

La relación Argentina-Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación¹

Juliana Peixoto* - Jorgelina Loza**

Resumen

Brasil siempre ocupó un lugar relevante en los distintos esquemas que orientaron la política exterior de Argentina. La visión predominante respecto a este vecino ha sido fluctuante y osciló entre percibirlo como el principal rival geopolítico hasta considerarlo indispensable para ampliar la autonomía nacional y fortalecer la inserción internacional de la Argentina. El MERCOSUR transformó a estos tradicionales rivales en principales socios comerciales, dando lugar a una cultura de creciente contacto e interdependencia burocrática. Desde entonces, los lazos entre estos dos países se han ido consolidando, a pesar de la existencia de algunos momentos críticos, como fueron los años 90. Los gobiernos han avanzado en la identificación de amenazas y problemas comunes, pero retienen el temor a perder autonomía. Este trabajo aborda esta problemática, identificando y analizando los avances y los desafíos en la agenda bilateral: zonas fronterizas, migraciones, seguridad/defensa, integración comercial y diplomacia. Se demostrará que la relación con Brasil presenta en la actualidad algunas características de una cultura de condominio aunque, en términos generales, es visto como un socio necesario antes que como un amigo, en una relación no desprovista de situaciones conflictivas.

Palabras clave: Brasil. Argentina. Percepción. Rivalidad. Cooperación.

Abstract

[Argentina-Brazil relationship: between conflict administration and cooperation policies]

Brazil has always had a central place Argentina's foreign policy. The vision however has been changing over time and it has alternated between perceiving it as the main political rival and seeing it as indispensable to national autonomy and to improve external insertion. The constitution of MERCOSUR transformed both traditional rivals in trade partners, giving room to a growing contact culture and bureaucratic interdependence. Since then, the bonds between these two countries have been consolidated, despite some critical moments. Governments have advanced on the identification of common threats and shared problems identification, but they fear losing autonomy. This work revises that problematic, identifying and analyzing the advances and challenges in the bilateral agenda: frontier zones, migrations, security/defence, trade integration and diplomacy. It demonstrates that the relation with Brazil presents today some characteristics of a condominium culture, although, in general terms, Brazil is viewed as a necessary partner more than a friend, in a relationship not lacking conflictive situations.

Key words: Brazil. Argentina. Perception. Rivalry. Cooperation.

* Investigadora del área de Relaciones Internacionales de FLACSO, Bs. As.

** Investigadora del área de Relaciones Internacionales de FLACSO, Bs. As.

¹ Los contenidos aquí vertidos se basan en un artículo previo de Tussie y Botto ("De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto creciente", 2005, en prensa, a ser publicado por la Fundación Konrad Adenauer/ Brasil). Las autoras agradecen la tutoría y la generosidad en la discusión grupal.

Introducción

Para aprehender los cambios en la visión de Argentina con relación a Brasil, debemos notar, en primer lugar, que asistimos actualmente a una doble transformación en el campo de las políticas públicas. Por un lado, hay una creciente necesidad de las autoridades de compensar una frágil legitimidad interna mediante un consenso nacional que en el pasado a menudo se consiguió en virtud de un problema externo y la demonización del “otro”. Por el otro, se evidencia en el nuevo contexto económico y político de la integración, una creciente regionalización de las cadenas de políticas. Esto ha devenido en una intangible pero creciente interpenetración de las burocracias, aunadas en la elaboración de políticas de cooperación y administración de conflictos frente a problemáticas comunes. Los efectos son tangibles en los cambios de las relaciones internacionales entre ambos países, quienes han atravesado diferentes etapas a lo largo de la historia fuertemente marcadas por las visiones del otro imperantes en cada uno de los países.

Brasil siempre ocupó un lugar relevante en los distintos esquemas que orientaron la política exterior de Argentina. Sin embargo, la visión que predominó en la elite argentina respecto a este vecino ha sido fluctuante y osciló entre percibirlo no como uno más, sino como *el* principal rival geopolítico, hasta considerarlo indispensable para ampliar la autonomía nacional y fortalecer la inserción internacional de la Argentina.

Los recorridos históricos de las relaciones interestatales distinguen tres periodos en los que “la visión (Argentina) sobre el otro (Brasil)”, fue variando (Russell y Tokatlian, 2003). En las primeras décadas del siglo XX, Brasil fue visto con indiferencia desde el punto de vista económico, inferior en lo cultural y como un rival en lo político, al competir con la Argentina por imponer su supremacía en la región. En la posguerra, y más precisamente hacia fines de los ‘50, Brasil fue considerado un rival en términos geopolíticos y militares, que amenazaba la seguridad e integridad territorial del país. Es recién a mediados de los años 80 cuando se inicia el claro proceso de acercamiento entre Brasil y Argentina, principalmente alrededor de temas comerciales y económicos.

