tanto, seguirán operando como el terreno principal donde la “alianza estratégica” bilateral tendrá oportunidad de arraigarse y acrisolarse, para estar a la altura de las necesidades nacionales y de los desafíos globales de ambos países. De esta manera, modelando un subsistema regional que potencie una inserción

internacional colectiva, las dos naciones están destinadas a adentrarse juntas en el agitado sistema de relaciones internacionales que va configurándose en los albores del siglo XXI.

En consecuencia, cabrá a los ciudadanos argentinos y brasileños la responsabilidad de continuar dilucidando la naturaleza del vínculo bilateral, y proponer opciones siempre renovadas para fortalecerlo y corregir sus eventuales imperfecciones. En este sentido, la proposición de un concepto de elaboración propia para entender la relación bilateral es uno de los principales aportes que esta tesis espera poder realizar al afianzamiento del lazo binacional. Al formular ese concepto, se ha intentado incorporar la irreductible complejidad de las relaciones binacionales, colocando como ejes los tres principales niveles temáticos de las mismas: integración, concertación y cooperación. Simultáneamente, se procuró plasmar tanto la presencia de evidentes asimetrías entre ambas naciones –rasgo pletórico de consecuencias estructurales-, como la perspectiva de proyección regional y global que es crecientemente indisociable del análisis de las políticas exteriores contemporáneas. En definitiva, contribuir a dotar de contenido al concepto de “alianza estratégica” constituye no sólo un reconocimiento a la persistencia y consolidación de una relación que ha demostrado ser sumamente fructífera, sino –y fundamentalmente- una apuesta al pleno desarrollo de las potencialidades que ella encierra.

BIBLIOGRAFÍA

General

- ALLISON, Graham (1971): *Essence of Decision*, Harvard University Press, Boston.
- ALLISON, Graham & HALPERIN, Morton (1972): "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", en *"World Politics"*, vol. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations, The Johns Hopkins University Press.
- ARENDT, Hannah (1993): *La condición humana*, Paidós, Buenos Aires, cap. V.
- ARROYO PICHARDO, Graciela (2001): *Metodología de las Relaciones Internacionales*, Oxford University Press, México.
- ATKINS, Pope (1991): *América Latina en el sistema político internacional*, GEL, Bs.As., 1991.
- AXELROD, Robert (1986): *La evolución de la cooperación*, Alianza Universidad, Madrid.
- BALASSA, Bela (1964): *Teorías de la integración económica*, UTEHA, México.
- BECK, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona.
- BECK, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.
- BOLOGNA, Bruno (1987): *Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Documentos de Trabajo n° 1, Rosario.
- BONOMELLI, Graciela; CABEZA, Marta y BORSINI, Victoria (2002): "Comercio Exterior Argentino: la década del '90 y las reformas post-devaluación", CERIR, Serie Docencia n° 66, Rosario.
- BORÓN, Atilio (2000): *Tras el búho de Minerva*, CLACSO-FCE, Buenos Aires.
- BRIONES, Guillermo (1982): *Métodos y técnicas de investigación en ciencias sociales*, Trillas, México.
- CÁRDENAS, Emilio (2003): "La Organización de Naciones Unidas: entre la legitimidad y la parálisis". En "El estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina", CARI, Bs.As.
- CARRIQUIRY, Guzmán (2003): "América Latina en la globalización", en *"Archivos del Presente"*, año 8, n° 30, Buenos Aires.
- COHEN, Isaac (1981): "El concepto de integración", en *"Revista de la CEPAL"*, n° 15, Santiago de Chile.
- COHEN, Isaac (2000): "Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones teóricas", en *"Integración y Comercio"*, INTAL, Buenos Aires, número especial.
- DE LOMBAERDE, Philippe (1996): "Integración internacional: un marco conceptual y teórico", en *"Revista Colombia Internacional"*, Bogotá, n° 33.
- DEL PERCIO, Enrique (2006): *La condición social*, Altamira, Buenos Aires.
- DEUTSCH, Karl (1954): *Political Community at the International Level*, Doubleday Short Studies in Political Science, Doubleday & Co., New York.
- DEUTSCH, Karl (1974): *El análisis de las relaciones internacionales*, Paidós, Buenos Aires.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (1993): *Teorías en pugna en Relaciones Internacionales*, GEL, Buenos Aires.
- ESCUDE, Carlos y FONTANA, Andrés (1998): "Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional". En DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.): *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO/Diálogo Interamericano, Santiago de Chile.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1978): "Marco general para análisis de los procesos de integración y cooperación", en *"Revista Derecho de la Integración"*, n° 26, INTAL, Buenos Aires.
- FIGARI, Guillermo (1993): *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Biblos, Buenos Aires.
- FIGARI, Guillermo (1997): *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Memphis, Bs.As.
- FONTANA, Andrés (1996): "Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano", Documento de Trabajo n° 16, ISEN, Buenos Aires.
- FRANCO, Andrés y ROBLES, Francisco (1995): "Integración: un marco teórico", en *"Revista Colombia Internacional"*, Bogotá, n° 30.

- FRIEDMANN, Harriet (1993): "The Political Economy of Food: a Global Crisis", en *"New Left Review"*, nº 197, London.
- FUKUYAMA, Francis (2005): *La construcción del Estado*, Grupo Zeta, Bs.As.
- GALLART, María Antonia (1992): "La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación". En FORNI, Florial: *Métodos cualitativos II*, CEAL, Buenos Aires.
- GARCÍA COVARRUBIAS, Jaime (2000): "Las contradicciones estratégicas", en *"Archivos del Presente"*, año 5, nº 20, abril/mayo/junio, Buenos Aires.
- GRANDI, Jorge y SCHUTT, Daniel (1996): "El MERCOSUR, ¿consolidación o incertidumbre?", en *"Archivos del Presente"*, Buenos Aires, año 2, nº 9.
- GRAY, John (2006): *Contra el progreso y otras ilusiones*, Paidós, Barcelona.
- GUBER, Rosana (1991): *El salvaje metropolitano*, Legasa, Buenos Aires.
- HAIDAR, Julieta (1998): "Análisis del discurso". En GALINDO CÁCERES, Luis: *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, Addison Wesley Longman, México.
- HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y RITTBERGER, Volker (1999): "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis", en *"Foro Internacional"*, México.
- HUNTINGTON, Samuel (1999): "La superpotencia solitaria", en *"Política Exterior"*, nº 71, Madrid, septiembre-octubre.
- HURRELL, Andrew (1995): "O ressurgimento do regionalismo na política mundial", en *"Contexto Internacional"*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, jan/jun.
- HURRELL, Andrew (1996): "Regionalismo en las Américas". En LOWENTHAL, Abraham y TREVERTON, Gregory (comp.): *América Latina en un Mundo Nuevo*, FCE, México.
- HURRELL, Andrew (2007): "One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society", en *"International Affairs"*, vol. 83, nº 1.
- JAGUARIBE, Hélio (1964): *Desarrollo económico y desarrollo político*, EUDEBA, Buenos Aires.
- JAGUARIBE, Hélio (1969): "Dependencia y autonomía en América Latina". En JAGUARIBE, Hélio et al.: *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI, México.
- JAGUARIBE, Hélio (1972a): "Causas del subdesarrollo latinoamericano". En MATOS MAR, JOSÉ (comp.): *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, Amorrortu, Buenos Aires.
- JAGUARIBE, Hélio (1972b): *Sociedad, cambio y sistema político*, Paidós, Buenos Aires.
- JAGUARIBE, Hélio (1973): "Prefacio". En LAFER, Celso y PEÑA, Félix: *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- JAGUARIBE, Hélio (1977): "Implicaciones políticas del desarrollo de Latinoamérica". En SOLARI, Aldo (comp.): *Poder y desarrollo en América Latina*, FCE, México.
- JAGUARIBE, Hélio (1982): "Hegemonía céntrica y autonomía periférica". En HILL, Eduardo y TOMASSINI, Luciano (comp.): *América Latina y el NOEI*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- JAGUARIBE, Hélio (1985): "Brasil-Argentina: breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación". En JAGUARIBE, Hélio: *El nuevo escenario internacional*, FCE, México.
- JAGUARIBE, Hélio (1987): "La integración Argentina-Brasil", en *"Integración Latinoamericana"*, año 12, nº 129, BID/INTAL, Buenos Aires.
- JAGUARIBE, Hélio (1992): "Experiencias y perspectivas de desarrollo". En Coloquio de Invierno II: *Las Américas en el horizonte del cambio*, Colección Tierra Firme, UNAM-FCE, México.
- JAGUARIBE, Hélio (1997): "Argentina – Brasil: los beneficios de la buena voluntad", en *"Encrucijadas"*, UBA, año 3, nº 6, Buenos Aires.
- KENNEDY, Paul, CHASE, Robert y HILL, Emily (1996): "Estados axiales y estrategia de Estados Unidos", en *"Política Exterior"*, nº 50, vol. 10, marzo/abril, Madrid.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988): *Poder e Interdependencia*, GEL, Buenos Aires.
- KEOHANE, Robert (1988): *Después de la hegemonía*, GEL, Buenos Aires.
- KORNBLIT, Ana Lía (coord., 2007): *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales*, Biblos, Buenos Aires, cap. 6.
- LASAGNA, Marcelo (1996): "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en *"Revista CIDOB d'Afers Internacionals"*, nº 32, Barcelona.

