

Centro de Reflexión en Política Internacional

El lado áspero de la relación de Argentina con Brasil

Roberto Miranda*

Resumen:

La "relación estratégica" con Brasil ha sido una de las cuestiones más relevante de la agenda externa de Argentina, desde su redemocratización de 1983. Con el tiempo, esta relación fue adquiriendo distintas modalidades. Uno de los aspectos que ha estado modificando el sentido de la relación bilateral, es el liderazgo brasileño de los últimos años. Justamente, Brasil, en el ámbito sudamericano no sólo reforzó la cooperación por consenso, sino que también impulsó de un modo u otro la cooperación por liderazgo, la cual ha incomodado a la Argentina. En este trabajo preliminar sobre la investigación que estamos realizando, analizamos las características de la mencionada incomodidad y, paralelamente, qué es lo que debe hacer con su política exterior. Sobre todo, hemos hecho hincapié en que la Argentina debe sostener la relación bilateral y la integración sudamericana desde iniciativas de cooperación por consenso, para que este esquema gravite y le reste posibilidades al liderazgo brasileño de transformarse en una subhegemonía.

Palabras claves: Relación bilateral. Integración. Liderazgo.

1. Introducción

En los últimos tiempos, las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil han tenido momentos de esplendor y momentos de declive. Pero, a pesar de esta oscilación, las coincidencias y las diferencias se han movido en un contexto de integración. No obstante, la impronta interna y externa de cada país invariablemente repercutió en el otro. Desde el punto de vista de la Argentina, es posible señalar su incomodidad por algunas de las actitudes y decisiones brasileñas relacionadas con la política sudamericana, teniendo muy en cuenta la "relación estratégica" que rige el vínculo entre ambos países¹.

* UNLP. UNR. CONICET

¹ Al respecto ver: José Botafogo Gonçalves y Mauricio Carvalho Lyrio (2003). Alberto Arce Suárez (2004).

En este trabajo no sólo analizamos algunas cuestiones de la incomodidad de la Argentina a partir del liderazgo brasileño en la subregión, sino también ciertas consideraciones sobre lo que podría realizar nuestro país frente a esta realidad con el ánimo de sostener la excepcionalidad de las relaciones bilaterales y, fundamentalmente, de reforzar la integración sudamericana.

2. El liderazgo brasileño

Desde 1985 hasta la actualidad, el bilateralismo que tejieron la Argentina y Brasil ha sido sorprendente si lo comparamos con las relaciones que históricamente tuvieron ambos países. Vale recordar que los momentos de rivalidad y sospecha mutua entre Buenos Aires y Brasilia fueron más significativos que los momentos de cooperación e integración. Siguiendo las modelizaciones de Hans Morgenthau sobre el equilibrio del poder, Brasil siempre estuvo cerca del esquema de competencia mientras que la Argentina lo estuvo del esquema de la política de prestigio. Pero el bilateralismo contemporáneo ha sido generoso en el entendimiento argentino-brasileño, provocando numerosas instancias de cooperación e integración.

Este bilateralismo ha pasado por distintas vicisitudes, muchas veces ligadas a cuestiones propias del Mercosur². Lo que ambos países fueron acordando desde la redemocratización estuvo enmarcado en la cooperación por consenso. Sin embargo, a partir de la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia en setiembre de 2000 y de la crisis institucional de la Argentina de diciembre de 2001, fue apareciendo otra forma de sostener la cooperación subregional. Junto a la cooperación por consenso, Brasil fue configurando la cooperación por liderazgo lo cual, muy lentamente, ha ido trastocando el escenario sudamericano en términos de poder.

De hecho, en los últimos tiempos, la integración sudamericana se ha movido en torno a una suerte de tensión entre lo que es cooperación por consenso y lo que es cooperación por liderazgo. Para la Argentina, la condición de potencia regional que tiene Brasil no ha sido una novedad, básicamente por cómo se fue estructurando el mundo desde la posguerra fría y la globalización. Si bien Brasil tiene un debate singular sobre el asumir o no el liderazgo, lo cierto es que la diplomacia de

² Dentro de la posibilidad de contar con distintos puntos de vista destacamos: José Sanahuja (2002). Carlos Moneta (2002). Luiz Moniz Bandeira (2003).

