

REVISTA CIDOB D'AFERS  
INTERNACIONALS 65.  
**Brasil y el gobierno Lula:  
oportunidades y desafíos**

El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?  
Alberto Arce Suárez

# El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?

Alberto Arce Suárez\*

## RESUMEN

Argentina y Brasil se encuentran en una situación en la que la aparente concordancia de sus cambios políticos internos y la buena sintonía entre sus líderes parecen estar sirviendo como elementos disparadores para la coordinación de sus políticas exteriores. Compartiendo, como lo hacen, una serie de problemas comunes en torno a su inserción en el ámbito multilateral y el escenario regional, disponen al mismo tiempo de iniciativas (G-20) e instituciones (Mercosur) a través de las cuales escenificar, desarrollar y fijar como estables determinadas líneas cooperativas que les resultan muy útiles. Se señalan también los riesgos que entraña la continuidad de una coordinación en política exterior más retórica que real en base a la experiencia histórica de los últimos años.

*Palabras clave: Argentina, Brasil, relaciones bilaterales, política exterior, integración regional*

Un acercamiento a las políticas exteriores de la Argentina del presidente Kirchner y el Brasil del presidente Lula se nos presenta como cuestión vital para entender buena parte de los movimientos y realineamientos que están teniendo lugar en América Latina a lo largo del último año. En este sentido, parecería que la coordinación de políticas exteriores de ambos mandatarios –pese a no tener un cauce de relación institucional estable ya que el marco Mercosur no puede considerarse, por el momento, disparador de modi-

\*Miembro del Observatorio de la Globalización, Universitat de Barcelona  
obsglob@pcb.ub.es

ficaciones en el campo de la política exterior— es, ciertamente, efectiva ante ciertos foros multilaterales y ante la opinión pública global. Es pertinente, no obstante, establecer una diferenciación clara entre lo que puede entenderse por *efectivo*, es decir, que genera efectos —algo sobre lo que nadie puede dudar tras los *sucesos de Cancún*— y la valoración sobre si estos efectos son los deseables o incluso, los perseguidos. Es más, quizás los efectos logrados se queden en el ámbito de lo meramente discursivo y corran el riesgo de no penetrar en la realidad ni ser capaces de modificarla.

La relevancia de la nueva *relación especial* entre los dos países del Cono Sur proviene de que tanto Lula como Kirchner son dos presidentes que comparten posturas que están siendo calificadas como *revisionistas* del modo en que sus respectivos países deben promover su adecuada participación en el sistema político global. Más allá de cuál sea la valoración sobre si nos encontramos ante una *reinserción conjunta* (de carácter más estructural) o ante una simple modificación (meramente coyuntural) de las relaciones argentino-brasileñas, lo cierto es que algo se mueve en el continente. Es más, a raíz de este pretendido *revisionismo* que se ha visualizado en las últimas cumbres celebradas (Cancún, Santa Cruz de la Sierra, Monterrey), algunos analistas plantean la emergencia de ciertos riesgos, siendo el más publicitado por determinados sectores conservadores la hipotética conformación de un *nuevo eje del mal latinoamericano* a raíz de sus posturas comunes en torno a Cuba, Venezuela y Bolivia. Al mismo tiempo, los hechos que algunos consideran como riesgos, son percibidos con ilusión por gran parte de lo que queda de la izquierda en América Latina debido a lo que comienza a vislumbrarse como el esbozo de una cierta *política de balance*, que no tiene nada de nueva, respecto a la hegemonía norteamericana en el continente.

## EL PUNTO DE PARTIDA

¿Cuáles son las principales cuestiones que afrontan Argentina y Brasil en materia de relaciones exteriores? Podemos identificar varias: el punto muerto en el proceso de integración regional del Mercosur, las relaciones comerciales con EEUU y la UE bajo el más amplio paraguas del marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), su modo de inserción en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sus especiales y tensas relaciones con el FMI, la cuestión de seguridad y terrorismo que se puede plantear en torno a la triple frontera y de manera conjunta con Paraguay, etc.

La novedad radica en que todas las anteriores son materias que pueden considerarse como pertenecientes al nuevo ámbito de la política *interméstica*<sup>1</sup> (internacional y doméstica al mismo tiempo) y de ahí que los condicionantes que las rodean estén pro-

fundamente enraizados en las tradiciones políticas de ambos países, tanto las internas como aquellas que tienen que ver con su inserción en el mundo.

Para valorar si nos encontramos ante discursos carentes de contenido efectivo y que pasarán con el tiempo (adaptaciones coyunturales) o una realidad más profunda (una modificación de las relaciones internacionales en América Latina) es esta cualidad *intermística* el factor más relevante. Las relaciones exteriores de estos países aparecen como serio condicionante sobre las políticas domésticas que sus gobernantes pueden aplicar (situación fácil de observar a través de los requisitos de política económica para el cumplimiento de los compromisos respecto al pago de la deuda externa). Al mismo tiempo, las coaliciones internas en que se apoyan determinan enfoques hacia el exterior que limitan la capacidad de acción de los presidentes (en Brasil, la coalición pluripartidista de apoyo a Lula o en Argentina la nueva construcción del poder político sobre el principio de *transversalidad* que Kirchner está consolidando). La postura adoptada por el Gobierno argentino ha tendido a privilegiar cuestiones de orden interno, de defensa del bienestar de su población, de su autonomía normativa y, en definitiva, de soberanía nacional para resituarse en el ámbito internacional. Al mismo tiempo, existe una vinculación con la lógica de los juegos de doble nivel expresada por Robert Putnam<sup>2</sup>, en la cual los elementos de negociación hacia el exterior utilizados por el Gobierno argentino buscan conciliar sus obligaciones internacionales con las posiciones existentes en el interior del país sobre cuál es el *interés nacional* y cuáles son los *conjuntos ganadores* que conforman los apoyos políticos del presidente Kirchner.