LESSA, Antônio (1995): "A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)", en *"Revista Brasileira de Política Internacional"*, vol. 38, Brasília.

LIZANO, Eduardo (2001): "Integración regional e integración internacional", en *"Integración y Comercio"*, INTAL, Buenos Aires.

MALAMUD, Andrés y SCHMITTER, Philippe (2006): "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR", en *"Desarrollo Económico"*, IDES, Buenos Aires, vol. 46, n° 181.

MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélida y PIOVANI, Juan (2007): *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé, Buenos Aires, cap. 14.

MIDÓN, Mario (1998): *Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del MERCOSUR*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.

MILNER, Helen (1992): "International Theories of Cooperation among Nations", en *"World Politics"*, n° 44, The Johns Hopkins University Press.

MIRANDA, Roberto (1989): *El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales*, Serie Informes de Proyectos de Investigación, CERIR, Rosario.

MORGAN, Patrick (1997): "Regional Security Complexes and Regional Orders". En LAKE, David y MORGAN, Patrick (ed.): *Regional Orders: Building Security in a New World*, The Pennsylvania State University Press.

NYE, Joseph (1968): "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement", en *"International Organization"*, vol. 22, n° 4, autumn, Cambridge University Press.

OSORNO, Guillermo (1995): "El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo", en *"Foro Internacional"*, julio-septiembre 1995, n° 3, México.

PADUA, Jorge (1979): *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, FCE, México.

PARADISO, José (1993): *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, GEL, Bs.As.

PASTOR RIDRUEJO, José (2001): *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

PUIG, Juan Carlos (1980): *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

PUIG, Juan Carlos (1984): *Políticas Exteriores Comparadas*, GELA, Buenos Aires, Tomo I.

PUTNAM, Robert (1996): "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel". En GIL, Olga y SANZ, Luis (comp.): *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta 74.

RENOUVIN, Pierre (1998): *Historia de las Relaciones Internacionales*, Akal, Madrid.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2000): "Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, año 15, n° 2, abril-junio.

ROSENAU, James (1973): "Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales". En ROSENAU, James y SINGER, David: *Sistema Global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Nueva Visión, Buenos Aires, Colección Fichas, n° 18.

ROSENTHAL, Gert (1994) "El regionalismo abierto en la CEPAL", en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, n° 26.

RUSSELL, Roberto (1983): "Teorías Contemporáneas en Relaciones Internacionales". En *Temas de Política Exterior Latinoamericana*, GEL, Buenos Aires.

RUSSELL, Roberto (1990): "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En RUSSELL, Roberto: *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GELA, Buenos Aires.

SALGADO PEÑAHERRERA, Germánico (1993): "Modelo y políticas de integración", en *"Integración Latinoamericana"*, año 18, n° 186, INTAL, Buenos Aires, enero-febrero.

SMITH, Peter (1996): *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, New York.

TAYLOR, Steve y BOGDAN, Robert (1986): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México.

SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William (1999): *Economía*, McGraw-Hill, Madrid.

STOPFORD, John, STRANGE, Susan, HENLEY, John (1991): *Rival States, Rival Firms*, Cambridge University Press.

TOMASSINI, Luciano (1988): "Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional". En WILHELMY, Manfred: *Política internacional: enfoques y realidades*, GEL, Buenos Aires.

VACCHINO, Juan Mario (1989): "Integración, cooperación y concertación en América Latina", mimeo, Buenos Aires.

WAINERMAN, Catalina (1988): "Principios para la construcción de instrumentos". En *Curso de metodología de la investigación en ciencias sociales*, IRICE, Rosario.

WAINERMAN, Catalina (1997): "Introducción: acerca de la formación de investigadores en ciencias sociales". En WAINERMAN, Catalina y SAUTU, Ruth (comp.): *La trastienda de la investigación*, Belgrano, Buenos Aires.

ZAWELS, Estanislao (2000): *Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI*, ISEN-GEL, Bs.As.

Específica

ALMEIDA, Paulo de (2004): "Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, n° 1, Brasília.

ARCE SUÁREZ, Alberto (2004): "El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 65, Fundació CIDOB, mayo-junio.

ARREDONDO, Valeria (2006): "Brasil y el segundo mandato de Lula", en *Anuario Desarrollo y Región*, n° 5, IDR, Rosario.

AYLLÓN, Bruno (2002): "Brasil y la política de España en Latinoamérica (1950-2001)", en *Carta Internacional*, año X, n° 111.

AZAMBUJA, Marcos (1997): "La alianza Brasil/Argentina", en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, año 2, n° 8, abr-jun.

BARSHEFSKY, Charlene & HILL, James (dir., 2008): *U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*, Independent Task Force Report n° 60, Council on Foreign Relations, New York.

BERNAL-MEZA, Raúl (2002): "A política exterior do Brasil: 1990-2002", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 45, n° 1, IBRI, Brasília.

BILBAO, Luis (2004): "Suramérica tercia en la guerra comercial", en *Le Monde diplomatique en español*, año V, Buenos Aires, enero.

BINAGHI, Javier (2005): *La relación política argentino-brasileña a partir de los gobiernos de Eduardo Duhalde y Luiz Inácio Lula da Silva: una visión desde la Argentina*, tesis de maestría, CERIR, Rosario.

BOTAFOGO GONÇALVES, José y CARVALHO LYRIO, Mauricio (2003): "Alianza estratégica entre Brasil y Argentina", en *Archivos del Presente*, año 8, n° 31, Buenos Aires.

BOTTO, Mercedes (2002): "Integración regional en América Latina", FLACSO, Bs.As.

BOUZAS, Roberto y FANELLI, José (2001): *MERCOSUR: Integración y Crecimiento*, Fundación OSDE-USAM, Bs.As.

BOUZAS, Roberto (2004): "La dinámica institucional y normativa: un balance", en *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, n° 315.

BOUZAS, Roberto (2005): "El 'nuevo regionalismo' y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente", en *Revista de la CEPAL*, n° 85.

BUSO, Anabella (2001): "Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión de De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos". En BOLOGNA, BRUNO y otros: *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno: ¿impacto o irrelevancia?* CERIR, Rosario.

BUSO, Anabella (2002): "Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los Estados fracasados". En *Anuario Desarrollo y Región*, n° 1, IDR, Rosario.

BUSO, Anabella (2003): *La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional*. Texto de la Conferencia dictada en el Centro de Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 30/04/2003.