Itamaraty produjo varias acciones políticas que pueden ser ubicadas dentro del molde del comportamiento de una potencia regional³.

Sabemos que Helio Jaguaribe entiende que el bilateralismo argentino-brasileño es un requisito fundamental para consolidar el Mercosur y, en consecuencia, para sostener en el futuro a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Este proceso debería darse dentro de lo que él considera que son los ejes de la integración sudamericana: por un lado, que esta integración sea gradual, y por el otro, que resulte consensuada y equitativa⁴. Sin embargo, Jaguaribe planteó un particular tipo de liderazgo regional al que llamó "por cooptación" y cuya definición es que el país líder le propondría a los países liderados lo que a estos les convendría o les interesaría realizar. Esto quiere decir que Brasil podría llevar a cabo lo que a la Argentina le resultaría conveniente de acuerdo a sus objetivos e intereses⁵.

Pero Itamaraty, en este aspecto, no tuvo muy en cuenta la gradualidad de la integración de acuerdo a los términos de Jaguaribe, como tampoco el sentido del consenso. En realidad buscó liderar estratégicamente a la subregión y de algún modo lo logró. A nuestro entender, la iniciativa brasileña de la Cumbre de Sudamérica y Países Árabes realizada en mayo de 2005 en Brasilia, por ejemplo, fue todo un símbolo de aquél liderazgo que pretendió oficializar el presidente Luiz Lula da Silva. Este protagonismo internacional de Brasil estuvo asociado a un marco de liderazgo basado, principalmente, en el impulso integracionista como factor decisivo para su éxito. Al respecto basta considerar el moderado discurso del canciller Celso Amorim⁶.

3. La otra cara del bilateralismo

En la evolución de la relación con Brasil, a Argentina participó de situaciones en las que la diplomacia de Itamaraty condujo una cooperación por liderazgo. Esta conducción remolcó un lado áspero. Se trata de las incomodidades que algunas de aquellas situaciones de política diplomática brasileña le han provocado a Buenos Aires, amenazando la relación bilateral, o bien originando efectos de debilidad en el Mercosur como así también en la integración sudamericana. Sobre esto es posible plantear distintas perspectivas. Una de ellas puede ser que Brasil no desarrolló el

³ A pesar del tiempo transcurrido de la publicación del artículo, el análisis que realiza Sérgio Danese (2001) identifica aspectos que en la actualidad tienen vigencia.

⁴ Conferencia de Helio Jaguaribe en la Universidad Nacional de La Plata titulada "Argentina, Brasil y el mundo ante el siglo XXI", el 6 de noviembre de 2005.

⁵ Ver entrevista en *La Nación*, 17.05.05.

⁶ Por ejemplo, ver entrevista en: *Prensa Libre*, Guatemala, 17.05.04.

liderazgo por cooptación de la forma en que teóricamente lo planteó Jaguaribe. Otra, por cierto muy significativa, es que Brasilia canalizó su liderazgo aprovechando sistemáticamente al Mercosur en clave de instrumento de poder internacional, poniendo en evidencia que su objetivo con respecto a esta estructura es la de considerarla no como un fin en sí mismo, sino como un medio para su política exterior.

Una de las situaciones en la que la Argentina sintió cierta incomodidad frente a la actitud diplomática brasileña, fue en ocasión de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, en enero de 2004. La molestia argentina, por llamarla de algún modo, estuvo centrada en el hecho de que Brasil, en su condición de líder, justamente no lideró una ofensiva reivindicatoria del Mercosur de acuerdo a lo que se esperaba, entre otras cosas, por el protagonismo que había tenido durante la Ronda Doha de Cancún y las negociaciones por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en Miami, en setiembre y noviembre de 2003, respectivamente. El bajo perfil adoptado por Lula en esa ocasión, después de su reunión con el presidente norteamericano George Bush, contrastó con la posición argentina que sostenía que el duro cuestionamiento a los organismos multilaterales de crédito debía ser una política subregional común.