Sin ir más lejos, la pertenencia de ambos al llamado G-20, un grupo de países que pretenden replantear la situación del comercio internacional de sus productos (principalmente agrícolas) en el marco de la OMC, demuestra que existe una sensibilidad tendente a convertir en políticas exteriores concretas las necesidades que surgen de la composición de las preferencias políticas de sus electores y la estructura de sus mercados internos. Líderes que surgen desde la izquierda (Lula) o pretenden arrogarse un posicionamiento de izquierda poco concordante con su trayectoria política anterior (Néstor Kirchner) entienden la construcción de sus legitimidades de modos bien diferenciados. Es esta realidad, que enlaza con la construcción del *soft power*, la que están obligados a potenciar: un comportamiento político que incremente su influencia en la escena internacional a través de la construcción de un rol participante y activo en el liderazgo y las iniciativas de las instituciones internacionales en las que participan<sup>3</sup>.

Desde diferentes puntos de partida pretenden, en definitiva, llegar a una posición común, una cierta *sensibilidad compartida*. Pero una cierta sensibilidad compartida no tiene por qué convertirse en rasgo paradigmático de un comportamiento internacional. Es esta evidencia, fundamentada en los históricos cambios de tendencia a los que las relaciones bilaterales en el Cono Sur nos tiene acostumbrados, la que no nos permite extraer conclusiones definitivas sobre lo que puede suceder en el futuro. Es más,

nos permite plantear serias dudas sobre la hipotética realidad o mera virtualidad de lo que está sucediendo. Las realidades político-partidarias de Argentina y Brasil son tan complejas y previsiblemente inestables que, mientras no se produzca su definitiva consolidación interna, la unidad de acción hacia el exterior continuará sujeta a constantes cambios de rumbo y a la utilización espuria tanto de los mensajes como de las realidades institucionales en materia externa de las que ambos países disponen.

Son precisamente estos cambios de rumbo los que han provocado que hasta el momento “Argentina y Brasil han intentado utilizar el Mercosur como un mero instrumento de su juego de compromisos con otras naciones. Como líder del bloque, Brasil ha gestionado el proceso como una unidad para la negociación y el intercambio. Argentina, mientras tanto, ha continuado utilizando estrategias bilaterales. El resultado para Brasil ha sido ganar credibilidad en la región y para Argentina debilitar la credibilidad de sus estrategias”<sup>4</sup>.

¿Deslealtad, incapacidad, error cíclico? En todo caso, éste es el punto de partida sobre el cual comenzar cualquier posible valoración de la coordinación de políticas exteriores entre Argentina y Brasil y la formación de algún nuevo modelo de concertación regional para el Cono Sur.

## ARGENTINA Y SUS ESTRATEGIAS DE SALIDA DE LA CRISIS

“En los últimos cuatro años, tanto para los líderes de opinión como para la población general, Argentina ha perdido importancia y presencia en el campo de las relaciones internacionales. Las causas de este fenómeno, de acuerdo a lo que surge del análisis, deben buscarse en factores internos o domésticos, como la corrupción y la incapacidad de la elite dirigente argentina, antes que en factores externos como la globalización y el accionar de otros países o de actores internacionales. En la presente década, el país latinoamericano destinado a jugar un rol protagónico en el campo internacional es Brasil. Los objetivos prioritarios de la política exterior argentina deben ser la integración regional y el comercio internacional. Esta convicción, que se funda en la necesidad de consolidar Argentina en términos de un “Estado comerciante”, es compartida por los líderes de opinión y por la población general”<sup>5</sup>.

La particularidad del caso argentino reside en la imposibilidad de solucionar la multiplicidad de cuestiones planteadas en materia de relaciones exteriores en solitario. Son tantos y de tan diferente naturaleza los actores externos que se verán afectados por las decisiones del presidente Kirchner (desde ahorradores japoneses hasta italianos,

pasando por las empresas españolas y el propio FMI como institución), que sean cuales sean las opciones finalmente tomadas respecto a las cuestiones antes mencionadas, será imposible, al menos en este primer mandato de presidente argentino, darlas por solucionadas de manera satisfactoria. Como indica el párrafo anteriormente citado, proveniente del estudio sobre opinión pública argentina en materia de política exterior realizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), pese a tratarse de cuestiones que tienen su origen en las peculiaridades de la política doméstica argentina, su solución pasa por una adecuada reinserción internacional.

Tanto es así que, desde el primer momento en que la crisis se hizo evidente e inevitable, la situación argentina pasó a formar parte de la agenda global. En ningún momento se manejó la opción del *asunto interno* como parece estar sucediendo en el caso de Bolivia, país sujeto también a una fuerte convulsión social, comparable o incluso más intensa que la sufrida por Argentina en la navidad del 2001 pero que, por el momento, sólo es objeto de atención de la comunidad internacional en la medida en que se suceden las masacres o se escapa el presidente.