- CARDOSO, Fernando H. (2004): "Construir la integración", en *"Archivos del Presente"*, año 9, n° 34, Buenos Aires.
- CASON, Jeffrey & POWER, Timothy (2009): "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso-Lula Era", en *"International Political Science Review"*, vol. 30, n° 2, London.
- CASTRO, Jorge (2003): "¿Hacia una nueva configuración del poder mundial?". En *El estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina*, CARL, Buenos Aires.
- CASTRO ESCUDERO, Alfredo (1999): "MERCOSUR: ¿nuevo fracaso integracionista en América Latina?", en *"Comercio Exterior"*, vol. 49, n° 10, México.
- CERVO, Amado (2002): "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso", en *"Revista Brasileira de Política Internacional"*, ano 45, n° 1, IBRI, Brasília.
- CHUDNOVSKY, Daniel y PORTA, Fernando (1989): "En torno a la integración económica argentino-brasileña", en *"Revista de la CEPAL"*, Santiago de Chile, n° 39.
- CORREIA DE ANDRADE, Manoel (2006): "Brasil e México: convergências e divergências", en *"Política hoje"*, edição especial, UFP, Pernambuco.
- CORTÉS, Julieta (2003): "El ALCA en la política exterior de Brasil durante las presidencias de Cardoso y Lula. Convergencias y diferencias", presentación en VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).
- CORTÉS, Julieta (2006): "Argentina – Brasil ¿alianza, sociedad o asociación estratégica?". En BOLOGNA, Bruno (dir.): *La política exterior del gobierno de Kirchner*, tomo IV, vol. 1, CERIR-UNR.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro (2003): "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda", Documento de Trabajo 06e, INTAL-ITD.
- DE LA BALZE, Felipe (2000a): "El destino del MERCOSUR: entre la unión aduanera y la integración imperfecta". En *El futuro del MERCOSUR: entre la retórica y el realismo*, CARL, Bs.As.
- DE LA BALZE, Felipe (2000b): "¿Hacia la integración imperfecta?", en *"Archivos del Presente"*, año 5, n° 20, abril/mayo/junio, Buenos Aires.
- EKMEKDJIAN, Miguel (1994): *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano*, Depalma, Buenos Aires.
- FERRER, Aldo y JAGUARIBE, Hélio (2001): *Argentina y Brasil en la globalización*, FCE, Buenos Aires.
- GAMARRA, Eduardo (2007): *Bolivia on the Brink*, Council on Foreign Relations, New York.
- GARCIA, Marco Aurélio (2001): "O melancólico fim de século da política externa", en *"Carta Internacional"*, ano IX, n° 94/95.
- GAVEGLIO, Silvia (2001): "MERCOSUR: la necesidad de reorientar la gestión y profundizar el acuerdo regional", en *"Temas y Debates"*, año 5, n° 4 y 5, Rosario.
- GENOÍNO, José (2002): "O pêndulo da política externa", en *"Carta Internacional"*, ano X, n° 107-108.
- GONZÁLEZ, Flavio (2000): "MERCOSUR: un orden jurídico debilitado y dispar. La necesidad de un cambio", en *"La Ley"*, T. 2000, Sección Doctrina.
- GRASA HERNANDEZ, Rafael (2004): "La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro", en *"Revista CIDOB d'Afers Internacionals"*, n° 65, Fundació CIDOB, mayo-junio.
- GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos *et al.* (2006): "Brasil e México: trajetórias políticas e desafios do desenvolvimento", en *"Política hoje"*, edição especial, UFP, Pernambuco.
- GULLO, Marcelo (2004): "Desafios da integração continental", en *"Política Externa"*, vol. 13, n° 2, São Paulo, setembro-outubro-novembro.
- GULLO, Marcelo (2005): "El escenario mundial y el talón de Aquiles del MERCOSUR", en *"Anuario Desarrollo y Región"*, n° 4, IDR, Rosario.
- GULLO, Marcelo (2006): "Las claves para comprender a Brasil", en *"Anuario Desarrollo y Región"*, n° 5, IDR, Rosario.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José (2001): "De novo na encruzilhada: as relações internacionais do Brasil às vésperas do século 21", en *"Carta Internacional"*, ano IX, n° 94/95.
- HIRST, Mónica (2002): "La nueva agenda del MERCOSUR", en *"Archivos del Presente"*, año 8, n° 29, Buenos Aires.

HIRST, Mónica (2003): "Integración y seguridad en el Cono Sur". En *El estado de la seguridad y la seguridad del Estado en América Latina*, CARI, Buenos Aires.

HIRST, Mónica (2004): "La fragmentada agenda de la (in)seguridad regional". En HIRST, Mónica et al.: *Imperio, Estados e instituciones*, Altamira, Buenos Aires.

HURRELL, Andrew (2008): "Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where?", en *"Current History"*, vol. 107, nº 706, Philadelphia.

JAGUARIBE, Hélio (2000a): "La construcción de la Unión Sudamericana", en *"Archivos del Presente"*, año 6, nº 21, Buenos Aires, julio-agosto-septiembre.

JAGUARIBE, Hélio (2005a): "Argentina, Brasil y el mundo, ante el siglo XXI", Texto de la Conferencia dictada en la Universidad de La Plata, 06/11/2005.

JAGUARIBE, Hélio (2005b): "El proyecto sudamericano", en *"Foreign Affairs en español"*, abril/junio, vol. 5, nº 2, México.

JAGUARIBE, Hélio (2005c): "Alianza argentino-brasileña", en *"Diplomacia, estrategia y política"*, año 1, nº 2, Brasilia, enero-marzo.

JAKOBSEN, Kjeld (2002): "A lentidão da política internacional brasileira", en *"Carta Internacional"*, NUPRI/USP, São Paulo, ano X, nº 107-108.

JARAMILLO EDWARDS, Isabel (2001): "Los atentados terroristas al WTC-Pentágono como punto de inflexión en las relaciones interamericanas", en *"Cuadernos de nuestra América"*, vol. 14, nº 28, La Habana, julio-diciembre.

LAFER, Celso (1997): "Relações Brasil-Argentina: Alcance e significado de uma parceria estratégica", en *"Contexto Internacional"*, Rio de Janeiro, vol. 19, nº 2, jul/dez.

LAFER, Celso (2002): *La identidad internacional de Brasil*, FCE, Buenos Aires.

LECHINI, Gladys (2000): "Cono Sur de África y Cono Sur de América Latina: una cooperación posible". En DE LOS REYES, Marcelo (comp.): *África ante el tercer milenio*, Actas del Simposio Electrónico Internacional, CEID, Buenos Aires.

LECHINI, Gladys (2007b): "La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India", presentación en el Seminario Internacional "La Unión Europea y el MERCOSUR a 50 años del Tratado de Roma", CEIDIE-UBA-Università degli Studio di Padova, Buenos Aires.

LECHINI, Gladys y CORTÉS, Julieta (2003): "La política exterior de Brasil con Cardoso y Lula. Implicancias del cambio de gobierno para la Argentina", en *"Anuario Desarrollo y Región"*, nº 2, IDR, Rosario.

LESSA, Antônio (1998): "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais", en *"Revista Brasileira de Política Internacional"*, vol. 41, número especial, Brasília.

LOWENTHAL, Abraham (2001): "Estados Unidos y Latinoamérica en el siglo XXI", en *"Archivos del Presente"*, año 6, nº 23, Buenos Aires.

MIRANDA, Roberto (2001): "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina", en *"Relaciones Internacionales"*, nº 21, IRI-UNLP, La Plata.

MIRANDA, Roberto (2003): *Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Ediciones PIA, Rosario.

MIRANDA, Roberto (2004a): "Hegemon y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina", en *"Politikós"*, nº 3, Universidad Católica de Santa Fe.

MIRANDA, Roberto (2004b): "Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias", en *"Relaciones Internacionales"*, nº 27, IRI, La Plata.

MOCCA, Edgardo (coord., 2006): "Gobiernos latinoamericanos: neoliberalismo, transición y después...", en revista *"Umbrales de América del Sur"*, nº 1, CEDES.