Otra de las situaciones en cuestión que merece señalarse fue en el momento de la creación, en Cusco, de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en diciembre de 2004. Como es sabido, este hecho tuvo la impronta del sesgo brasileño que arrancó con la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur de 2000, sin establecer previamente con la Argentina un papel diferente para ésta en relación al resto de los países de la subregión⁷. Desde ese momento Brasil comenzó a enhebrar la noción de cooperación por liderazgo. Por ello, no fue casual que en el acercamiento entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Brasilia buscara su predominio diplomático para ir dándole a la integración sudamericana un clima distinto. Este clima apuntaba a que tanto el Mercosur como la CAN debían ir diluyéndose en un nuevo espacio sudamericano de paz y desarrollo.

La Argentina no sólo discrepó con este enfoque, sino que entendió que Brasil inauguraba una estructura subregional que lo tenía como eje excluyente para conducir la configuración de una zona de libre comercio y de integración física. En esta configuración radicaría el "protagonismo activo" que algunos brasileños prefieren denominar al rol que debería cumplir su país en el marco subregional, sabiendo que con el tiempo este rol lo transformará en un líder fuerte ante el contexto

⁷ Esta cuestión la hemos desarrollado exhaustivamente (Miranda, 2003, cap.3).

internacional⁸. En Cusco, Lula buscó “plantar” el liderazgo brasileño que, obviamente, incomodó a la Argentina. Fundamentalmente, porque ni el Planalto ni Itamaraty prepararon el espacio sudamericano en base al bilateralismo estratégico entre Argentina y Brasil, como correspondía de acuerdo a los discursos de varios diplomáticos de Brasilia en los que siempre subrayaron la prioridad de la relación con Buenos Aires para cualquier objetivo vinculado a la integración, como así también la idea de emular las funciones desempeñadas por el eje franco-alemán en la dimensión europea⁹.

La tercera de las situaciones que podemos citar en la que el liderazgo brasileño le produjo malestar a la Argentina por cómo manejó la cooperación política, fue en ocasión de la crisis institucional ecuatoriana de abril de 2005. Brasil aprovechó esta coyuntura para darle vida a la CSN a través de su participación solitaria en la crisis, cuando otros países como la Argentina habían planteado adoptar una posición conjunta y común entre esta Comunidad, la Organización de Estados Americanos y el Grupo de Río¹⁰. Ocurrió que la acción unilateral formaba parte del propósito de Brasil de mostrarse al mundo como una potencia regional que debía ser tenida en cuenta a la hora de incorporar nuevos miembros permanentes al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas una vez que se realice su reforma¹¹.

Se debe tener muy en cuenta que el propósito de Brasil de mostrarse al mundo como una potencia regional y, en consecuencia, de realizar acciones unilaterales que la identifiquen con esa condición en el ámbito internacional, no es un propósito aislado y volitivo de Itamaraty. Detrás de esta conducta diplomática está la anuencia de Estados Unidos que considera a Brasil como el líder necesario para la estabilidad regional¹². Basta recordar la visita de la secretaria de Estado norteamericano, Condolezza Rice, a Brasilia, en 2005, cuando señaló que Brasil no sólo era una potencia regional similar a China e India, sino también que podía convertirse en una potencia mundial ya que se había transformado en un “amigo maravilloso de los Estados Unidos”.

⁸ Sobre la expresión “protagonismo activo” es posible mencionar, por ejemplo, tanto al asesor de Relaciones Internacionales del presidente Lula, Marco Aurelio García, como al ex canciller, Luiz Felipe Lampreia.

⁹ Por caso, el canciller Celso Amorim, el vicedcanciller Samuel Guimarães Pinheiro y ex canciller Celso Lafer.

¹⁰ Ver entrevista al canciller Rafael Bielsa, *Clarín*, 3.5.05.

¹¹ Por ello, y coincidentemente con este acontecimiento, durante la reunión de ministros de relaciones exteriores de la Unión Europea y el Grupo de Río, realizada en Luxemburgo en mayo de 2005, el vicedcanciller brasileño Samuel Guimaraes Pinheiro discutió enérgicamente con el canciller Rafael Bielsa lo que para él era la legítima aspiración de su país de transformarse en un miembro permanente del Consejo de Seguridad en representación de América Latina y el Caribe.

