

Relaciones Brasil - Argentina y el Mercosur: Una nueva sociedad política*

Pedro Motta Pinto Coelho**

Una visión geoeconómica de la integración

Al cumplirse en diciembre próximo tres años de la firma de los Protocolos de Ouro Preto, que permitieron dar vida internacional y personalidad al Mercosur, parece claro que el proyecto de integración regional tiene hoy una dimensión política seguramente tan importante como sus ya notables éxitos económicos. En estos tres años el Mercosur fue protagonista de relevantes movimientos políticos generados al principio por su dinámica económica y comercial. En períodos más recientes, y principalmente a partir de la Cumbre de San Luis, en junio de 1996, donde fueron tomadas decisiones políticas no necesariamente vinculadas al proceso de integración económica y comercial, esa dimensión política asume una proyección cada vez mayor, incorporando funciones que hasta entonces eran características de las relaciones bilaterales, o inversamente, generando hechos nuevos para las agendas bilaterales de los países asociados o miembros.

Así es que, temas tales como defensa y seguridad, fronteras, relaciones hemisféricas, Reforma de las Naciones Unidas, medio ambiente, entre otros, no son extraños en los debates en el seno de las instancias negociadoras del Mercosur, incluso a nivel presidencial. Se ha mismo incorporado al lenguaje diplomático en la región la

* Este trabajo fue presentado en disertación con motivo de la inauguración de la Cátedra Brasil en la Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina el 28 de agosto de 1997. El presente texto es de responsabilidad personal del autor y no refleja necesariamente las posiciones del Gobierno brasileño.

** Diplomático de carrera. Abogado con el curso de Ciencias Jurídicas (Universidad Federal de Minas Gerais y el Centro de Universidad de Brasilia). Licenciado en Ciencias Humanas (Universidad de George Washington). Maestría en Ciencias Políticas (Georgetown University). Actualmente se desempeña como Ministro Consejero en la Embajada de Brasil en Buenos Aires.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

expresión "Mercosur Político", significando el Foro de Concertación Política del Mercosur creado en San Luis, y que tiene reuniones periódicas con representación de alto nivel. Este Foro, por ejemplo, se reunió en julio del '97 para tratar la participación chilena en los debates políticos del Mercosur; y se reunió en Montevideo el 29 de agosto para considerar las decisiones del Grupo de Río tomadas en Asunción una semana antes, relativas al tema de la Reforma de las Naciones Unidas.

Está claro que las relaciones bilaterales entre los países del Cono Sur no pueden continuar desarrollándose basándose tan sólo en sus plataformas tradicionales. Con la consolidación del Mercosur, como proyecto de integración cada vez más políticamente representativo, el análisis y la operación de estas relaciones tendrán que considerar una nueva matriz. En el caso de Brasil y Argentina, los dos principales países del Cono Sur, es oportuno indagar sobre la forma en que los intereses nacionales se proyectan en esta matriz. Además, cabe preguntarnos acerca de los efectos de todo este nuevo proceso sobre nuestras sociedades. Es decir, ¿habrá un momento en que el ciudadano argentino o el ciudadano brasileño identificará sus intereses con los de un hipotético ciudadano del Mercosur? ¿En qué sentido caminamos, dentro de este nuevo espacio económico y político? Hasta ahora los éxitos de este proceso de integración fueron tantos y de tal naturaleza que no necesariamente nuestras sociedades y quizás los gobiernos no estarían preparados para absorber sus consecuencias. Con eso resultan asimetrías en el nivel de percepciones sociales cuya dinámica, a su vez, también genera efectos sobre el proceso.

El presente texto busca identificar elementos, tanto en las relaciones bilaterales Brasil-Argentina, como en el Mercosur, que permitan ayudar a conocer el sentido que toma la evolución política y el desarrollo económico y social en esta parte del mundo. Como metodología, el texto propone analizar algunas manifestaciones nuevas que hoy se detectan en estas sociedades, tales como el descubrimiento geográfico de la región y el énfasis en la geoeconomía; las nuevas realidades de frontera; el comportamiento de las élites políticas y culturales a partir de nuevas disciplinas. Y propone, en forma de conclusiones preliminares, que estas asimetrías y percep-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

ciones determinan, y mucho, el comportamiento social, ya sea a favor de una integración o como una crítica a ella; que tales asimetrías, por lo tanto, estarán seguramente presentes en nuestra agenda en los próximos años. Es decir, mientras hablamos de la profundización del Mercosur, buscando con eso eliminar las asimetrías económicas, se siente que la dinámica de integración no se detiene allí. Simultáneamente, las asimetrías en el plano de las percepciones estarán siendo procesadas, como es el caso de la geoeconomía en el espacio Mercosur. O sea, menos desconocimiento mutuo y más acción orientada para fenómenos geográficos, vistos en su acepción contemporánea¹ (las rutas del narcotráfico o la conservación del medio ambiente son fenómenos geográficos, en tanto que interfieren en la disposición del poder político sobre el espacio; de los mismos se podría hablar como "territorios" en la acepción de Raffestin, o si se quiere como "espacios temáticos").