MOLANO, Walter y STARR, Pamela (2002): "La perspectiva económica en América Latina después del ataque al World Trade Center", en *"Foreign Affairs en español"*, vol. 2, nº 1, primavera.

MONETA, Carlos (2002): "Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA". En COUFFIGNAL, George (dir.): *América Latina. El inicio del nuevo milenio*, UNTREF.

MONIZ BANDEIRA, Luiz (2003b): "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos", en *"Nueva Sociedad"*, nº 186, Caracas.

MONIZ BANDEIRA, Luiz (2004b): *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*, Norma, Buenos Aires.

ONUKEI, Janina (2002): "MERCOSUL: crise e futuro", en *"Carta Internacional"*, ano X, nº 84, NUPRI/USP, São Paulo.

RODRÍGUEZ-LARRETA, Aureliano (2005): "Brasil, nueva superpotencia", en *"Política Exterior"*, vol. XIX, nº 107, septiembre-octubre, Madrid.

ROETT, Riordam (2001): "The foreign policy of President Fernando Henrique Cardoso", en *"Carta Internacional"*, ano IX, nº 94/95.

ROETT, Riordam (2003): "El papel de Brasil como potencia regional". En PAZ, Guadalupe y ROETT, Riordam (eds.): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, GEL/Nuevohacer, Buenos Aires.

RUA BOEIRO, Rodolfo (2004): "La VIII reunión ministerial del ALCA: evaluación preliminar", en *"Periódico Económico y Tributario"*, Compilación 2003, Sección Doctrina del MERCOSUR, Buenos Aires.

RUA BOEIRO, Rodolfo (2005a): "MERCOSUR: la XXV reunión del CMC", en *"Periódico Económico y Tributario"*, Compilación 2004, Sección Doctrina del MERCOSUR, Buenos Aires.

RUA BOEIRO, Rodolfo (2005b): "Las secuelas de una negociación apresurada", en *"Periódico Económico y Tributario"*, Compilación 2004, Sección Doctrina del MERCOSUR, Buenos Aires.

RUSSELL, Roberto (2003): "La política de Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el sur". En PAZ, G. y ROETT, R. (comps.): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, GEL, Bs.As.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003): *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, FCE, México.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004): "Argentina, Brasil y EEUU: El desafío de una esfera de cooperación", en *"Agenda Internacional"*, nº 2, Buenos Aires.

SANAHUJA, José (2002): "Socios distantes, pero necesarios", en *"Le Monde diplomatique en Español"*, año IV, nº 40, Buenos Aires.

SCHTREMEL, Sandro (2006): "Construyendo Sudamérica: la integración del subcontinente según Hélio Jaguaribe", *Politikós* nº 6, Universidad Católica de Santa Fe.

SCHTREMEL, Sandro (2007): "Las crisis fronterizas en el MERCOSUR", XV Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Asunción del Paraguay, formato CD.

SCHTREMEL, Sandro (2007): "La alianza estratégica argentino-brasileña en el discurso de Itamaraty", VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Buenos Aires, formato CD, ISSN 1851-0515.

SCHTREMEL, Sandro (2008): "La estrategia sudamericana de Itamaraty", VIII Congreso Nacional y I Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, formato CD, ISBN 98-950-673-684-2.

SEIXAS CORRÊA, Luiz (2000): "Una agenda para América del Sur", en *"Archivos del Presente"*, año 5, nº 20, abril/mayo/junio, Bs.As.

SHIFTER, Michael (2002): "Bush y América Latina", en *"Archivos del Presente"*, año 7, nº 27, Buenos Aires.

SIMONOFF, Alejandro (2005): "Te quiero mucho, poquito, nada: las relaciones argentino-brasileña en la era de Kirchner y de Lula", en *"Relaciones Internacionales"*, año 14, vol. 29, IRI, La Plata.

SOARES DE LIMA, Regina (2005): "Brazil's international profile and the challenges of South-South co-operation", Latin American Report, University of South Africa Press, vol. 21, nº 1.

SOUTO MAIOR, Luiz (2001): "Integração, coerência e política externa", en *"Carta Internacional"*, ano IX, nº 101.

SWEIG, Julia (dir., 2004): *Andes 2020*, Informe del Council on Foreign Relations, Bogotá.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2004): *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Norma, Buenos Aires.

TUSSIE, Diana; BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina (2003): "El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración", en *"Nueva Sociedad"*, nº 186, Caracas.

VADELL, Javier (2007): "As implicações políticas da relação China-América do Sul no século XXI", en *"Cena Internacional"*, vol. 9, nº 2, Brasília.

VAN KLAVEREN, Alberto (1997): "América Latina: hacia un regionalismo abierto", en *"Estudios Internacionales"*, año XXX, nº 117, Santiago de Chile.

VÁRIOS AUTORES (2000): *Brasil-Argentina: a visão do outro*, FUNAG-FUNCEB, Brasília.

VAZ, Alcides Costa (1999): "Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul", en *"Revista Brasileira de Política Internacional"*, Brasília, vol. 42, n° 2.

VIEIRA, Mauro (2004): "Brasil y Argentina: una relación estratégica", en *"Archivos del Presente"*, año 9, n° 35, Buenos Aires.

VILOSIO, Laura: "MERCOSUR, Protocolo de Olivos y la creación de un nuevo tribunal", en diario *"La Capital"*, Rosario, 22/01/2004.

WARLEY CANDEAS, Alessandro (2003): "Una identidad de bloque", en *"Archivos del Presente"*, año 8, n° 30, Bs.As.

ZABALETA FAJARDO, Alfonso (2001): *El Área de Libre Comercio de América del Sur: ¿Una estrategia de Negociación de Brasil ante el ALCA?*, tesis de maestría, CERIR, Rosario.

ZANIN, Gabriela (2004): "MERCOSUR-CAN: negociaciones en un contexto de crisis". En Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina (org.): *Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*, vol. 2, UNR Editora.

ZUBELZU, Graciela (2003): "Bnieshnaia politika Argentinii i Brailii 90 ie godi skoboz prizmu otnoshenii c Rusiei" ("Las políticas exteriores comparadas de la Argentina y Brasil. Una mirada comparativa respecto a las relaciones con Rusia en los 90"), en *"Latinskaia America"* (América Latina), Instituto de América Latina, Academia de Ciencias de Rusia, Moscú.

Recursos electrónicos

ALADI: Sistema de Informaciones de Comercio Exterior; <http://nt5000.aladi.org/siicomercioesp> [Consulta: 01/11/2008].

ALBEROLA, Enrique (2004): "Lula, Argentina y el futuro de las reformas en América Latina", ARI n° 137, Real Instituto Elcano; <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/568.asp> [Consulta: 05/12/2008].

ALMEIDA, Paulo de (2006): "Diplomacia presidencial: cronologia de viagens e visitas, 2002-2006"; <http://textospra.blogspot.com/2006/04/68-diplomacia-presidencia-viagense.html#links> [Consulta: 24/06/2009].

BAGLEY, Bruce (2003): "La globalización y la delincuencia organizada", en *"Foreign Affairs en español"*, vol. 3, n° 2, abril-junio; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11295/bruce-bagley/la-globalizacion-y-la-delincuencia-organizada.html> [Consulta: 14/10/2008].

BENZAQUEN SICSÚ, Abraham; JAYME KATZ, Federico; PARADISO, Romina (2005): "MERCOSUL, sua evolução, crises e propostas"; <http://www.amersur.org.ar/Integ/SicsuKatzParadiso.htm> [Consulta: 03/09/2008].

BIGGIO, Isaac (2004): "Se forma la Comunidad Sudamericana de Naciones"; <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/2562772.asp> [Consulta: 23/02/2009].

BONOMELLI, Graciela (2005): "Acuerdos comerciales regionales: desafíos para las políticas públicas agrícolas de América Latina", Cuadernos FODEPAL; <http://www.fodepal.es/bibvirtual/PAP/papdap.htm> [Consulta: 06/10/2008].