¹² Sobre esto existe literatura diversa pero señalamos como oportuna a: Peter Hakim (2002). Riordam Roett (2003). Carlos Lins (2005).

4. ¿QUÉ DEBE HACER LA ARGENTINA?

Los casos en los que primó la cooperación bajo el liderazgo brasileño demostraron no ser satisfactorios para la Argentina que en todo momento esperó resolver esa cooperación a través del consenso. La insatisfacción argentina abrió un campo de diferencias entre ambos países. En realidad, en este campo se ubicaron dos lógicas estatales que en muchos aspectos han sido coincidentes y en otros han tenido distancias significativas, obviamente en orden a la contraposición de intereses nacionales.

Por cierto que Brasil ha tratado de coronar lo que algunos sectores de la Unión Europea le reclamaron: que en la subregión ejerciera un "liderazgo cooperativo"¹³. Sobre este esquema Itamaraty priorizó la relación con el Palacio San Martín, y procuró responder a sus inquietudes y demandas. Pero Brasilia pretendió ir más allá de estas respuestas: trató de desplazar a Buenos Aires hacia una situación que no quería como era la de que Argentina formara parte de su lógica política bajo la excusa de afianzar la integración.

Este problema no ha sido ni es fatal para las relaciones bilaterales entre ambos países, como tampoco para las diversas instancias de integración sudamericana en las que los dos suelen ocupar un lugar destacado. Por supuesto que las afinidades ideológicas y políticas entre Lula y el presidente provisional Eduardo Duhalde primero, y el presidente Néstor Kirchner después, han sido un requisito de peso para superar desavenencias mutuas. También, la configuración internacional pos 11-S le ha dado a la subregión cierto oxígeno político y económico para maniobrar sobre un andarivel favorable a los objetivos y estrategias de los países sudamericanos.

Lo que sí es seguro es que el campo de diferencias que abrió la cooperación bajo el liderazgo brasileño, será un campo de tensión y de conflicto entre ambos actores. A nuestro entender, esta condición conflictiva que se ha dado en ámbitos y procesos de integración sudamericana, es uno de los planos principales sobre el cual la Argentina debe "ordenar" su política exterior. Es decir, debería partir de la premisa teórica de que la condición conflictiva puede ser una variable integradora. Siguiendo el supuesto, se trata de que Buenos Aires no maneje la crisis para beneficios unilaterales, pero sí para el posicionamiento de su lógica estatal frente a la tentación brasileña de cooptar al principal aliado subregional. Al respecto es posible considerar tres cuestiones.

¹³ José Sanahuja (2006) realiza un interesante análisis en el que pormenoriza las percepciones de la Unión Europea en relación a la integración latinoamericana.

Primero, la Argentina debe comprender que el liderazgo que Brasil emprendió en clave de cooperación es sin retorno. A esta realidad Buenos Aires la debe recortar tratando de impedir que el liderazgo se transforme en una hegemonía política para la subregión. Sabemos que entre una cosa y otra existe un corto trecho. La mayor parte de los políticos y diplomáticos brasileños han negado, sistemáticamente, esta posibilidad. El mismo presidente Lula en más de una oportunidad rechazó la referencia hegemónica. Pero las relaciones internacionales siguen moviéndose, fundamentalmente, a través de la composición de intereses, y esto le pone presión a la Argentina para que desarrolle políticas de participación activa sobre aquellas situaciones que son de tensión y conflicto entre los dos países.

Segundo, y en relación a lo anterior, debemos tener en cuenta que la posible mutación brasileña de líder a hegemón está vinculada a la estructura de poder desigual que caracteriza a la subregión. En la búsqueda de una maximización del poder, Brasil podría volverse demasiado fuerte con respecto a la Argentina, o bien podría disciplinarla para tratar de sostener su *status* de subhegemónico. Por ello, frente a la estructura de poder desigual la diplomacia de Buenos Aires debería crearle a Brasilia las condiciones que la "obliguen" a no obviar el diálogo y la consulta, a cambio de que nuestro país le preste el consenso que llegara a necesitar para alcanzar el éxito en determinadas áreas temáticas, estratégicas en su objetivo de potencia regional de primer orden.