La relación de rivalidad entre estos dos países giró en torno a lo político y geopolítico, básicamente por el control de la Cuenca del Plata y el liderazgo de América del Sur. Esta rivalidad se acentuó durante los regímenes militares y se aminoró durante los democráticos. En efecto, con el advenimiento de los gobiernos de Vargas en Brasil y de Perón en Argentina, se producen distintos acercamientos, incluyendo un intento de acuerdo de cooperación económica. Sin embargo, las hipótesis de conflicto militar entre ambos países comenzaron a diluirse especialmente cuando Brasil ratificó su apoyo al reclamo de Argentina por las Islas Malvinas (Massot, 1995). En 1985 se produce un punto de inflexión en

las relaciones diplomáticas argentino-brasileñas, al iniciarse un gradual pero sostenido proceso de integración económica y de cooperación política bilateral, impulsado por los presidentes Alfonsín y Sarney, que culmina en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, mediante el cual se crea el MERCOSUR.

El MERCOSUR planteó una de las grandes transformaciones en el Cono Sur, en general, y entre estos dos países en particular, al transformar su tradicional rivalidad en la de principales socios comerciales, dando lugar a una cultura de creciente contacto e interdependencia burocrática. Desde entonces, los lazos entre estos dos países se han ido consolidando, a pesar de la existencia de momentos críticos, como fueron los años 90. En ese momento, Argentina y Brasil divergieron en muchos aspectos de su política externa, pero el MERCOSUR siguió en vuelo rasante y la visión del otro no se vio amenazada en su conjunto. Esto demuestra la autonomía que van adquiriendo los distintos actores económicos y sociales, nacionales y subnacionales, que participan del proceso y que desarrollan sus propios anillos y lazos sectoriales (Botto y Tussie, 2003). Sin embargo, y como lo demostraremos a lo largo del trabajo, la cultura de contacto aún contiene un fuerte déficit en lo que llamamos “enfoque de condominio” (Tussie y Vazquez, 2000). Los gobiernos han avanzado en la identificación de amenazas y problemas comunes, en el diseño de instrumentos y políticas para hacerle frente, pero retienen el temor a perder autonomía.

Este trabajo aborda esta problemática, identificando y analizando los avances y los desafíos en la agenda bilateral: zonas fronterizas, migraciones, seguridad/defensa, integración comercial y diplomacia. La agenda bilateral se utiliza como la pantalla donde se proyectan las percepciones del vecino. Dichas percepciones están marcadas por tres “visiones del otro” que a veces se suceden entre sí y otras coexisten, y se influyen mutuamente en constante remolino: rivalidad, contacto y condominio.

Del mismo modo, la conclusión trae reflexiones sobre las perspectivas futuras de la agenda bilateral y las posibilidades de que Brasil ejerza un rol de liderazgo en ella. La relación con Brasil presenta, en la actualidad, algunas características de una cultura de condominio aunque, en términos generales, es visto como un socio necesario antes que como un amigo, en una relación no desprovista de situaciones conflictivas.

1. Zonas fronterizas

En los centros urbanos localizados a ambos lados de las fronteras entre los países, se dan las mejores condiciones para el desarrollo de las actividades económicas complementarias y de interacción social cotidiana. Estas ciudades comparten rela-

ciones funcionales, sociales y culturales que favorecen el intercambio diario entre las poblaciones y las actividades conjuntas.

Sin embargo, la disolución de las hipótesis de conflicto bélico y el énfasis puesto en la integración regional trajo consigo el abandono por parte del Estado de cualquier política activa de desarrollo en la zona de frontera y la retirada de destacamentos militares. Las inversiones actuales en infraestructura parecieron buscar la promoción del intercambio comercial terrestre antes que la promoción poblacional de la zona (Grimson, 2003). Asimismo, la relación que se desarrolla entre esas “ciudades par” o “ciudades gemelas” deja ver importantes desigualdades socioeconómicas entre las mismas, en gran medida resultado de las asimetrías entre la densidad demográfica, los incentivos fiscales y la infraestructura disponible.

Además de desarrollar complejas redes de comercio local, donde se intercambian bienes y por donde transitan personas, las comunidades próximas entre sí realizan un constante intercambio de bienes simbólicos (creencias, prácticas, costumbres) que de todos modos son resignificados al traspasar la frontera.

La construcción identitaria de esos grupos contiene como elemento clave la nacionalidad de cada grupo, siendo la frontera fundamental en la definición de las propias conceptualizaciones, prácticas y nociones de sentido. De ese modo, se puede hablar de la existencia de una “cultura de contacto” construida sobre identificaciones distintivas, ya que es “sobre la existencia de la frontera que se organiza un sistema social de intercambios entre grupos que se consideran distintos”. (Grimson, 2003: 240; Grimson, s/f)

Sin embargo, esa cultura de contacto todavía no evolucionó a una relación más estrecha de amistad o condominio promovida por el estado, que se refleje, por ejemplo, en políticas comunes de saneamiento, carreteras, control medioambiental o desarrollo humano.