BOTANA, Natalio (2001): "Democracias a medio hacer", en *"Foreign Affairs en español"*, vol. 1, n° 2, verano; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20010601faenespessay5543/natalio-r-botana/democracias-a-medio-hacer.html> [Consulta: 08/11/2008].

BOUZAS, Roberto (2004): "Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR", en *"Nueva Sociedad"*, n° 190, Caracas; http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_208.pdf [Consulta: 23/11/2008].

CALDUCH CERVERA, Rafael (1998): *Métodos y técnicas de investigación internacional*, Universidad Complutense de Madrid; http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_aula/aula_0404.pdf [Consulta: 05/04/2008].

CARDONA, Diego (2005): "¿ Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?", en *"Foreign Affairs en Español"*, vol. 5, n° 2, abril-junio; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050209/diego-cardona-c/tiene-futuro-la-comunidad-sudamericana-de-naciones.html> [Consulta: 09/01/2009].

Centro de Economía Internacional (CEI): “Argentina: principales indicadores económicos”; “Brasil: principales indicadores económicos”; “Exportaciones de Argentina, por principales destinos”; “Exportaciones de Brasil, por principales destinos”; “Importaciones de Argentina, por principales orígenes”; <http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm> [Consulta: 30/11/2008].

CASTAÑEDA, Jorge (2006): “Latin America’s Left Turn”, en “*Foreign Affairs*”, vol. 85, n. 3, May/June; <http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85302/jorge-g-castaneda/latin-america-s-left-turn.html> [Consulta: 07/10/2008].

CEPAL: Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior; <http://websie.eclac.cl/scripts/broker.exe> [Consulta: 25/11/2008].

CHASKEL, Sebastian (2008): “US foreign policy towards Latin America’s oldest guerrilla group”, FRIDE; <http://www.fride.org/publication/456/us-foreign-policy-towards-latin-americas-oldest-guerrilla-group> [Consulta: 28/10/2008].

CIA (2008): The World Factbook; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> [Consulta: 03/11/2008].

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (coord., 2000): *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, CEMA, Tomo XIV, cap. 68; <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/11/11-102.htm> [Consulta: 11/05/2008].

COMIN, Daniela (2007): *As relações argentino-brasileiras. Identidades coletivas e suas implicações no processo de construção do Mercosul*, CAEI, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; <http://www.caei.com.ar/es/irebooks.htm> [Consulta: 19/11/2008].

CRETIAZ, José: “Los nuevos desafíos de la región: constituir la Unión Sudamericana e impulsar el libre comercio del MERCOSUR y los países andinos”, en diario “*La Nación*”, 30/11/2004; <http://www.lanacion.com.ar/658234> [Consulta: 22/10/2008].

DANESE, Sérgio (2001): “¿Liderazgo brasileño?”, en “*Foreign Affairs en Español*”, vol. 1, nº 3, otoño/invierno; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20010901faenespessay5635/sergio-danese/liderazgo-brasileño.html> [Consulta: 16/08/2008].

DIAZ MOLINA, Javier (2000): “La integración suramericana: negociaciones CAN-MERCOSUR”; http://www.analdex.org/exponotas/textos/art_2002_001.asp [Consulta: 02/11/2008].

Entrevista a Hélio Jaguaribe: “Incompatibles ALCA y MERCOSUR”, diario “*Página/12*”, 01/05/2001; <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-05/01-05-09/pag04.htm> [Consulta: 08/10/2008].

Entrevista a Hélio Jaguaribe: “*A vanguarda do governo está envolvida no círculo vicioso da ortodoxia*”, Universidade Estadual de Campinas, junho 2004; http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju256pag06.pdf [Consulta: 23/11/2008].

Foro Madera y Muebles; <http://www.mercosur.int/fccmm/ES/index.htm> [Consulta: 12/11/2008].

GARCIA BELAUNDE, José (2005): “La construcción de la CSN: una tarea por delante”; http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/garcia_palestra2005.htm [Consulta: 09/12/2008].

GARRETÓN, Manuel (2002): “¿Polis ilusoria, democracia irrelevante?”, en “*Revista TodaVía*”, OSDE; <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia19/2.garrettonota.html> [Consulta: 10/01/2009].

GARRETÓN, Manuel (2006): “Modelos y liderazgos en América Latina”, en “*Nueva Sociedad*”, nº 205, septiembre-octubre; http://www.nuso.org/upload/articulos/3385_1.pdf [Consulta: 10/01/2009].

GOSMAN, Eleonora: “Lula, en una jugada que apunta al liderazgo”, en diario “*Clarín*”, 18/03/2004; <http://www.clarin.com/diario/2004/03/18/p-00603.htm> [Consulta: 28/11/2008].

GUDYNAS, Eduardo (2000): “El acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos anuncia retrocesos en la integración latinoamericana”; <http://www.integracionsur.com/alca/GudynasChileUsaAcuerdo.htm> [Consulta: 27/11/2008].

HAAS, Richard (2008): “The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance”, vol. 87, nº 3, May/June; <http://www.foreignaffairs.org/20080501faessay87304/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity.html> [Consulta: 20/12/2008].

HAKIM, Peter (2002): “Dos formas de ser global”, en “*Foreign Affairs en Español*”, vol. 2, nº 1, primavera; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020201faenespessay7942/peter-hakim/dos-formas-de-ser-global.html> [Consulta: 30/11/2008].

HURRELL, Andrew *et al.* (2000): "Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States", Latin American Program - Woodrow Wilson International Center for Scholars; <http://www.wilsoncenter.org/topics/docs/ACF14A1.pdf> [Consulta: 28/10/2008].

INDEC: "Superficie de la República Argentina"; <http://www.indec.mecon.ar> [Consulta: 26/11/2008].

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: "Área Territorial Oficial"; http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm [Consulta: 26/11/2008].

JAGUARIBE, Hélio (2000b): "Brasil, século XXI", en *"Estudos avançados"*, vol.14, nº 38, São Paulo, Jan/Apr; http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100010&lng=en&nrm=isso [Consulta: 20/05/2008].

JAGUARIBE, Hélio (2001): "América Latina y los procesos de integración"; http://www.eleconomista.cubaweb.cu/2002/nro155/154_273.html [Consulta: 20/05/2008].

JAGUARIBE, Hélio (2003): "Los retos futuros del MERCOSUR". Síntesis de la Conferencia dictada en el "Encuentro de Pensamiento Estratégico y Político Internacional" organizado por el Centro de Estudios Estratégicos Suramericano, 20/11/2003; <http://www.licpereyramele.tripod.com.ar/Helio.htm> [Consulta: 20/05/2008].

JAGUARIBE, Hélio (2004): "Argentina y Brasil. Problemas y perspectivas ante el siglo XXI", CEdE; <http://www.cedet.edu.ar/sitio/administracion/agenda/JAGUARIBE.pdf> [Consulta: 20/05/2008].

JAGUARIBE, Hélio (2006): "Brasil e América do Sul", *Folha de São Paulo*; <http://www.diplomaciaenegocios.com.br/ntc.asp?Cod=721> [Consulta: 20/05/2008].

KATZENSTEIN, Peter (1997): "Regionalism in Comparative Perspective", en *"ARENA Working Papers"*, 96/1; http://www.arena.uio.no/publications/wp96_1.htm [Consulta: 18/10/2008].

LECHINI, Gladys (2007a): "IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur". En GIRON, Alicia y CORREA, Eugenia: *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, CLACSO, Buenos Aires; http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/giron_correa/25Lechini.pdf [Consulta: 08/09/2008].

LINS, Carlos (2005): "La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidaridad", en *"Foreign Affairs en Español"*, vol. 5, nº 1, enero-marzo; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101/faenespessay050104/carlos-eduardo-lins/la-casa-blanca-y-el-planalto-respeto-y-solidaridad.htm> [Consulta: 13/11/2008].

LOWENTHAL, Abraham (2006): "De la hegemonía regional a las relaciones bilaterales complejas: Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI", en *"Nueva Sociedad"*, nº 206, Caracas, noviembre-diciembre; http://www.nuso.org/upload/articulos/3395_1.pdf [Consulta: 07/10/2008].