Argentina tiene una imagen exterior predominantemente negativa debido a múltiples factores que este artículo no tiene espacio para señalar. El país ha tenido una política exterior errática y teñida de unos aires de grandeza que no se correspondían con su papel real en la sociedad internacional. Desde los intentos de Alfonsín por presidir el Movimiento de Países No Alineados hasta la constitución de la Alianza con la OTAN de Carlos Menem y su participación en la primera Guerra del Golfo, Argentina ha buscado su *lugar en el mundo* sin mayor éxito que la actual situación de indefinición. Tras haber superado lo peor de la crisis y para afianzar la recuperación, esta situación debe ser revertida.

El presidente Kirchner, como los presidentes previos del período democrático (Alfonsín, Menem y Duhalde), pretende marcar su particular punto de inflexión y definir su política de reinserción internacional. Parte de un marco de denuncia del modo de inserción argentino en la economía internacional que califica de *perverso*. Argentina se encuentra ante una deuda externa a renegociar que asciende al 150% de su PIB y con una asimetría fundamental: la integración en el sistema financiero internacional es muy fuerte pero la integración en el sistema comercial y productivo es muy débil. Está extremadamente expuesta a la volatilidad financiera (la participación en el volumen de comercio mundial asciende al 0,4% del total mientras que la participación en el mercado de deuda de países emergentes asciende al 25%). Según el estudio ya citado sobre la opinión pública argentina en política exterior y defensa, publicado por el CARI, queda claro por dónde cabría comenzar a remontar esta situación: “El eje económico descansaría sobre un consenso generalizado entre líderes y población acerca de la necesidad de una política exterior orientada al comercio internacional y la integración regional, aunque quede por definir los términos de intercambio y los alcances geográficos e institucionales de la integración”<sup>6</sup>.

En esta línea de denuncia del orden económico internacional y especialmente de la situación resultante para América Latina, el objetivo propuesto por Kirchner ha sido hasta ahora negar el pasado más reciente y culpabilizar a la política de reformas emprendidas durante los años noventa en los países del subcontinente de la situación actual. El llamado “Consenso de Washington” aparece como la bestia negra del pasado, ya que las recomendaciones fielmente aplicadas en seguimiento de las directrices del FMI han tenido consecuencias desastrosas que ahora deben ser revertidas. Sobre la base de esta descripción de la situación pueden plantearse dos ejes sobre los cuales tratar de acercarse a la situación argentina: un eje internacional y un eje transnacional, que confluyen sobre la formulación de la política exterior del presidente Kirchner.

La dimensión internacional de la política argentina se encuentra condicionada por sus relaciones bilaterales con otros estados como Brasil, España o Estados Unidos por citar algunos de los más relevantes. En este contexto, Argentina tiene un aliado de carácter *histórico-cultural* que ha pasado a desempeñar un papel económico (España), un socio *estratégico* por proximidad y nexos económicos (Brasil) y un socio *obligado* (Estados Unidos, a raíz de su papel central en el diseño de políticas globales y continentales).

A su vez, se encuentra también condicionada por sus relaciones conflictivas con organizaciones de carácter transnacional, básicamente aquellas que tienen lugar con el FMI. Secundariamente, sucede lo mismo con el Banco Mundial (respecto a las demandas planteadas ante su organismo de solución de controversias, CIADI, por algunas empresas contra el país) y con la ONU debido al papel esencial que la delegación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha jugado en el país en la formulación del *diálogo argentino* como herramienta de superación de la crisis política y social.

Argentina, por tanto, no se enfrenta únicamente a la tradicional diplomacia de relación entre cancillerías. La dimensión más puramente transnacional de esta realidad aparece cuando nos referimos a las relaciones con el FMI. Encontramos que esta organización tiene unos criterios propios, más allá de las voluntades de los países de su directorio. Y responde también como portavoz de los intereses de un conjunto de actores no estatales que ven sus intereses afectados por las políticas del Gobierno argentino. Existe una *dinámica organizacional* en la cual se recogen, para enfrentarlos al país negociador (Argentina), los intereses de las compañías multinacionales con inversiones en Argentina (que prestan servicios públicos como agua, electricidad, transporte o telecomunicaciones), los de los bancos internacionales, los fondos de inversión y los acreedores privados de diversa condición.

Son, todos estos, actores de carácter transnacional que juegan un papel fundamental en las relaciones del FMI con el país. El modo en que se articulan estas complejas relaciones es la recomendación de políticas económicas favorables a sus intereses que el FMI le impone a Argentina como moneda de cambio para prestarle ayuda. Al mismo tiempo, estos actores transnacionales no son apátridas, pese a actuar más allá

de las fronteras concretas de un Estado. Cuando, por ejemplo, el Banco Santander Central Hispano (BSCH), Telefónica o los fondos de inversión alemanes consideran que el modo de compensación decidido por el Gobierno argentino para solventar la pesificación asimétrica y la devaluación de su moneda les perjudica, recurren también a sus estados de origen (España o Alemania) que, a su vez, presionan a Argentina.

El Gobierno argentino debe, por tanto, a la hora de formular su política exterior, tener en cuenta esta doble dimensión y diseñar una estrategia concordante con la realidad. La primera señal de identificación de esta necesidad es que existen el entendimiento y la voluntad de llevar el aspecto formal de su política más allá de las tareas de su ministro de Asuntos Exteriores, Rafael Bielsa. En esta dirección, resultaría difícil pronunciarse sobre la cuestión de quién está acumulando más poder en la proyección internacional de Argentina, si el propio Bielsa o Roberto Lavagna, ministro de Economía. La estrategia desplegada por el presidente Kirchner se ha basado en otorgar un papel esencial en las negociaciones a su ministro de Economía. Podemos asegurar, por tanto, que se ha entendido la raíz del problema argentino en el exterior, de índole básicamente económica y se ha puesto al frente a la persona responsable del área en detrimento de la tradicional utilización de la cancillería para resolver cuestiones externas sean éstas de la naturaleza que sean.