2. Migraciones

La migración dentro de lo que podríamos llamar el MERCOSUR (ampliado) está claramente estigmatizada entre los países receptores y los que no lo son. De todos los países receptores, la Argentina ha sido tradicionalmente –y continúa siendo– el país que mayor cantidad de inmigrantes regionales recibe. Los países expulsores son principalmente Paraguay, Bolivia y en menor grado Perú.

Un aspecto notorio es la ausencia de flujos de migrantes brasileños en las estadísticas y patrones históricos. Si bien existe movimiento de poblaciones de frontera, ello no representa flujos importantes y, además, está fuertemente atado a una situación de coyuntura. Existen importantes flujos poblacionales entre Argentina y Brasil que se relacionan más de cerca con las prácticas cotidianas y la economía y los servicios de las ciudades fronterizas y ciudades gemelas.

La zona de la Triple Frontera presenta un ejemplo paradigmático de este tipo de circulación de la población en busca de una mejor atención de la salud. El intercambio se produce, principalmente, por las disparidades entre los servicios de salud de Argentina, Brasil y Paraguay.

Entre Argentina y Brasil se ha avanzado en un acuerdo de reciprocidad en la materia, según el cual cada país se compromete a atender a la población vecina en aquellos aspectos que tuvieran deficitarios. Sin embargo, no existen acciones conjuntas para paliar las necesidades de los pobladores de manera eficiente y coordinada, como la creación de una zona sanitaria interfronteriza. Esta dificultad para diseñar soluciones conjuntas también se manifiesta frente al problema de los extranjeros ilegales.

Los discursos integracionistas ocultan la situación de marginalización en la que se encuentran las zonas de fronteras, especialmente del lado argentino, olvidadas en los diseños de políticas públicas², lo que dificulta la construcción de una cultura de condominio, reflejada en iniciativas conjuntas.

3. Defensa y seguridad

Existe un amplio consenso entre los especialistas a partir del cual la defensa y la seguridad son definidas como estados mentales (percepción de bienestar), que responden a la sensación de previsibilidad y confianza en el orden público. La diferencia entre ambas dimensiones radica en el tipo de amenaza y en los instrumentos más adecuados para alcanzarlas³. (Donadio, s/f)

No existe, en la actualidad, ninguna hipótesis de conflicto y/o de amenaza militar entre la Argentina y Brasil, ni problemas de carácter territorial, aun cuando estos últimos subsistan en el resto del continente⁴. Las hipótesis de conflicto militar comenzaron a diluirse cuando Brasil ratificó su apoyo al reclamo de Argentina por las Islas Malvinas y se fortalecieron las coincidencias en los lineamientos de política externa de ambos países a principios de los años 80. (Saraiva y Tedesco, 2004)

2 Desde el lado de Argentina hay además un desconocimiento de la existencia de subregiones identitarias que sobrepasan las demarcaciones fronterizas, articulando los territorios nacionales de manera parcializada. En el territorio ocupado por Brasil y Argentina, podemos mencionar la existencia de una región económico-cultural "Gaucha" o "Gaúcha" (Grimson, s/f).

3 Mientras la defensa se vincula con la dimensión estratégica, en la que la soberanía y territorialidad del país se siente amenazada y supone el empleo del instrumento militar (FFAA) para defenderse; la seguridad se vincula con la dimensión interna y ciudadana, en la que la permanencia de ciertos valores (propiedad privada, democracia, etc.) se ve amenazada y se recurre al empleo de fuerzas policiales y/o de seguridad.

4 Subsisten en América del Sur tres conflictos territoriales: la pretensión boliviana de ganar su salida al mar que lo enfrenta con Chile; la diferencia venezolana/colombiana en la zona del lago de Guyana; el conflicto en torno a la Cordillera del Cóndor entre Ecuador y Perú (Massot, 1995: 227).

En 1985 se produce un punto de inflexión en las relaciones diplomáticas con la firma de la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear, que culminó con el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y plantó los cimientos de un programa de cooperación nuclear entre ambos países y de ayuda mutua entre sus fuerzas armadas (FFAA).

Podemos decir que los mayores logros y avances dados en materia de percepción cooperativa en cuanto a defensa regional se desarrollan en el intercambio de información y de recursos, potenciando el desempeño de las iniciativas y políticas que cada país encara de manera unilateral en la materia. Sin embargo, se trata sólo de un primer paso hacia una política de defensa conjunta.

Brasil y Argentina no están exentos de los efectos de las nuevas amenazas mundiales, como el crimen organizado y el terrorismo que afectan la seguridad y estabilidad de la democracia. En cuanto al tráfico de drogas, ambos países son eslabones importantes en la cadena que proviene de países vecinos de la región (Colombia, Bolivia y sus porosas fronteras).

En cuanto al lavado de dinero y contrabando de armas, existe información fragmentada y de difícil acceso para dar cuenta de la situación en ambos países. Lo cierto es que el mercado de armas ilegales es una preocupación de estado en Brasil y comienza a serlo en la Argentina. Las políticas públicas y los mecanismos dispuestos de manera unilateral por los estados son a simple vista inocuos e insuficientes para combatirlos.