MIGUEZ, Daniel: "Kirchner y Lula cierran una fórmula común en el tema de la deuda", en diario *"Clarín"*, 16/03/2004; <http://www.clarin.com/diario/2004/03/16/p-00701.htm> [Consulta: 28/11/2008].

Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático (2004): "Política Externa do Governo Lula: primeiros dois anos"; <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/ltamaraty0506.htm> [Consulta: 23/10/2008].

Ministério das Relações Exteriores: Acordos Bilaterais em vigor por país; <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm> [Consulta: 11/12/2008].

Ministério das Relações Exteriores: Programa de Substituição Competitiva de Importações; <http://www.braziltradenet.gov.br/PSCI/E/destaquepsciE.aspx> [Consulta: 23/02/2009].

MONETA, Carlos (2007): "Realidades, espejismos y posibilidades de la integración", en *"Revista Todavía"*, nº 16, Buenos Aires; <http://www.revistatodavia.com.ar/todavia19/16.monetanota.html> [Consulta: 18/12/2008].

MONIZ BANDEIRA, Luiz (2003a): "Brazil and the United States: from dependency to equality"; <http://www.opendemocracy.net/debates/article> [Consulta: 03/12/2008].

MONIZ BANDEIRA, Luiz (2004a): "Política exterior do Brasil: de FHC a Lula"; <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Bandeira.htm> [Consulta: 03/12/2008].

MONIZ BANDEIRA (2005a): "El carácter estratégico de la Comunidad Sudamericana de Naciones"; <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/201-300/250/B3.htm> [Consulta: 03/12/2008].

MONIZ BANDEIRA, Luiz (2005b): "Brasil y las dos Américas"; <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Bandeira0510.htm> [Consulta: 19/02/2009].

PAIVA ABREU, Marcelo (2008): "Parcerias estratégicas"; <http://www.econ.puc-rio.br/mpabreu/pdf/oesp08.03.23.pdf> [Consulta: 15/12/2008].

PNUD (2005): *Human Development Report*; http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf [Consulta: 08/11/2008].

PNUD (2008): Human Development Index Trends; http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2007_2008_Table_2.pdf [Consulta: 08/11/2008].

Projeto de Pesquisa: "Parcerias Estratégicas do Brasil: a Construção do Conceito e as Experiências em Curso"; <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.jsp?id=K4728049A4#PPParcerias%20Estrat%C3%A9gicas%20do%20Brasil:%20a%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20do%20Conceito%20e%20as%20Experi%C3%Aancias%20em%20Curso> [Consulta: 09/01/2009].

ORTIZ DE ROSAS, Carlos: "Con excesivo afán de liderazgo. La estrategia sudamericana de Brasil apunta al Consejo de Seguridad", en diario "La Nación", 19/12/04; <http://www.lanacion.com.ar/664345> [Consulta: 11/10/2008].

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel (2004): "El rol político internacional del MERCOSUR"; <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Guimaraes.htm> [Consulta: 30/11/2008].

Reportaje de Hélio Jaguaribe por Natasha Niebieskikwiat: "Argentina y Brasil deben crear una alianza estratégica", diario "Clarín", 22/11/2003; <http://www.clarin.com/diario/2003/11/22/p-02201.htm> [Consulta: 11/10/2008].

RUIZ, Andrés (2001): "Negociaciones CAN-MERCOSUR"; <http://www.gestiopolis.com/canales/economia/articulos/24/canmercosur.htm> [Consulta: 08/11/2008].

SÁNCHEZ ARNAU, Juan Carlos: "La propuesta internacional de De Narváez: ser socio menor de Brasil", en diario "Ámbito Financiero", 15/06/2009; http://www.adnargentina.com/argentina/noticiasalminuto/de_narvaez_lula_da_sil.html?SrchTxt=arnau [Consulta: 16/06/2009].

SARDENBERG, Ronaldo (1995): "A inserção estratégica do Brasil no cenário internacional", IEA-USP; <http://www.iea.usp.br/iea/textos/sardenberginsercao.pdf> [Consulta: 16/12/2008].

SBERRO, Stephan y BACARIA COLOM, Jordi (2002): "La integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense", en "Foreign Affairs en español", vol. 2, n° 2, verano; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20020501faenespessay8471/stephan-sberro-jordi-bacaria-colum/la-integracion-de-america-latina-entre-la-referencia-europea-y-el-modelo-estadounidense.html> [Consulta: 17/11/2008].

Secretaría de Industria, Comercio y PyME de la República Argentina (2006): "Sectores que reciben tratamiento especial en el MERCOSUR"; <http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=162&btn=161> [Consulta: 08/01/2009].

SENNES, Ricardo y TOMAZINI, Carla (2006): "Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?", en "Foreign Affairs en Español", vol. 6, n° 1, enero-marzo; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060101faenespessay060107/ricardo-sennes-carla-tomazini/agenda-sudamericana-de-brasil-proyecto-diplomatico-sectorial-o-estrategico.html> [Consulta: 23/01/2009].

SEVARES, Julio (2007): "¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?", en "Nueva Sociedad", n° 207, Caracas, enero-febrero; http://www.nuso.org/upload/articulos/3402_1.pdf [Consulta: 20/01/2009].

SOARES DE LIMA, Regina y VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo (2006): "Integração Moderna", Análise de Conjuntura OPISA n° 1; http://observatorio.iuperj.br/artigos/resenhas/integracao_moderna.pdf [Consulta: 22/11/2008].

SOSA, Alberto (2004): "La integración de América del Sur"; <http://www.amersur.org.ar/Integ/IntegracionAS.htm> [Consulta: 08/11/2008].

STEINBERG, Federico (2008): "El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial", ARI n° 4, Real Instituto Elcano; http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano/es/Zonas/es/ARI4-2008 [Consulta: 18/12/2008].

TACHINARDI, Maria (2003): "Acordo coroa 43 anos de integração"; <http://www.amersur.org.ar/Integ/Acordo.htm> [Consulta: 26/02/2009].

TAUNAY FILHO, Jorge (2007): "O sentido da integração sul-americana"; <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/unasur26-6-07.htm> [Consulta: 21/02/2009].

TEIXEIRA, Francisco (2006): "União sul-americana e globalização mais justa"; <http://www.amersur.org.ar/PolInt/Teixeira0602.htm> [Consulta: 26/02/2009].

TOKATLIAN, Juan Gabriel: "Sudamérica está partida en dos", en diario "Clarín", 11/01/2000; <http://www.clarin.com/diario/2000/02/11/i-01903d.htm> [Consulta: 25/11/2008].

TOKATLIAN, Juan Gabriel: "Mejor, una propuesta modesta", en diario "La Nación", 09/12/2004; <http://www.lanacion.com.ar/661329> [Consulta: 25/11/2008].

TUSSIE, Diana (2003): "El MERCOSUR es la clave"; <http://www.amersur.org.ar/Integ/MercosurClave.htm> [Consulta: 08/11/2008].

TUSSIE, Diana y HEIDRICH, Pablo (2006): "América Latina: ¿vuelta al pasado estatista-proteccionista o en la senda de políticas de consenso democrático?", en "Foreign Affairs en español", vol. 6, n° 2, abril-junio; <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060401faenespessay060204/diana-tussie-pablo-heidrich/america-latina-vuelta-al-pasado-estatista-proteccionista-o-en-la-senda-de-politicas-de-consenso-democratico.html> [Consulta: 14/12/2008].

VAN DER KOY, Eduardo: "Un horizonte distinto en las relaciones con Brasil y con España", en diario "Clarín", 17/03/2004; <http://www.clarin.com/diario/2004/03/17/p-00710.htm> [Consulta: 28/11/2008].

VIERA SOUTO, Cíntia (2005): "Multilateralismo na Política Externa Brasileira: um novo papel no século XXI", XXIII Simpósio Nacional de História; <http://www.anpuh.uepg.br/xxiii-simposio/anais/textos/CINTIA%20VIEIRA%20SOUTO.pdf> [Consulta: 20/02/2009].