Finalmente, las conclusiones indicarán también que depende del tratamiento de dichas asimetrías la reducción de las tensiones relativas a la conformación de ese espacio respecto a su ampliación o a su inserción en el escenario internacional.

Relaciones Bilaterales Argentina-Brasil: un aporte geográfico

Uno de los aspectos más significativos de la nueva realidad que viven nuestros dos países es el hecho de que nos relacionamos no solamente por medio de las capitales federales, y menos aún por medio de un solo canal de comunicación, que tradicionalmente era constituido por los gobiernos federales. Los contactos, los negocios, las negociaciones, ocurren simultáneamente en diversos niveles y formatos, reflejando la multiplicidad de intereses y de actores. Sería pretencioso, por ejemplo para la Embajada de Brasil en Buenos Aires o para la Embajada Argentina en Brasilia pretender tener co-

¹ Tal como fue definido, por ejemplo, por Claude Raffestin, en *Pour une Géographie du Pouvoir*, Litec, Paris, 1980, 249 p. Raffestin distingue espacio de territorio: "il est essentiel de bien comprendre que l'espace est en position d'antériorité para rapport au territoire. Le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit", o aún: "le territoire, dans cette perspective, est un espace dans lequel on a projeté du travail, soit de l'énergie et de l'information, et qui, par conséquent, révèle des relations toutes marquées par le pouvoir" (p. 129).

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

nocimiento y mucho menos control sobre las actividades que involucran brasileños y argentinos en los dos países, y está bien que así sea. Las Embajadas tienen cada vez más el rol de apoyar, orientar, abrir puertas si se quiere, pero difícilmente tendrán en tiempo real el panorama completo de esa matriz de entendimientos. Así también pasa con los gobiernos, y de hecho nada de eso es característica particular de nuestras relaciones. En un mundo globalizado, marcado por comunicaciones ágiles, esa es la característica de la vinculación dinámica entre países. Lo que nos distingue es nuestra característica geográfica.

De hecho, es necesario estar atento a nuestra geografía, que es un dato fundamental para la comprensión de la evolución de las relaciones bilaterales y más ampliamente de las relaciones de los Estados del Cono Sur. El ex-Canciller Celso Lafer, que ahora se desempeña como Embajador del Brasil junto a los Organismos Internacionales en Ginebra señala, en un artículo publicado recientemente en *Archivos del Presente*, que la geografía es una variable importante para determinar la naturaleza especial de la relación argentino-brasileña, en tres sentidos: por la interacción entre geografía y comercio, el cual se relaciona con la geoeconomía y no con la geopolítica; el segundo por el contexto regional y de proximidad, distinto al europeo, el cual era mucho más propenso al conflicto; y finalmente, por la relación, a nivel hemisférico, con los Estados Unidos, país que tiene un peso y una presencia singular en la dinámica del proceso de convergencia económica en el Cono Sur.²

Sobre estos temas me referiré más adelante. Pero quisiera señalar, desde luego, que Argentina y Brasil tienen una base sólida de convivencia, dictada por la geografía. Esta vecindad física, a lo largo de los siglos de nuestra historia, primero colonial y luego independiente, se proyecta cada vez con más intensidad en el conjunto de las relaciones bilaterales, contribuyendo al acercamiento, facilitando el intercambio económico y comercial, e impulsando la creación de una cultura común. La geografía está, además, vinculada al tema del uso de los recursos hídricos que caracterizó, por así decir, a la última instancia de controversia sobre el aprovechamiento de

² Celso Lafer, *La Problemática Argentino-Brasileña*, en *Archivos del Presente*. Año 2. N° 8. Abril-Junio 1997, Buenos Aires, p. 61.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

recursos en las áreas fronterizas. Aun ahí, en el tema de los recursos hídricos, "a fin de acentuar las ironías de la historia, esta sensible área de la relación bilateral, en la actualidad exige una intensa cooperación, contemplada en los convenios bilaterales sobre cooperación e interconexión energética, con profundas consecuencias para la composición de la 'matriz' de energía de Brasil".³