Para enfrentar estas amenazas a la seguridad ciudadana y formas del crimen organizado no bastan políticas nacionales inteligentes, sino que se requiere de la coordinación entre los estados y políticas regionales. Los avances en la materia son más que escasos y muestran importantes divergencias nacionales que obstruyen su factibilidad; a saber, las prioridades nacionales, el rol que las constituciones nacionales dan a las fuerzas armadas y de seguridad en uno y otro país y los recursos presupuestarios destinados para tal fin.

La excepción a estas divergencias en materia de seguridad interna, ha sido la política desarrollada de manera conjunta en la Triple Frontera. Para combatir al terrorismo islámico los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay convinieron la creación de un Comando Tripartito, en 1996. Su objetivo es conducir medidas de cooperación e intercambio de información entre las tres ciudades de frontera (Foz de Iguazú, Brasil; Ciudad del Este, Paraguay y Puerto Iguazú, Argentina) y elaborar medidas conjuntas para garantizar la seguridad. Sin embargo, el verdadero catalizador de la iniciativa provino de la incorporación de Estados Unidos en la conformación del Grupo 3+1, después del atentado del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas.

4. Relaciones comerciales

Con la constitución del MERCOSUR, el intercambio comercial entre ambos países se ha visto favorecido. De hecho, la mayor parte del comercio intra-regional fue liberalizado entre 1991 y 1994. Se aplican excepciones a los sectores automotriz y azucarero, que están sujetos a regímenes especiales y a grupos de productos considerados sensibles para cada país miembro, muchos de ellos pertenecientes a la esfera de los bienes de capital y de informática y telecomunicaciones. (Bouzas, 1995; Laird, 1997; Palacios, 2004). Con esas pocas excepciones, actualmente el comercio dentro del MERCOSUR está exento de aranceles aduaneros para la mayoría de los productos –alrededor de 85% del universo arancelario está liberalizado–, y AEC, adoptado en 1995, se aplica en la actualidad a la mayoría de las importaciones.

Sin embargo, la relación comercial entre Argentina y Brasil no estuvo libre de tensiones y conflictos. Las oscilaciones estuvieron, en gran parte, determinadas por las diferentes visiones de inserción externa que se reflejaron sobre el tipo de cambio y sobre la política fiscal, la tasa de interés y el nivel de actividad. (Heymann, 1999; O'Connell, 2001). El intercambio comercial entre ambos países se duplicó a partir de la creación del MERCOSUR, en 1991, así como el peso relativo de las exportaciones de un país en la economía del otro.

Las importaciones de Argentina originarias de Brasil crecieron sensiblemente desde el inicio del PLC. Asimismo, el peso de Brasil en la economía argentina (porcentaje de importaciones desde Brasil sobre el total de importaciones argentinas y porcentaje de exportaciones a Brasil sobre el total de exportaciones) es significativamente mayor que el peso de Argentina en la economía brasileña. Ese escenario agudiza la percepción de que la relación con Brasil es asimétrica y desventajosa, sobre todo para aquellos sectores que tienen que hacer frente a la competencia brasileña.

Por otro lado, las divergencias cambiarias generan un profundo cuestionamiento argentino del MERCOSUR, que clama por una cláusula de adaptación competitiva para los sectores amenazados. Esta visión se ve agravada por las asimetrías en el perfil exportador. Brasil se ha convertido en el mayor proveedor de manufacturas dentro del bloque: los principales proyectos que exporta a Argentina son coches de pasajeros, maquinaria, componentes electrónicos, productos de la industria química, plásticos, metales y derivados, textiles. Mientras, el valor agregado de las exportaciones de Argentina hacia Brasil ha disminuido. En efecto, los principales productos que exporta la Argentina al Brasil, a excepción del sector automotriz donde hay un acuerdo de comercio administrado, están vinculados a los recursos naturales.

Para algunos sectores en Argentina, existe la percepción de que una de las principales causas de esa “reprimarización” en el perfil exportador es la equivocación

da relación bilateral llevada adelante con Brasil y la resistencia de éste de corregir el error, sobre todo en cuanto a la disminución de las asimetrías. Es del anterior ministro de economía de la Argentina, Roberto Lavagna, la siguiente declaración:

“Porque si no se sigue ese camino (de que Brasil acepte la implementación conjunta de políticas sectoriales en busca de un desarrollo de ventajas comparativas dinámicas) no habrá MERCOSUR... Para reprimarizarse no es necesario ser socio de Brasil”. (Lavagna, 1999: 9-10).

En suma, más allá de que en términos macroeconómicos la Argentina, durante muchos años, sostuvo un superávit con relación a Brasil, persiste aquella visión de distribución asimétrica de beneficios, fruto de la presión micro causada por los sectores que sufren pérdidas con la integración comercial. En general, salvo los sectores que impulsaron la creación del MERCOSUR y que se encuentran integrados en estrategias intrafirma⁵, el sector industrial percibe que no hay equilibrio entre los costos y beneficios de la integración con Brasil tal como está.