VILOSIO, Laura: "MERCOSUR, la incorporación de un parlamento a su estructura institucional", en Semanario "El Economista", Buenos Aires, 28/05/2004; <http://www.rosarioeduca.com.ar/cerir/articulosver.php?articulos=mercotur parlamento vilosio.htm> [Consulta: 27/02/2009].

WARLEY CANDEAS, Alessandro (2006): "Relações Brasil-Argentina. Uma análise dos avanços e recuos", Programa Integración Regional – CAEI; <http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/17.pdf> [Consulta: 19/12/2008].

WAGNER TIZÓN, Allan (2000): "Democracia y Seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana"; <http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA16-10-00.htm> [Consulta: 27/08/2008].

WAGNER TIZÓN, Allan (2004): "La Comunidad Sudamericana de Naciones: Un gran programa de desarrollo descentralizado"; <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/Ayudamemoria8-12-04.htm> [Consulta: 27/08/2008].

Website oficial de PDVSA; http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=47 [Consulta: 02/02/2009].

YORE, Miriam (1994): "Mercosur: tramos finales, inconvenientes y perspectivas", CLACSO; <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/base/yore.rtf> [Consulta: 10/01/2009].

Declaraciones de los Cancilleres (por orden cronológico)⁶²¹

a) Luiz Felipe Lampreia

Artículo del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, publicado en el periódico *Valor Econômico*, 06/09/2000.

Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, en la apertura de la 55ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 12/09/2000.

Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Luiz Felipe Lampreia, concedida al periódico *Valor Econômico*, 12/01/2001.

b) Celso Lafer

Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Valor Econômico*, 26/01/2001.

Discurso de Posse do Professor Celso Lafer no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília, 29/01/2001.

Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Folha de São Paulo*, 29/01/2001.

Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Correio Braziliense*, 29/01/2001.

Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico *Jornal de Brasília*, 29/01/2001.

Artículo del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, publicado en el periódico *Correio Braziliense*, 26/03/2001.

Clase impartida en el Instituto Rio Branco por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, 12/04/2001.

Comentarios del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la OCDE - Foro Global 2001, París, 14/05/2001.

Presentación del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la Embajada Británica, 25/05/2001.

Ponencia presentada por el Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la Cámara de Comercio e Industria Brasil-Alemania, São Paulo, 08/06/2001.

Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida al periódico Clarín, Buenos Aires, 17/06/2001.

Entrevista do Ministro Celso Lafer concedida ao jornal *Público* de Portugal, 07/07/2001.

Artículo del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, publicado en el periódico La Nación, Buenos Aires, 07/08/2001.

Conferencia del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de entrega del título de *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Buenos Aires, 14/08/2001.

Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de conmemoración de los Diez Años de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), Buenos Aires, 14/08/2001.

Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la ceremonia de creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Aplicaciones de la Energía Nuclear (ABAEN), Buenos Aires, 14/08/2001.

Entrevista del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, concedida a la *Revista Mercosul*, n° 74, 01/09/2001.

Texto-base para a palestra do Ministro Celso Lafer por ocasião do Colóquio Idea, realizado no Hotel Transamérica, São Paulo, 09/10/2001.

⁶²¹ Disponibles en http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/index3.asp [Consulta: noviembre-diciembre 2008].

Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en el seminario "Brasil y el ALCA", realizado en la Cámara de los Diputados, Brasilia, 23/10/2001.

Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en el *Brazil-US Business Council*, Washington DC, 01/02/2002.

Discurso do Ministro Celso Lafer na Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, Monterrey, 22/03/2002.

Intervención del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en el Seminario "La Situación Internacional y la Socialdemocracia: Desafíos y Oportunidades", 26/03/2002.

Discurso do Ministro Celso Lafer por ocasião da Solenidade de Encerramento do 29º Período de Sessões da CEPAL, Hotel Blue Tree Park, 10/05/2002.

Discurso del Señor Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Embajador Celso Lafer, en la Apertura de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 12/09/2002.

c) Celso Amorim

Discurso pronunciado por el Embajador Celso Amorim en la ceremonia de Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, Itamaraty, 01/01/2003.

Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la Revista *IstoÉ Dinheiro* - "Somos una mezcla de tigre y ballena", Brasilia, 13/01/2003.

Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al diario *Gazeta Mercantil* - "Brasil protege a los pequeños para lidiar con el ALCA", Brasilia, 07/02/2003.

Texto Base del Discurso del Ministro Celso Amorim en la Sesión Solemne del Centro Paraguayo de Estudios Internacionales, Asunción, Paraguay, 07/04/2003.

Clase Magistral del Ministro Celso Amorim en el Instituto Rio Branco - "La diplomacia del Gobierno de Lula", Brasilia, 10/04/2003.

Interpelación del Ministro Celso Amorim en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Brasilia, 23/04/2003.

Conferencia del Ministro Celso Amorim sobre el tema "Inserción Global del Brasil: OMC, MERCOSUR, ALCA, Zona de Libre Comercio del Brasil con la Unión Europea", leída por el Ministro interino, Samuel Pinheiro Guimarães, en el XV FORUM NACIONAL, BNDES, Rio de Janeiro, 21/05/2003.

Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la revista *Carta Capital* - "La Semilla del Proyecto...", Brasilia, 28/05/2003.

Entrevista concedida por el Ministro Celso Amorim a la revista *Istoé* - "Resultados, no plazos", Brasilia, 02/06/2003.

Entrevista Conjunta a la Prensa de los Cancilleres de Brasil, África del Sur e India, Brasilia, 06/06/2003.

Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Folha de São Paulo* - "El ALCA posible", São Paulo, 08/07/2003.

Discurso del Ministro Celso Amorim en el Acto de Toma de Posesión del Subsecretario General de América del Sur y de Directores Generales de Departamentos. Brasilia, Palacio Itamaraty, 21/07/2003.

Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al periódico El País - "Tenemos muchos puntos en común con Estados Unidos", España, 22/07/2003.

Entrevista del Ministro Celso Amorim concedida al periódico *Jornal do Brasil* - "La demanda por Lula es mucho mayor que la oferta", Brasilia, 24/07/2003.

Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *O Estado de São Paulo* - "El ALCA y el juego de los siete errores", São Paulo, 26/08/2003.

Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Gazeta Mercantil* - "Brasil tiene opciones diferenciadas para la integración", Brasilia, 03/09/2003.

Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Gazeta Mercantil* - "Política externa y determinación", Brasilia, 03/09/2003.

Entrevista al periódico Terra Viva - "G-8 necesita del Sur si quiere legitimarse", São Paulo, 18/06/2004.

Artículo del Ministro Celso Amorim publicado en el diario *Financial Times* - "La nueva dinámica del comercio internacional es multipolar", Londres, 04/08/2004.

Intervención del Ministro Celso Amorim en la XIII Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, Montevideo, 18/10/2004.

La hora de la integración empresarial, La Nación, Argentina, 23/11/2004.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao "Correio Braziliense" - "Política alto-astral", Brasília, 10/12/2004.

Artigo do Ministro Celso Amorim publicado no jornal Folha de São Paulo - "O Mercosul e o futuro", 15/12/2004.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao programa "Bom Dia Brasil" - "Projeto Estratégico", Brasília, 16/12/2004.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao jornal Valor Econômico - País vai manter complacência no Mercosul, Brasília, 16/12/2004.

"No tenemos que actuar de manera imperialista" - Entrevista publicada por el periódico La Nación, Buenos Aires, 19/12/2004.

Artigo do Ministro Celso Amorim publicado na "Brasil International Gazeta" - "Brasil, política externa e comércio internacional", Brasília, 21/12/2004.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim a Folha de S. Paulo - "País quer acesso ao mercado americano, com ou sem ALCA"- Brasília, 10/01/2005.

Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, Nova York, 12/01/2005.

Discurso do Ministro Celso Amorim, no Fórum Econômico de Jedá, Arábia Saudita, 20/02/2005.