Un país que se siente solo y abandonado, por no decir, fuertemente acorralado y atacado, principalmente desde los Estados Unidos, necesita de socios y aliados. Y no puede ser otro que Brasil, y especialmente el Brasil de Lula, el elegido como amigo, socio y aliado. Respecto a Brasil, la política argentina postdevaluación y crisis del 2001 “ha ido cobrando fuerza a imagen del país vecino como modelo de desarrollo alternativo al neoliberal y como principal carta de inserción internacional de Argentina para dar paso, en plena campaña electoral, a la visión del otro socio político en un empeño común”<sup>7</sup>.

## KIRCHNER Y SU MODO DE DEFENDER ARGENTINA EN EL EXTERIOR

Cuestión central cuando se trata del proceso formal de toma de decisiones en política exterior argentina es señalar el papel de la figura presidencial. Más allá de las precondiciones constitucionales del sistema argentino, de marcado carácter presidencialista y con una alta concentración de las decisiones en el vértice de mando, la irrupción del llamado *estilo K* juega un papel central. Néstor Kirchner es un presidente que llegó al cargo de modo controvertido (fue el segundo candidato más votado en la primera vuelta electoral y tras la renuncia de su contrincante, Carlos Menem). Esta legitimidad de origen dañada *ab initio* ha llevado a una búsqueda consciente de la legitimidad por el



ejercicio, imprimiéndole a toda decisión relevante para el futuro del país un fuerte sesgo personalista. El rol del “líder” es fundamental en la política argentina y, por extensión, en la formulación de su política exterior.

El presidente ha tenido ocasión de dar muestras de cómo se implica personalmente en las negociaciones y en el modo de afrontar las cuestiones pendientes en el exterior. Desde que en su discurso en la Asamblea Anual de Naciones Unidas se convirtió en el primer presidente argentino en definirse como “hijo de las Madres de la Plaza de Mayo” hasta el sinnúmero de ocasiones en que se ha propuesto en público rechazar cualquier herencia de sus predecesores peronistas. Toda una definición de ruptura simbólica con la época a la que pretende sustituir.

Buena muestra de esta tendencia fue el viaje presidencial a Europa del mes de julio del pasado año 2003. En aquella ocasión, Kirchner tomaba la delantera, y se reunió, o en algunos casos se dejó de reunir, lo que supone toda una decisión política, con los diversos grupos empresariales con intereses en Argentina. En España diseñó una estrategia que consistía fundamentalmente en acusar a los empresarios de connivencia con aquellos a quienes se identifica como responsables de la desastrosa situación del país (los partícipes de la década menemista) y posteriormente acotarles unas nuevas reglas de juego si deseaban permanecer en el país. En Francia, directamente, plantó al grupo de empresarios que le esperaba para exponerle sus posturas. Al mismo tiempo que demostraba esta firmeza frente a los intereses extranjeros, enviaba a sus ministros de Economía y Asuntos Exteriores a reunirse con aquellos a quienes desagradiaba en público se supone que con la intención de matizar las declaraciones previas del presidente.

Este comportamiento sólo puede comprenderse en clave interna argentina. En un ejemplo perfecto de juegos de doble nivel, la acción exterior adquiere paralelamente una dimensión simbólica y discursiva y otra dimensión práctica y realista. El método utilizado es la superposición de la figura del presidente con las de los ministros de las áreas en conflicto con el objetivo de conciliar las necesidades de consumo interno para la población y externo para los actores implicados. Y el objetivo parece haber sido *patear el tablero* hacia delante a lo largo del segundo semestre del 2003 con el objetivo de consolidar su base de apoyo interno culpabilizando al *capital foráneo* para posteriormente, y con el escenario electoral resuelto, volver a posiciones más conciliadoras.

Es posible realizar esta lectura de los hechos a raíz del *éxito* cosechado por Néstor Kirchner en su segunda visita a España en enero de 2004 (apenas seis meses después de la primera). Resulta paradójico que, quien hace seis meses constituía un riesgo en función de sus extremadamente duras posturas para con los inversores extranjeros, se haya convertido por arte de magia en la persona que puede garantizar precisamente lo contrario: el marco de estabilidad que las empresas demandan. Parecería que los empresarios españoles confían seriamente en el futuro de la nueva Argentina de Kirchner y todos los interesados han asegurado que su compromiso con Argentina se mantendrá

e incluso aumentará a lo largo de los próximos años. Pero es necesario rebajar las expectativas que estos movimientos generan. Carlos Escudé nos advierte sobre la posibilidad de quedarse en la forma y no traspasar la línea que la separa del contenido: “la política exterior tiene un rol de apuntalamiento: no garantiza per se la resolución de los obstáculos socioeconómicos internos. Una buena política económica que logre movilizar fuerzas internas puede desarrollar un país. Pero éste es un logro que ni la mejor colección de gestos positivos de política exterior puede lograr por sí solo”<sup>8</sup>.

## LA ¿NUEVA? POLÍTICA EXTERIOR DE LULA

Al cumplirse el primer año del presidente Lula al frente de Brasil, hay quien puede pensar que su intensa actividad en política exterior supondría un cambio de tendencia respecto del modo previo de inserción de Brasil en el mundo. Según esta visión, la *izquierda ilusionante* de Lula estaría tomando conciencia de sus responsabilidades y actuando en consecuencia en el nuevo contexto latinoamericano y global. De esta forma Brasil, que se comporta de modo coherente con su gran capacidad de influencia como Estado de dimensión continental y en relación con el importante peso de su economía, estaría erigiéndose en portavoz de los países en vías de desarrollo, así como en *país líder* del subcontinente latinoamericano.