4.1. La Inversión Extranjera Directa

La atracción de inversión extranjera directa (IED) es la columna vertebral del MERCOSUR. Durante la primera mitad de los '90, como resultado del proceso de privatizaciones, Argentina fue la principal receptora de la IED que se destinó al MERCOSUR, alcanzando en 1994 un pico de 54% de toda la IED destinada al MERCOSUR. Sin embargo, durante la segunda mitad de esa década el flujo viró hacia Brasil. El proceso se consolidó en años sucesivos, escenario que tocó su punto crítico en 2001 cuando el 88% de la IED destinada al MERCOSUR fue a Brasil, mientras sólo un 8% a Argentina. Fruto de la creciente recuperación de la economía, pasada la crisis del 2001, se nota una cierta recuperación de la capacidad de atracción de IED por parte de Argentina. Algunos expertos creen que la tendencia es que los flujos alcancen un equilibrio proporcional al tamaño de las economías de ambos países, lo que giraría alrededor de 3 a 1 en favor de Brasil.

Hay que señalar, sin embargo, que el avance en la integración comercial no significó un progreso en la creación de un régimen regional de inversiones. Por el contrario, el mayor contacto puso de relieve las divergencias en los modelos económicos. De hecho, ambos países divergieron incluso en el perfil que debían tener como polos receptivos de IED: mientras Argentina apostó a las privatizaciones y la desregulación como principales herramientas de atracción, Brasil lo hizo en base a incentivos fiscales, presentando un menor nivel de apertura. La lógica pre-

⁵ Por otro lado, para algunos sectores, como el de la siderurgia y el petroquímico, la regionalización de la producción en el MERCOSUR ha constituido una plataforma de lanzamiento para la conquista de mercados más amplios (Giacalone, 2004). En gran medida, estos sectores son los que “marcan” y posibilitan la consecución de los proyectos de infraestructura que, como el anillo energético, une a los gobiernos de la región en lo que se da en llamar Unión Sudamericana.

dominante –salvo en los sectores donde predominan las estrategias de empresas transnacionales–, fue y es la competencia.

Por otro lado, se percibe un creciente malestar en la Argentina por el aumento de las inversiones brasileñas en el país, a lo que muchos titulan la “invasión brasileña” (Reuters, 2005). En los últimos años, marcadamente a partir del 2004, Argentina es uno de los principales destinos de IED brasileñas, sobre todo en energía y en menor medida en alimentación, cimiento y siderurgia⁶.

La marcha hacia la cultura de amistad se muestra mucho más lenta de lo que se preveía en los tempranos años 90, cuando el MERCOSUR era visto como la más promisoriosa iniciativa de integración entre países en desarrollo. En la medida en que la integración avanzó, sacó a la luz los desacuerdos en los distintos ámbitos de la agenda económico-comercial, lo que condujo a escasos avances en la coordinación macroeconómica, en las restricciones no arancelarias, o la creación de un régimen de inversiones.

En suma, se puede afirmar que la acción es crecientemente coordinada, pero persisten rasgos de competencia que predominan sobre la cooperación. Ese cuadro genera en Argentina visiones divergentes acerca de Brasil. A pesar de que muchos perciben la relación con Brasil como muy asimétrica, donde el país vecino recibe mayores ventajas, la percepción más difundida es la que afirma que Brasil es un socio fundamental y que, a pesar de las diferencias que resta resolver, no puede concebirse una relación de rivalidad.

Guillermo Rozenwurcel (2005) sintetiza esta visión cuando afirma “Es verdad que hasta ahora el MERCOSUR no dio los frutos esperados, pero dado que ninguno de los problemas que enfrentamos se verá aliviado sin él y, por el contrario, sus potencialidades siguen vigentes, tal vez el secreto esté en perseverar, sin actitudes arrogantes ni complejos de inferioridad”.

5. Diplomacia: avances en diplomacia gubernamental y ciudadana

Desde la crisis de la deuda en 1982 y la transición política de la región a mediados de la década del ochenta, Brasil y Argentina han intentado iniciativas conjuntas en el campo diplomático. Sin embargo, la cooperación no se mantuvo ni constante ni homogénea.

A partir de 2003, pareció ceñirse un mayor entendimiento y consenso entre ambos países en los foros multilaterales, en gran medida promovido por la llegada al poder de los Presidentes Kirchner y Lula. En términos de las negociaciones comerciales, las diferencias y las desconfianzas de antaño –principalmente las

⁶ Entre las adquisiciones está Perez Companc SA, EG3, Petrolera Santa Fe por parte de Petrobras, Banco del Buen Ayre SA por parte del Banco Itaú SA, Ferrovía Centro Atlántica SA por parte de la Companhia Vale do Rio Doce y la Sipar Laminación de Aceros por parte del Grupo Gerdau. (UNCTAD, 2004)

pujas pro y anti ALCA de los 90- dieron lugar a un esfuerzo de convergencia. Los acuerdos y las negociaciones que en la década anterior se intentaban llevar de manera unilateral, de forma de socavar el poder de Brasil, fueron convalidados bajo el paraguas del MERCOSUR (ejemplo: MERCOSUR-India, MERCOSUR-SACU, MERCOSUR-México). Es posible afirmar que hoy este bloque está intentando cumplimentar uno de los prerequisites de la llamada unión aduanera⁷, pero no sin enfrentar obstáculos.