Pero hagamos un corte en la dinámica actual de las relaciones bilaterales y, aún entre paréntesis, veamos a la Argentina y a Brasil en su perspectiva histórica. El actual Embajador de la Argentina en Brasil, Jorge Hugo Herrera Vegas, habla en un artículo reciente de las políticas exteriores de los dos países como una historia de divergencias y convergencias, de rivalidades, de cooperación y de integración. Indica que "los principales periodos de conflicto y rivalidad fueron: el de la guerra, que transcurrió entre su declaración por el Imperio de Brasil a las Provincias Unidas el 1° de diciembre de 1825 hasta el Tratado de Paz del 26 de agosto de 1828; el del reconocimiento de la independencia de Paraguay por Brasil en 1844 —claro acto de desafío al gobierno de Rosas—; entre 1870 y 1876, la resolución de los problemas derivados de la guerra del Paraguay; la carrera armamentista naval entre 1905 y 1914, y la utilización de las aguas del Paraná para la generación energética entre 1960 y 1980. Asimismo, en 1851-52 Brasil intervino exitosamente en la política interna argentina al participar de la coalición contra Rosas, integrada, además, por el gobierno paraguayo y los adversarios de Oribe en Uruguay"; y añade que "los periodos de mayor cooperación fueron: el de la guerra, entre 1864 y 1870; el que sucede a la instauración de la República en Brasil, que culminó con el tratado del ABC, y el que se inicia con la restauración de la democracia en ambas naciones a partir de mediados de la década de 1980. Durante la crisis de los años '30 y a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de las políticas opuestas seguidas por ambos países y la desconfianza mutua que en algún momento se tuvieron las respectivas Fuerzas Armadas, la relación de ambos gobiernos fue básicamente cordial".⁴

³ *Idem, ibidem*, p.65.

⁴ Jorge Hugo Herrera Vegas, *Las Políticas Exteriores de la Argentina y de Brasil: Divergencias y Convergencias*, en *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI*. ABRA - CARL,

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Sin embargo, hubo un momento no muy definido en cuanto a fecha se refiere, pero que se ubica entre fines de la década del '70 y el comienzo de la década del '90, en que este modelo, caracterizado por los periodos alternativos de distanciamiento y aproximación, perdió su validez y pasó a ser reemplazado por un modelo de integración permanente. Este momento, o mejor dicho este periodo de transición fundamental, podría estar enmarcado por algunos hechos concretos, en función, todos ellos, del creciente clima de confianza mutua. En 1980, y en secuencia a la superación de las dificultades respecto al aprovechamiento de los recursos hídricos de los ríos Paraná-Paraguay, los gobiernos de los Presidentes João Figueiredo y Jorge Rafael Videla, firmaron el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear; en noviembre del '85 los Presidentes Sarney y Alfonsín firman la Declaración de Iguazú, en la cual se proyecta, mediante el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, la idea de un espacio económico común y se establece el Programa de Integración y Cooperación Económica entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Desde entonces, hasta la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo por los dos países, en noviembre de 1988 y, en marzo de 1991, del Tratado de Asunción, que crea el Mercosur, fueron todos pasos consecuentes en una misma dirección, la de la integración económica y la convergencia política.

Es por demás conocida la referencia que hace el ex-Embajador brasileño en Buenos Aires, Marcos Azambuja, a esta evolución, en el sentido de que "argentinos y brasileños pasaron de enemigos a rivales, de rivales a aliados y ahora, en nuestros días, de aliados a socios".⁵ De esta manera, conforme señala el Embajador Ivan Cannabrava, Subsecretario de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, la historia reciente de las relaciones Brasil-Argentina ha sido la de la construcción de convergencias, experiencia que resulta más bien del descubrimiento de cuanto tenemos por ganar al estimular procesos naturales de intercambio y de acerca-

Buenos Aires, 1995, p. 172.

⁵ Marcos C. de Azambuja, *O Relacionamento Brasil-Argentina: de Rivais a Sócios, en Temas de Política Externa Brasileira*, II Volume, org. Gelson Fonseca Júnior y Sergio N. de Castro, FUNAG, IPRI, Paz e Terra, SP, p. 65.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

miento.⁶ Conviene, una vez más, mencionar cómo están vinculados estos procesos con la geografía y con la geoeconomía, pues si hablamos de "procesos naturales de intercambio", estamos hablando de complementariedades facilitadas por la geografía.

Pero hay en este período, fundamentalmente en la década del '80, un contexto político y económico muy favorable a estas transformaciones: estamos hablando de la recuperación del régimen democrático, de manera más o menos simultánea en los dos países, y de la evolución para una economía más abierta. En el caso de esta apertura económica, es importante añadir que la misma fue la resultante de la toma de consciencia, de que el crecimiento de uno de los países no sería a expensas del otro, o compitiendo con él, pero sí reforzándose mutuamente.⁷

Quisiera resumir, con algunas expresiones de alto valor significativo, usadas por el Embajador Cannabrava, algunos de los elementos de este nuevo modelo que estamos construyendo: primero, el éxito de este proceso, sobre el cual me referiré más adelante, no se limita al comercio y a la economía, sino que incorpora dominios típicos del área político-diplomática; segundo, la profundización de la integración y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales ocurren por ampliación de las áreas de convergencia, con base en la premisa de que "los mercados y los espacios internos de nuestros países no son suficientes para proporcionar la escala necesaria para una proyección internacional plenamente competitiva"⁸; tercero, resulta de la búsqueda de convergencia y de la búsqueda de escalas adecuadas, la esencia de las relaciones Brasil-Argentina y del Mercosur respectivamente⁹; cuarto, la necesidad de habilitar la frontera con una infraestructura física y con procedimientos más

⁶ Ivan Cannabrava, *As Relações Brasil-Argentina*, conferencia en el Instituto Rio Branco, Segunda Semana Argentina, Brasilia, 4 de junio de 1997. Mimeo.