El fracaso de la cumbre de la OMC en Cancún, en la que Brasil lideró el llamado Grupo de los 22, la firma junto a Argentina del “Consenso de Buenos Aires” como planteamiento alternativo al Consenso de Washington, o la reciente Cumbre del ALCA en Miami, en la cual Brasil escenificó la negativa a los planteamientos norteamericanos de libre comercio continental, serían los ejemplos utilizados por aquellos que se refieren al *nuevo papel de Brasil en el mundo*.

Como puede leerse en el artículo que el propio presidente brasileño firmó en la revista *Foreign Affairs* en español “la política exterior del Gobierno democrático y popular que se inicia el primero de enero de 2003 será un instrumento importante para hacer viable el programa de transformaciones económicas, sociales y políticas que pretendemos poner en marcha en Brasil en los próximos años”. En el mismo artículo señala como prioridades de la política exterior brasileña: América del Sur como frontera común, el refuerzo institucional del Mercosur, la coordinación macroeconómica entre sus miembros para poder hacer frente de manera conjunta a Estados Unidos y su propuesta de ALCA, así como una revitalización del multilateralismo a través del refuerzo del papel de las Naciones Unidas y el establecimiento de relaciones especiales con estados que considera “en la misma posición ante el mundo”: Sudáfrica, China, Rusia y la India<sup>9</sup>.

Es interesante ver hasta qué punto estas tendencias tienen un carácter novedoso y suponen un cambio en la trayectoria histórica de la política exterior brasileña o bien no son más que una continuación de la línea marcada por las *fuerzas profundas* y planteamientos tradicionales de la política exterior brasileña.

## FACTORES DE CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

La continuidad y coherencia de la política exterior brasileña es un *lugar común* de las relaciones internacionales. Según esta postura, podríamos identificar tres condicionantes que le impelen a seguir cierta política exterior de línea estable: uno de carácter institucional, otro en función de su circunstancia fisicogeográfica y, finalmente, el componente identitario.

El factor institucional nos obliga a referirnos a Itamaraty (sede del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño). La carrera diplomática brasileña tiene un sistema de reclutamiento propio que lo diferencia del resto de las administraciones públicas brasileñas. Sus miembros tienen una fuerte identidad organizativa, derivada de la gran tradición de la carrera. De este modo, se facilita el diseño de una perspectiva estratégica focalizada a largo plazo y que sirva más a los intereses nacionales de naturaleza más permanente que a los intereses de cada Gobierno específico<sup>10</sup>.

Para evaluar la cuestión fisicogeográfica, Celso Lafer, parafraseando a George Kennan, asegura que Brasil es un “país monstruo” del nivel de Rusia, China o la India. Es el quinto país más grande del mundo, pero, a diferencia de éstos, no tiene el carácter *provocador* de las grandes potencias. Ni juega ni ha jugado nunca un papel en la estrategia de enfrentamiento militar mundial<sup>11</sup>. Pese a no haber participado de consideraciones geoestratégicas, siempre ha tenido una activa política exterior y, dado que comparte frontera con todos los países de América del Sur excepto con Chile, ha necesitado de una activa política sudamericana. Brasil siempre se ha considerado en este sentido un país americano. El país más grande de América Latina.

Y respecto a la historia, como sucede en el caso de Estados Unidos, el modo específico de formación del Estado brasileño, su proceso de independencia, condicionó de modo importante la visión del mundo y las relaciones internacionales que serían de aplicación a partir de ese momento. La peculiar independencia brasileña creó una nación mestiza en la cual conviven negros, blancos y mulatos en pretendida armonía y con una concepción multiétnica de la sociedad. Extrapolada esta circunstancia a la arena internacional, no es difícil comprender que el *anticolonialismo* y la idea de ser *otro occi-*

*dente* distinto al del eje europeo-norteamericano sean señas claves de la identidad brasileña. Brasil puede, entonces, insertarse voluntariamente en la lógica *tercermundista* como punto de partida para diseñar su política exterior. Y toda esta política ha sido desarrollada en el marco de la moderación, la negociación y el equilibrio.

Estos condicionantes estarían sujetos, eso sí, a modificaciones coyunturales en función de la naturaleza de su régimen político en cada período y a lo intenso y continuado de sus crisis o bonanzas económicas de cada momento y darían como resultado una política exterior concreta que hasta el momento ha tenido dos grandes planteamientos alternativos: el paradigma de una política exterior globalista y el marcado por una alianza especial con Estados Unidos.

Una vez identificadas las *fuerzas profundas* que han guiado el diseño de la política exterior de Brasil a lo largo de estos años, es necesario señalar que éstas han estado siempre condicionadas por la relación de otros dos actores del continente: Estados Unidos y Argentina.

Estados Unidos y Brasil, al ser los dos gigantes del continente, están condenados a entenderse de algún modo, y la vecina Argentina, el país que ha dejado de ser punto de referencia como competidor, pretende ser sumado como socio al nuevo liderazgo brasileño. Y es aquí donde se puede ver la evolución entre los dos paradigmas históricos de su política exterior: la relación especial con Estados Unidos está siendo modificada en el Gobierno de Lula y el paradigma globalista que se le oponía a esta dependencia de los Estados Unidos se está transformando sin ser totalmente superado, en un fuerte empuje del regionalismo latinoamericano.