La relación entre la Argentina y Brasil en la OMC sufre de sub-coordinación. De hecho, en materia agrícola, Brasil encabeza el llamado G-20, en los llamados temas de Singapur, donde persisten divergencias con Argentina. Asimismo, en la elección del Secretario de la OMC a principios del 2005, mientras Brasil lanzó sin consulta su propio candidato Luiz Felipe Seixas Corrêa, la Argentina había dado su apoyo al candidato de Uruguay, Carlos Pérez De Castillo.

Las negociaciones del MERCOSUR con la CAN ejemplifican las diferentes prioridades de ambos países. El principal impulsor de esas negociaciones es Brasil, que tiene un renovado interés en construir un área de libre comercio en América del Sur, plan que ya puso en marcha con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en 2004. Brasil disputa el liderazgo norteamericano en la región y eso es claro en el apresuramiento por culminar las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR, en el momento en que Estados Unidos avanza en la negociación con el bloque andino. El núcleo del problema en las negociaciones se encuentra en la fuerte resistencia de Argentina, que teme la erosión de preferencias en el mercado brasileño. (Terra y Laens, 2003)

Para concluir con las negociaciones comerciales hacia terceros países, señalaremos dos novedades introducidas en los últimos años en el marco del MERCOSUR, que representan avances en la cultura de contacto, en la interrelación entre Argentina y Brasil. La primera se refiere a la aparición de actores subnacionales que comienzan a interesarse y a participar en el diseño y la puesta en marcha de las políticas internacionales. La segunda es aún más representativa y refiere a la iniciativa de crear consulados conjuntos en ciudades como las de Boston y Hamburgo. De esta manera, además de compartir información y promover reuniones regulares para discutir iniciativas locales, esta medida contribuye a disminuir costos y hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles.

Las demostraciones de coordinación y cooperación recíproca se extienden a otras decisiones y foros. Si bien en un momento inicial Argentina ponderó la posibilidad de lanzar su propio candidato a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2005 abdicó de la idea y dio su apoyo explícito al candidato brasileño. En cuanto a la elección del Presidente de la OEA en 2005, ambos países

⁷ La unión aduanera implica, entre otras cosas, no sólo adoptar un arancel externo común y procedimientos aduaneros comunes sino negociar con los no miembros como una sola parte.

apoyaron al candidato chileno en oposición al candidato mexicano. No obstante ello, la Argentina mira con recelo la intención de Brasil de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por otro lado, en los foros financieros persiste la falta de coordinación. Así, por ejemplo, en las negociaciones entre la Argentina y el Fondo para la renegociación de la deuda argentina post *default*, Brasil buscó mantenerse alejado para evitar cualquier efecto negativo sobre su escenario interno, alimentando rencores y desconfianzas en algunos sectores argentinos. Esta situación de malestar fue finalmente superada en marzo de 2004 con la Declaración de Copacabana, donde ambos países afirman posiciones similares con relación a los problemas de endeudamiento.

En síntesis, es posible caracterizar la actual gestión diplomática como de creciente cooperación entre ambos países, con iniciativas aisladas que van más allá de ello y reflejan una relación más estrecha. Sin embargo, estas iniciativas no evolucionaron todavía hacia una política común sobre estrategias en el mediano plazo.

Aunque la acepción más tradicional del término diplomacia lo vincula con la posición defendida por los gobiernos en los distintos foros de negociación, hay una segunda acepción del término, por cierto más novedosa, que lo describe como las relaciones de cooperación que mantienen actores no gubernamentales, principalmente de la llamada sociedad civil.

En ese sentido, los lazos entre Argentina y Brasil fueron fortalecidos desde mediados de la década de los 80 por los contactos construidos entre los distintos actores de la sociedad civil, en torno a la idea de integración regional.

Los sindicatos, primero, y las organizaciones no gubernamentales después, apoyaron los primeros años de gestión del MERCOSUR y acercaron iniciativas para fortalecer su estructura institucional e incluir nuevos temas en las agendas gubernamentales (Portella, 2002). En 1994, la coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CSCS) presentó la iniciativa de abrir un espacio de participación a los actores no gubernamentales en la estructura organizativa del MERCOSUR, cuyo resultado fue la creación del Foro Económico Social, que incluye en su estructura a los tres sectores de la sociedad civil: trabajadores, empresarios y ONG's.

Del mismo modo, la diplomacia ciudadana fue responsable por el proyecto de protocolo de medio ambiente, que fue elaborado por ONG's bajo el liderazgo de Brasil. Sin embargo, la propuesta presentada al Grupo Mercado Común (GMC) en 1997 fue rechazada y neutralizada en sus alcances a una mera declaración.