Tercero, el impulso de la Argentina de políticas de participación activa sobre las condiciones conflictivas entre ambos países, es sustentable apoyando la ratificación rutinaria que Brasil suele hacer sobre la integración y, al mismo tiempo, reclamándole un mayor compromiso diplomático para transformar los objetivos políticos de esta integración en objetivos institucionales. No planteamos esta alternativa desde una creencia neoinstitucionalista, sino como un recurso para poner la relación con Brasil en un marco simétrico. Por otra parte, desde este marco la Argentina podría legitimar más acabadamente su inserción subregional y desplegar su influencia en Sudamérica.

5. A modo de cierre

Como señalamos más arriba, el liderazgo brasileño en América del Sur es una realidad insoslayable. Brasil podrá ser desafiado por otros actores subregionales, pero es el eje sudamericano por excelencia. A ese liderazgo Brasilia lo desplaza hacia las políticas de cooperación intrarregionales. Esto también forma parte de una realidad insoslayable, a la que la Argentina debe acostumbrarse.

Hasta el momento sólo hemos tenido situaciones aisladas en las que Itamaraty desarrolló aquellas políticas de cooperación bajo su liderazgo y que en algunos casos incomodaron a la Argentina.

Frente a esta configuración, que tiene su historia pero que por distintas razones casi siempre se evitó leer, nuestro país debe convencer a Brasil de centrar la cooperación subregional a través del consenso. Esto es posible mediante iniciativas diplomáticas que, entre otras cosas, aborden la conflictividad bilateral. Por ejemplo, iniciativas en torno a la definición de instancias institucionales de integración sudamericana que sean creíbles y eficaces, de esquemas de relación articulada entre inversión, industria y tecnología con la participación de actores no estatales, y de diseños comunes de defensa y cooperación militar.

Estas, como otras iniciativas, tenderían a ir más allá de la simple superación de diferencias entre los dos países. Generarían un efecto de irradiación. Por un lado, desalentaría el eventual reto que algún actor subregional quisiera hacerle a Brasil y, por otro lado, desactivaría la injerencia de factores externos a Sudamérica que a menudo buscan escisiones entre sus países, sobre todo cuando para estos factores los avances integracionistas no son manejables. En estos aspectos, Brasilia vería consagrado su objetivo de priorizar la relación con Buenos Aires para sostener el liderazgo de su país.

Para la Argentina, el efecto de irradiación de aquellas iniciativas la pondría en el camino de la recuperación de su presencia subregional, mostrándose como el actor que, para las relaciones bilaterales y la integración sudamericana, prefiere la ingeniería de los consensos en lugar de la cooptación de los liderazgos.

Referencias bibliográficas

- Arce Suárez, Alberto (2004) "El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 65:111-127.
- Botafogo Gonçalves, José; Carvalho Lyrio, Mauricio (2003) "Alianza estratégica entre Brasil y Argentina", *Archivos del presente*, 31:13-34.
- Danese, Sérgio (2001) "¿Liderazgo brasileño?", *Foreign Affairs en español*, 1/3.
- Hakim, Peter (2002) "Two Ways to Go Global", *Foreign Affairs*, 81:1.

- Lins, Carlos (2005) "La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidaridad", *Foreign Affairs en español*, 5/1.
- Miranda, Roberto (2003) *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. Rosario: Ediciones PIA.
- Moneta, Carlos (2002) "Integración, política y mercados en la era global: Mercosur y el ALCA", en George Couffignal, *América Latina. El inicio del nuevo milenio*. Universidad Nacional de Tres de Febrero, 83-124.
- Moniz Bandeira, Luiz (2003) "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos", *Nueva Sociedad*, Caracas, 186.
- Roett, Riordam (2003) "El papel de Brasil como potencia regional", en Varios Autores, *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Bs. As.: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, 227-248.
- Sanahuja, José (2002) "Socios distantes, pero necesarios", *Le Monde Diplomatique en español*, 40.
- Sanahuja, José (2006) "Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en la relación entre la Unión Europea y América Latina", Bruselas, *Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo*.