Estados Unidos ha sido siempre punto de referencia en las visiones continentales de Brasil. Para el consenso o la diferencia, pero siempre *a la brasileña* desde la moderación y la negociación. La deuda externa y la inserción en el sistema económico mundial han sido el hilo conductor de las relaciones con la superpotencia del norte. Desde 1964 hasta 1985, año en que se reinstauró la democracia, Brasil sufrió una dictadura militar que, a diferencia de sus vecinas del Cono Sur, dejó al país el tejido industrial más completo y diversificado de América del Sur y una de las distribuciones de la renta más desiguales del planeta. Estos años supusieron una política exterior pragmática en la cual, vencida la izquierda y con una seria dependencia de la benevolencia norteamericana para renegociar la deuda externa, resultaba conveniente desde el punto de vista de la dictadura, alinearse pragmáticamente con el *bloque occidental*, modernizador e internacionalizador.

El paradigma globalista o de *industrialización nacional y hacia dentro* reforzaría más los aspectos latinoamericanos de Brasil a través de un concepto de autoayuda que pretende reconocer las especificidades de las economías de estos países. Lo que en los sesenta fue la visión sobre el desarrollo económico de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), posteriormente negada por la aplicación del Consenso de Washington, pretendió dotar de identidad propia a

los países en vías de desarrollo. En el contexto del enfrentamiento Este-Oeste, Brasil rechazaba el congelamiento del poder mundial y encontraba en el eje Norte-Sur un modo de desarrollar políticas económicas multilaterales y de desarrollo<sup>12</sup>.

Como hemos podido observar, las dificultades económicas, así como el tipo de régimen político o la orientación política de los diferentes gobiernos han sido las variables que han actuado para que la corporación diplomática brasileña (Itamaraty) fuese diseñando en cada momento una política exterior para el país. Siempre en función de los condicionantes de tamaño, ubicación geográfica, peso de la economía e identidad nacional con que la historia ha ido condicionando el papel de Brasil en el mundo. Brasil se encuentra, al mismo tiempo, entre los países más ricos del mundo (rondando siempre la décima posición) y entre los más pobres debido a la deuda externa, al analfabetismo, al desempleo y la gran concentración de la riqueza. Sorprende leer noticias que nos informan sobre la existencia, en el Ministerio de Trabajo, de una división de lucha contra la esclavitud y que a lo largo del año 2003 había liberado a más de 4.000 personas en esa situación. El régimen democrático, que no ha sido capaz de modificar esta situación de desigualdad estructural que el país vive, se encuentra sacudido internamente por el temor a la crisis macroeconómica e impelido, en función de su orientación de izquierda democrática y popular, a solucionarlo.

En este sentido, y a partir de las limitadas *oportunidades sistémicas* que el mundo actual plantea, lo que Lula pretende es diseñar una política que satisfaga a sus votantes de izquierda sin romper con las tradiciones nacionales en materia de política exterior. Estados Unidos sigue siendo el actor central del sistema, si bien ya no existe la fractura Este-Oeste. La Unión Europea se ha sumado al concierto de las grandes potencias sin definir aún totalmente su papel y el multilateralismo es posible pese a que Estados Unidos sea la única *megapotencia*.

Brasil puede, en este contexto, tratar de retornar a un paradigma globalista de reinserción en el mundo como señalábamos previamente. Quizá matizable por un cierto regionalismo. Globalismo en lo económico (fractura Norte-Sur y desarrollo económico) y temático (su importante papel en el debate sobre el futuro de la OMC, sustituyendo a la India) pero regionalismo en lo geográfico. Brasil se ha ligado voluntariamente a su circunstancia geográfica con el decidido apoyo que le está dando Argentina a la profundización y refuerzo del Mercosur y a partir del papel de liderazgo asumido frente a la propuesta norteamericana para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas<sup>13</sup>. Lula no puede aplicar una política exterior de izquierda propiamente dicha (habría que preguntarse primero si ésta existe), sino que debe actuar pragmáticamente en función de las actuales circunstancias globales y continentales para maximizar el viejo concepto de *interés nacional* y lo está haciendo. La política exterior del presidente brasileño puede ser comprendida si se entienden las circunstancias identitarias, económicas y de vecindad en las que Brasil se mueve. Brasil tiene la obligación de ser líder,

casi porque otro país no podría, aunque quisiera, disputarle el liderazgo latinoamericano. El presidente Lula, por tanto, simplemente ha sabido conjugar la voluntad con la historia para definir un papel para Brasil como portavoz de posturas creativas y solidarias que están generando por el momento más ilusiones que recelos.

## LA NUEVA DINÁMICA CONJUNTA ARGENTINO-BRASILEÑA: EL “CONSENSO DE BUENOS AIRES”

Brasil y Argentina caminan ahora hacia la asociación estratégica para defender sus planteamientos políticos y diplomáticos. Frente al Consenso de Washington, el Consenso de Buenos Aires. Y tanto de la forma (oposición nominal) como del contenido (rechazo a las políticas dirigida desde Washington) puede extraerse que el comportamiento de ambos países es una suerte de *reacción fácilmente justificable* frente a los resultados de las políticas hegemónicas de los Estados Unidos.

Puede hablarse más, en este sentido, de *autonomía relacional* en los términos expresados por los profesores Russell y Tokatlian que de una unidad real y profunda. Esta *autonomía relacional*, pensada para la acción, se refiere a “la capacidad y disposición de un país para actuar independientemente y en cooperación con otros, en forma competente, comprometida y responsable (...) como interés nacional objetivo (...) se funda en un nuevo patrón de actividad, una nueva estructura institucional y un nuevo sistema de ideas e identidades que se definen en un marco de relaciones en el que el otro, en vez de opuesto, comienza a ser parte integral de lo que uno es”<sup>14</sup>.