En cuanto a las ONG's de género, movimientos sociales, cooperativas etc., si bien su participación está prevista en el Foro Económico Social, diferencias y recelos con los sectores más tradicionales –sindicatos y empresarios– los obligaron

a generar sus propios foros de cooperación, articulación e incidencia. De manera general, esos actores presentan una tendencia creciente a trabajar en cooperación con sus pares del país vecino, creando redes de consulta, de investigación y foros para debate y difusión de ideas compartidas.

En cuanto al sector privado, su participación es y ha sido protagónica en la consolidación de los lazos de cooperación comercial entre Argentina y Brasil desde un comienzo y lo sigue sino en la actualidad; pero a diferencia de los sindicatos y de la sociedad civil, su influencia y participación en estos temas no es novedosa (Botto, 2003). Por un lado, algunos sectores presentan una tendencia a la integración (sectores orientados a la exportación) y perciben a Brasil como un socio fundamental y deseable. Por otro, algunos sectores todavía insisten en posturas marcadas por la rivalidad y la competencia (sectores mercado-internistas) y perciben al vecino como una amenaza que debe ser frenada.

Podría decirse que la participación de la sociedad civil se articula alrededor de la agenda del MERCOSUR, y prioriza a los gobiernos regionales como sus interlocutores. Se trata de organizaciones o redes fuertemente centralizadas. Además, la diplomacia ciudadana parece estar representada básicamente por las organizaciones más tradicionales, como los empresarios y los sindicatos, que son en definitiva los que cuentan con recursos propios y representación institucional en todos los países de la región.

En pos de superar estos déficit, y para promover la participación de los ciudadanos y de las organizaciones locales, los gobiernos crearon dos instancias: las Merco-ciudades y las Reuniones de Municipalidades e Intendencias del MERCOSUR (REMI). Esas iniciativas promueven el acercamiento entre actores de ambos países, ayudando a la construcción de una percepción de Brasil fundada en rasgos de amistad.

6. Reflexiones finales

La visión de Brasil por parte de Argentina, desde el punto de vista histórico, evolucionó desde la percepción predominante de Brasil como rival, después como socio y, en las dos últimas décadas, incorporó rasgos de "país amigo", pero sin llegar a una acabada cultura de condominio.

Más allá de los grandes cambios históricos en la percepción del vecino, la revisión de la agenda bilateral ha servido como pantalla para mostrar la existencia de múltiples visiones de Brasil en la Argentina. La diferencia está en los extremos entre los cuales oscilan esas múltiples visiones, influenciada también por un cambio en la lógica dominante en la región. Si en la década de los años 70 las visiones convergían en considerar a Brasil como un rival -con relación al cual se conside-

raba hipótesis de conflicto militar-, actualmente esas visiones parten de una visión de Brasil como competidor económico.

Dichas visiones múltiples son muchas veces moldeadas por relaciones económico-comerciales, como es el caso de los sectores amenazados por la competencia brasileña o los sectores que se encuentran altamente integrados con sus pares en el país vecino. En ese ámbito, vale resaltar “el creciente malestar en la relación bilateral con Brasil” (Giorgi, Cepeda y Escobar, 2005), sobretodo ante el aumento de las IED brasileñas en el país y a la falta de empeño de ese país en aminorar las asimetrías. El aumento de la interdependencia anuló las hipótesis de conflicto clásico, pero el creciente contacto económico dio lugar a nuevos conflictos económico-comerciales. De hecho, la competencia económica es la matriz de las nuevas relaciones internacionales. (Stopford & Strange, 1991)

A medida que pasa el tiempo y el MERCOSUR madura, los roces de hoy ya no cuentan con la misma tolerancia de los primeros tiempos del bloque. Esa reiteración de los conflictos comerciales y la valoración negativa de muchos sectores en Argentina con relación a la actitud brasileña “contamina” otras esferas de la relación entre ambos países, generando ruidos en la comunicación bilateral.

Hoy por hoy, la relación con Brasil tiene algunas características de una cultura de condominio –más marcada en algunos ámbitos, como la defensa, el medio-ambiente, algunas iniciativas en la diplomacia. Sin embargo, en términos generales, el país vecino es visto como un socio necesario, más que como un amigo. Además, en algunos momentos, esa visión es acompañada de un cierto malestar, determinado por factores como el ir y venir de los conflictos comerciales, la presencia cada vez mayor de empresas brasileñas en territorio argentino, la reprimarización del perfil exportador argentino en el intercambio con Brasil o la resistencia a aceptar un liderazgo del país vecino.