Entrevista à revista Carta Capital - "Pelos Resultados", Brasília, 21/02/2005.

Artículo del Ministro Celso Amorim, publicado en el periódico La Prensa - "Brasil y la integración regional", Panamá, 03/03/2005.

Artigo do Ministro Celso Amorim publicado pelo jornal "La República" - "Brasil y América Latina y Caribe en un nuevo Consejo de Seguridad de la ONU", Montevideo, 30/03/2005.

Entrevista del Embajador Celso Amorim al Diario Financiero: "Chile seguramente tendrá un rol importante en esa integración sudamericana", Santiago, Chile, 29/04/2005.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornal El Comercio: "El asilo fue por razones políticas". Quito, Ecuador, 01/05/2005

Entrevista concedida ao programa Bom Dia Brasil, da TV Globo. Brasília, 09/05/2005.

Entrevista do Ministro Celso Amorim, ao programa Bom Dia Brasil da TV Globo. Brasília, 12/05/2005.

Entrevista concedida pelo Chanceler Celso Amorim ao Jornal das Dez da Globonews. Brasília, 12/05/2005.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornal Folha de São Paulo. Brasília, 16/05/2005.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim, ao jornal O Globo, 13/08/2005.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à Folha de São Paulo, 14/08/2005

Íntegra de entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim à revista Veja, no Palácio Itamaraty, 24/08/2005.

Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do debate geral da 60ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 17/09/2005.

Entrevista concedida pelo Ministro Celso Amorim ao jornalista Stephen Sackur, do Programa "Hard Talk" (BBC World Service), Nova York, 20/09/2005.

Documentos oficiales (por orden cronológico)

“Constituição da República Federativa do Brasil” (1988); http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm [Consulta: 23/11/2008].

“Tratado de Asunción” (1991); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> [Consulta: 02/08/2008].

“Protocolo de Ouro Preto” (1994); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> [Consulta: 02/08/2008].

“Declaración de Río de Janeiro” (27/04/1997), Encuentro de los Presidentes de la República Argentina Carlos Saúl Menem y de la República Federativa del Brasil Fernando Henrique Cardoso; <http://www.Embarg.Org.Br/Decrio.Html> [Consulta: 06/10/2008].

“Comunicado de Brasilia” (01/09/2000); http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm [Consulta: 09/10/2008].

Decisión 613 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Lima, 07/07/2005); http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?page=7&ChkEstVig=&GruDoc=07&TxtNum1=&TxtNum2=&LbxTip=&TxtPPP=&TxtRes=&chxbxExact=&LbxEst=&Cbxtit=&LbxVig=&Ambito=&Org=0&LbxCom=0 [Consulta: 14/03/2009].

Decisiones del CMC y Resoluciones del GMC, 31/08/2000 - 30/09/2005; <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> [Consulta: noviembre-diciembre 2008].

“Declaración Ministerial de La Paz sobre la Institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina - MERCOSUR y Chile” (La Paz, 17/07/2001); <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec17-7-01D.htm> [Consulta: 13/08/2008].

“Bases para un Proyecto sobre la Creación de una Zona de Paz y de Cooperación Sudamericana” (La Paz, 17/07/2001); <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec17-7-01C.htm> [Consulta: 13/08/2008].

“Declaração Conjunta Brasil-Rússia” (Moscú, 14/01/2002); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=307 [Consulta: 15/11/2008].

Protocolo de Olivos para la Solución Pacífica de Controversias en el MERCOSUR (18/02/2002); <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> [Consulta: 02/08/2008].

“Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”, II Reunión de Presidentes de América del Sur (Guayaquil, 27/07/2002); http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm [Consulta: 22/10/2008].

“Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana” (Guayaquil, 27/07/2002); http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo2.htm [Consulta: 22/10/2008].

“Trigésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N°14” (11/11/2002); <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/a07d2a9fb34550fb03256c6f0044b342?OpenDocument> [Consulta: 02/08/2008].

“Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República do Peru, Alejandro Toledo Manrique” (Brasília, 11/04/2003); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=143 [Consulta: 15/11/2008].

“Comunicado Conjunto dos Presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada” (Brasília, 28/04/2003); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=159 [Consulta: 15/11/2008].

“Consenso de Buenos Aires” (16/10/2003); http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm [Consulta: 17/11/2008].

“Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil” (Buenos Aires, 16/10/2003); <http://www.embarg.org.br/DECL16102003.HTM> [Consulta: 17/11/2008].

“Memorandum entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina para a criação da Comissão de Monitoramento do Comércio entre Brasil e Argentina” (16/10/2003); http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_388_5170.htm [Consulta: 17/11/2008].

“Plano de Parceria Estratégica Brasil-Espanha” (Santa Cruz de la Sierra, 14/11/2003); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=2004 [Consulta: 15/11/2008].

“Acuerdo de Complementación Económica Nº 59” (Montevideo, 16/12/2003); <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ACE59.pdf> [Consulta: 18/08/2008].

“Acta de Copacabana” (16/03/2004); http://www.trabajo.gov.ar/crem/txt_copacabana.htm [Consulta: 26/11/2008].

“Declaração sobre a Cooperação para o Crescimento Econômico com Equidade” (16/03/2004); http://www.pt.org.br/portalpt/index.php?option=com_content&task=view&id=6458&Itemid=309 [Consulta: 26/11/2008].

“Comunicado Conjunto entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China” (Pekín, 24/05/2004); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=2335 [Consulta: 15/11/2008].

“Declaración de Cuzco” (08/12/2004); http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm [Consulta: 26/11/2008].

Consejo de Seguridad de la ONU: Resoluciones 2005; <http://www.un.org/spanish/docs/sc05/scrl05.htm> [Consulta: 13/12/2008].

“Comunicado Conjunto / Aliança Estratégica Brasil-Venezuela e Declaração dos Governos do Brasil e da Venezuela / Implementação da Aliança Estratégica” (Caracas, 14/02/2005); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=2838 [Consulta: 15/11/2008].

“Visita de Estado do Presidente da República Federal da Nigéria, Olusegun Obasanjo - Comunicado Conjunto” (Brasília, 14/09/2005); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=3237 [Consulta: 15/11/2008].

“Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria” (30/09/2005); http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm [Consulta: 29/11/2008].

“Programa de Acción” (30/09/2005); http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_4.htm [Consulta: 29/11/2008].

“Memorando entre os Governos do Brasil e do Japão” (Tokio, 13/04/2006); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=3680 [Consulta: 15/11/2008].

“Visita de Estado ao Brasil do Presidente da República Francesa - Declaração Conjunta” (Brasília, 25/05/2006); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=3770 [Consulta: 15/11/2008].

“Visita Oficial ao Brasil do Primeiro-Ministro da República da Índia, Manmohan Singh - Comunicado Conjunto” (Brasília, 12/09/2006); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4020 [Consulta: 15/11/2008].

“Visita Oficial ao Brasil do Presidente do Conselho de Ministros da República Italiana, Romano Prodi - Declaração Conjunta” (Brasília, 27/03/2007); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4290 [Consulta: 15/11/2008].

“Cúpula Brasil-União Européia - Declaração Conjunta” (Lisboa, 04/07/2007); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4508 [Consulta: 15/11/2008].

“Declaração Conjunta relativa ao encontro entre o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a Presidente da Confederação Helvética, Conselheira Federal Micheline Calmy-Rey” (Zurich, 30/10/2007); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=4853 [Consulta: 15/11/2008].

“Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Alemanha” (Brasília, 14/05/2008); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5411 [Consulta: 15/11/2008].

“Visita ao Brasil do Presidente da República da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono – Declaração Conjunta” (Brasília, 18/11/2008); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6043 [Consulta: 15/11/2008].

“Visita ao Brasil do Primeiro-Ministro do Reino Unido, Gordon Brown - Declaração Conjunta” (Brasília-São Paulo, 26/03/2009); http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6382 [Consulta: 10/04/2009].