Queda claro que el progresivo movimiento hacia el Cono Sur de Brasil supone una declaración de principios que, no por venir de la historia, resulta menos clara respecto al modelo continental y global que propone. Y se ha materializado en la firma de un documento de base económica pero que constituye, por su vaguedad, un simple ejemplo de retórica política hueca y con pocos efectos prácticos. Si a esto le añadimos los sucesos de Cancún y Miami y la incorporación de otros actores globales, podremos hablar del retorno de un cierto *paradigma globalista* mediante la *colaboración responsable* con Argentina para la inserción de la región en el mundo.

La fractura Norte-Sur cada vez se abre más, y con ella la decidida voluntad de algunos países de luchar contra esta fractura al menos desde los intentos de diseñar políticas autónomas. Y en la sociedad globalizada, al menos en lo que se refiere a América Latina, una política exterior basada en la economía es el modo adecuado de inserción internacional para países con agudas crisis de deuda externa y en medio de un debate sobre globalización y dependencia en el cual el papel de Estados Unidos no difiere

demasiado del que ya jugaba 40 años atrás. Tras el acercamiento que los presidentes Clinton y Cardoso escenificaron en la segunda mitad de la década de los noventa, quedó claro a partir de la elección de George Bush y la formulación de su marcado unilateralismo, que Brasil debía marcar de nuevo una cierta autonomía en sus posturas. El presidente Lula, si bien evitando siempre cualquier tipo de enfrentamiento, lo ha hecho. Y los presidentes Kirchner y Duhalde, sin duda de un modo más sutil, como corresponde con la tradición política del peronismo, también han sabido recuperar sus bases nacionalistas a través de un remedo del “ni capitalismo ni comunismo, peronismo” que podría atribuirse al general Perón y que se ha expresado en su negativa a condenar a Cuba en las sucesivas votaciones en la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas de un tiempo a esta parte. Es uno de sus modos de abandono del paradigma de *alineamiento automático* con los Estados Unidos que caracterizó la *década innombrable* del menemismo.

Y en este camino, Argentina entiende que no puede separar su destino del de Brasil. Desde la elección de ambos presidentes, los gestos de amistad han sido continuos y las declaraciones públicas para reforzar el Mercosur y contribuir a un sistema internacional más multilateral se repiten. En su discurso de toma de posesión como presidente, Kirchner coincidía plenamente con Lula al asegurar: “El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional”.

El sentido de oportunidad histórica que los dos países parecen compartir nos indica que existe la voluntad de solucionar de una vez por todas la conflictiva relación, llena de altibajos, que han mantenido los últimos años. Existe también, probablemente, una sensación de urgencia, una demanda de acciones concretas que permitan entrelazar las acciones exteriores de ambos países en el complicado entorno internacional en que se desenvuelven.

Respecto al Mercosur es importante señalar la interesante reflexión del profesor Roberto Bouzas “en la coyuntura actual, el Mercosur enfrenta el dilema de reiterar las experiencias frustradas de integración típicas del pasado (*déjà vu*) o desarrollar un proceso de aprendizaje en la construcción de intereses, reglas e instituciones comunes. Esta última opción requiere capacidad para arbitrar las divergencias en las percepciones y en las preferencias nacionales de política, una oferta adecuada de liderazgo y la identificación e implementación de una agenda cooperativa”<sup>15</sup>.

Un régimen internacional se produce cuando se consolida un determinado proceso sostenido, en torno a una temática determinada y con la convergencia de intereses de un grupo de actores. ¿Estamos ante un intento conjunto de Argentina y Brasil de construir un nuevo régimen internacional?

La firma del documento que se conoce como Consenso de Buenos Aires puede ser el comienzo de este nuevo régimen como ha señalado Mónica Hirst<sup>16</sup>. Sobre la base de reformar las características de la inserción económica y política de Argentina y Brasil en la sociedad internacional, ambos países expresan su voluntad de actuar con una sola voz en las negociaciones que se les plantean en un futuro más inmediato. Dotar de contenido efectivo de una vez por todas a la decidida y reiterada voluntad de relanzar el Mercosur, no sólo como bloque de integración económica, sino como instrumento político, para *balancear* el peso de Estados Unidos en América Latina sería la primera muestra de este nuevo régimen.

El problema es que casi medio año después de su firma aún no conocemos cuáles son las medidas concretas que se extraen de la firma de este documento. Podemos, por tanto, empezar a considerar que, pese a la legítima intención revanchista que puede derivarse de los efectos de la aplicación durante la década de los noventa del Consenso de Washington, el Consenso de Buenos Aires es más un globo de aire caliente que un cambio de paradigma o régimen internacional para el continente.

La primera oportunidad de demostrar esta pretendida nueva tendencia de coordinación en el Cono Sur tuvo lugar al mismo tiempo que se producía la cumbre de los presidentes en Buenos Aires a finales del año pasado. La crisis boliviana ofreció la posibilidad de desarrollar una misión conjunta de ambos países en La Paz y Cochabamba para intentar mediar en el conflicto entre el Gobierno de Sánchez de Lozada y la oposición de izquierda. Esta iniciativa resultó altamente positiva por lo que tenía de implicación común en los problemas de la región. Pero no indica en realidad, más que eso, un viaje en común y una voluntad de expresar hacia el continente que la unidad de acción está formándose. Pero faltan, una vez más, las soluciones que eviten que cualquiera de los meses que restan hasta el final del mandato del presidente provisional de Bolivia, tenga lugar un nuevo estallido violento en el país.