Habiendo abandonado la pretensión de competir por el liderazgo regional (“A veces a mí me hablan de liderazgo... Y la Argentina no puede pensar hoy en liderar cuando tiene que reconstruirse y ser un país serio y previsible”, Néstor Kirchner, *Clarín*, 22.05.05), la posición gubernamental argentina da cuenta de que hay una visión de Brasil muy marcada por lo económico. Llevando la voz cantante, el ministro de economía argentino Roberto Lavagna declara que: “Si no hay la firma de lo que llamamos una cláusula de adaptación competitiva, que trata de que los beneficios del MERCOSUR sean equilibrados, la reunión (cumbre de presidentes del MERCOSUR) puede llegar a ser puramente ceremonial”. (*Clarín*, 15.11.2005)

Bibliografía

- BIELSA, R. y AMORIN, C. (2005), "La alianza de Argentina y Brasil como proyecto político imprescindible", *Diario Clarín*, 30/11/2005.
- BOTTO, Mercedes (2003), "El ALCA y la participación de la sociedad civil: alcances y desafíos de la nueva agenda regional" en *Revista Integración y Comercio* N°19, Período julio/diciembre 2003. Buenos Aires.
- BOTTO, M. y TUSSIE, D. (2005), "De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto creciente". En prensa, a ser publicado por la Fundación Konrad Adenauer/ Brasil.
- BOUZAS, R. (1995), "MERCOSUR and preferential trade liberalization in South America: record, issues, and prospects". *Notas Técnicas del CIEPLAN* N° 160. Santiago de Chile, CIEPLAN.
- GIACALONE, Rita (2004), *La regionalización del acero en América Latina: el caso del Consorcio Amazonia*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- GIORGI, D.; CEPEDA, H., ESCOBAR, S. (2005), *Proyecto para perfeccionar la integración desde un enfoque micro*. Buenos Aires.
- GRIMSON, Alejandro (2003), *La nación en sus límites: contrabandistas y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*, Buenos Aires, Editorial Gedisa.
- (s/f), "Fronteras, migraciones y MERCOSUR: crisis de las utopías integracionistas" disponible en <http://www.apuntes-cecyp.org>
- HEYMANN, Daniel (1999), "Interdependencia y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el MERCOSUR", en Jorge Campbell (ed), *MERCOSUR entre la Realidad y la Utopía*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- LAIRD, S. (1997), "MERCOSUR, objectives and achievements", artículo preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Organización Mundial de Comercio, Montevideo.
- LAVAGNA, Roberto (1999), "Política industrial común: la visión argentina". Trabajo presentado en el seminario "Brasil-Argentina", días 10 y 11 de junio. Rio de Janeiro: Instituto de Relaciones Internacionales del Itamaraty.
- MASSOT, V. (1995), "Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral" en De la Balze (comp.) *Argentina & Brasil, enfrentando el siglo XXI*. ABBRA/CARI, Buenos Aires
- O'CONNELL, Arturo (2001), "Los desafíos del MERCOSUR ante la devaluación de la moneda brasileña" en *Estudios Estadísticos y prospectivos CEPAL*, n° 10, febrero.
- PALACIOS, Graciela (2004), "Mercosur: instrumentos económicos (para alcanzar la UA)". Mimeo preparado para curso.
- PEIXOTO, J. (2003), "Brasil, Argentina y los recursos hídricos: el caso Itaipú/Corpus a la luz del realismo clásico". Mimeo, Maestría en RRII, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

- PORTELLA DE CASTRO, María Silvia (1999), "Negociações coletivas internacionais e MERCOSUR" en Chaloult, Yves & de Almeida, Paulo (org) *MERCOSUL, NAFTA e ALCA: a dimensao social*, San Pablo: LTr.
- REUTERS (2005), 'Invasão imperialista' pelo Brasil incomoda vizinhos sul.americanos", disponible en www.grupofundamentum.com.br/noticias
- ROZENWURCEL, Guillermo (2005), "¿Qué hacer con Brasil?", Columna de opinión en *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 20 de mayo.
- RUSSEL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SARAIVA, Miriam y TEDESCO, Laura (2003), "Argentina y Brasil: políticas exteriores comparadas tras la Guerra Fría" en Palermo, Vicente (2003) (comp.). *Política Brasileña Contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Intituto Di Tella y Siglo XXI. Buenos Aires.
- STOPFORD, J. & STRANGE, S. (1991), "Rival States, rival firms: competition for world market shares" en *Cambridge Studies in International Relations*, N° 18, Cambridge University Press, Gran Bretaña.
- TERRA, I. y LAENS S. (coord.) (2003), "Las Negociaciones Externas del Mercosur: ALCA y el Acuerdo con la Unión Europea" Encuentro Regional MERCOSUR 2003, en http://www.redmercosur.org.uy/espanol03/Encuentro/doc_negociaciones.doc
- TUSSIE, Diana y BOTTO, Mercedes (2003), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Editorial Biblos - FLACSO, Buenos Aires.
- TUSSIE, D. y VAZQUEZ, P. (2000), "Comercio y problemas ambientales en el contexto del MERCOSUR" en Araya, Mónica (ed.) *Comercio y ambiente: temas para avanzar el diálogo*; Buenos Aires: OEA.
- UNCTAD (2004). "Outward FDI from Brazil: poised to take off?" occasional note, 7 december.