Sería interesante introducir una reflexión que, proviniendo de la escuela del *realismo periférico*, parece adaptarse a una situación como la actual, presa de un neorealismo feroz y resultante de la ya no tan nueva actitud de los Estados Unidos respecto de sus vecinos continentales. Sin querer dar por válidos los postulados del *realismo periférico* explicado y defendido por Carlos Escudé en la Argentina de Menem, sí cabe recoger de esta doctrina una conclusión que puede ser entendida como una llamada a la prudencia para la acción exterior conjunta de Brasil y Argentina:

“Todo país posee una suerte de autonomía básica, mayor o menor según el poder acumulado, que no debe derrocharse buscando gratificaciones elitistas ni malgastarse en gestos y actitudes simbólicas, contestarias y desafiantes. En cambio, la autonomía debe mantenerse y acrecentarse a través de decisiones y acciones que contribuyan a elevar el conjunto de atributos de poder de un país y mejorar el bienestar material de la población en su totalidad. Esto implica una postura prudente, una visión estratégica y



un cálculo utilitarista para determinar tanto el alcance y el sentido como el contenido y la práctica de la autonomía<sup>17</sup>.

La negociación de un ALCA equilibrado que parece cada vez más lejano de la realidad y el refuerzo efectivo del Mercosur son la gran asignatura pendiente del continente. Y será la reválida a través de la cual, Argentina y Brasil nos demuestren si existe la posibilidad de constituir un nuevo régimen internacional para América Latina y de si se puede *comprar la credibilidad* antes referida no sólo ante los ciudadanos sino también ante los mercados y el resto de actores de la comunidad internacional. “Si Brasil y Argentina consiguiesen superar conjuntamente este momento difícil, comprometiéndose con avances en la integración bilateral y subregional e incluso, finalmente, convergiendo en un área monetaria común, la región cumpliría todos los requisitos para tener una explosión de crecimiento (...) de la paciencia estratégica debería pasar-se al pragmatismo estratégico<sup>18</sup>”.

A lo largo del año 2004 podremos comprobar si esta coincidencia de voluntades continúa o, por el contrario, se desvanece y desperdicia una vez más la histórica oportunidad en la tradicional rivalidad por el liderazgo del Cono Sur. El riesgo que se corre es doble: por una parte, caer una vez más en la desilusión provocada por la emergencia de líderes de izquierda que, finalmente, nunca son capaces de dar pasos más profundos que sus propios discursos y desgastan por el camino la credibilidad no sólo de sus personas, sino de sus países y, por otra parte, que la competencia desleal entre Argentina y Brasil lleve a una nueva parálisis de este proceso integrador y coordinador.

#### Notas

1. CUSINAMO, Maryann *“Beyond Sovereignty: issues for a new agenda”*. Boston: Bedford/St. Martins, 1998.
2. PUTNAM, Robert *“Diplomacy and Domestic Politics. The logic of two level games”*, *International Organization*. Vol 42, 1988. P. 427-460.
3. TULCHIN, Joseph y ESPACH, Ralph. “Latin America in the New International System: A call for Strategic Thinking”. En: Tulchin y Espach (eds.) *Latin America in the New International System* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001. P. 16.
4. TULCHIN, Joseph *“Using soft power to enhance trade strategies”*. En: Tulchin, Espach y Aggarwal (eds.) *Trade policy in Latin America*, 2003 (borrador sin publicar).
5. “La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2002.
6. “La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2002.

7. RUSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: FCE, 2003. P. 64.
8. CORIGLIANO, Francisco "La actuación de la Argentina en los foros económicos de alcance regional y su impacto en las relaciones con Estados Unidos". Cap. 2. En: Escudé, Carlos *Historia de las relaciones exteriores argentinas*. Tomo XV. Buenos Aires: CARI, 2000.
9. DA SILVA, Luiz Inácio "Una política exterior para Brasil". En: *Foreign Affairs en español* (primavera 2003).
10. SOARES DE LIMA, Maria Regina "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". En: *América Latina Internacional* (Otoño-invierno 1994). Vol.1. No. 2. P.33.
11. LAFER, Celso A *identidade externa do Brasil e a política externa brasileira*. Sao Paulo: Editora perspectiva SA, 2001. P. 23-24.
12. Para seguir el debate sobre ambos paradigmas, véase Soares de Lima, Op. Cit.
13. HIRST, Monica "La política de Brasil hacia las americas". En: *Foreign Affairs en español* (otoño-invierno 2001).
14. RUSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". *Perfiles Latinoamericanos*. No. 21 (diciembre 2002). P. 159-191.
15. BOUZAS, Roberto "El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?". En: *Desarrollo económico*. Vol .41. No. 162 (julio-septiembre de 2001). P.179-199.
16. HIRST, MONICA "Con Brasil, socios para crecer". *Diario Clarín*, Buenos Aires (15 de octubre de 2003).
17. RUSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan "Globalización y autonomía: una visión desde el Cono Sur". Universidad Torcuato Di Tella, *Working paper*. No. 3, Buenos Aires (julio 2000).
18. GIAMBIAGI, Mario y MARCONINI, Mario "Mercosul: após a 'paciencia estratégica', ¿o qué?". En: Giambiagi, Reis y Urani: *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Río de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004. P. 179-199.