⁷ *Idem. Ibidem*, p.3.

⁸ *Idem. Ibidem*, p.3.

⁹ El Canciller brasileño, Embajador Luiz Felipe Lampreia, hablando el 6 de marzo de 1997 en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y refiriéndose al programa brasileño de acción diplomática, indicó que "es evidente que las relaciones con Argentina y el Mercosur constituyen prioridades absolutas" (subrayado por mí), ejemplificando con el hecho, geoeconómicamente significativo, que hoy día "el Nordeste de Brasil, aisladamente, es el quinto socio comercial de Argentina".

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

adecuados; quinto, la incorporación de temas sensibles en el proceso, como es el caso de la cooperación en asuntos espaciales y en materia nuclear, o de una forma más amplia, la explotación del potencial de cooperación bilateral en ciencia y tecnología; sexto, el acercamiento de fuerzas políticas, tales como el Congreso, y la participación plena de las fuerzas vivas de la sociedad, de tal manera que todo el proceso de integración sea revestido de la necesaria legitimidad.

Dentro de todas estas coordenadas, resulta quizás importante señalar, una vez más, los factores geográficos. Hablamos de la necesidad de tener una frontera habilitada con infraestructura y procedimientos burocráticamente más livianos. Pero esta consideración, en realidad, se extiende a una serie de iniciativas que por una condición de geografía y de geoeconomía conforman muy positivamente la definición de este nuevo espacio económico y político común. Por un lado hay inversiones importantes, como la construcción del puente São Borja-Santo Tomé, o los proyectos de diversa naturaleza vinculados al área energética. La Argentina se ha transformado, el año pasado, en el principal proveedor de petróleo a Brasil. Este año se están materializando contratos que permitirán la adquisición de gas argentino por parte de Brasil, una vieja aspiración de los dos países, y que involucra inversiones de 1,4 mil millones de dólares. Además, está en curso la interconexión de las redes eléctricas de los dos países, permitiendo también la adquisición por parte de Brasil del excedente argentino y viceversa. Sobre el particular, el 13 de agosto de 1997, el Canciller Di Tella y el nuevo Embajador de Brasil en la Argentina, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, firmaron un Memorandum de Entendimiento Energético entre Argentina y Brasil, como parte de este proceso operacional de compra y venta de excedentes energéticos. La firma del memorandum se produjo casi un mes antes de la fecha fijada para que la empresa brasileña Electrosul definiera la licitación para la compra de 1.000 megawatts de potencia en la Argentina. El que se adjudique esta licitación no sólo deberá asegurar la generación, sino también el transporte y resolver el crucial tema de la instalación de una estación de cambio de ciclaje, que implica una inversión de 200 millones de dólares.¹⁰

¹⁰ *El Cronista*, edición de 13 de agosto de 1997, bajo el significativo título: *Acuerdan un*

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

De la misma manera, proyectos importantes en el área de transportes están siendo contemplados y ejecutados como es el caso de la Hidrovía Paraná-Paraguay,¹¹ que facilitará el acceso y el transporte a bajo costo a distintas regiones en la Cuenca del Plata; o el caso de nuevas rutas en el eje São Paulo-Buenos Aires y en los ejes transversales desde el litoral brasileño hacia las costas chilenas, pasando por el perfeccionamiento de los puertos, de las rutas, y de los ferrocarriles.¹² Quizás sea interesante hacer notar, a esta altura que para la compañía brasileña de telecomunicaciones Embratel la Argentina es el segundo destino después de los Estados Unidos, en cuanto a los flujos de comunicación. Hace casi un año, el Presiden-

mercado energético común.

11 Desde hace diez años la Hidrovía es objeto de entendimiento entre los cinco países de la Cuenca del Plata. En junio de 1992, en Las Leñas, fue firmado el Acuerdo de Transporte Fluvial que consagra los principios de libre tránsito, libertad de navegación, libre participación de banderas, igualdad y reciprocidad de tratamiento, seguridad de navegación, protección al medio ambiente. Periódicamente, reúne el Comité Intergubernamental de la Hidrovía, para examinar y desarrollar los proyectos preparados con el apoyo del BID y del PNUD, con el objetivo de mejorar la condiciones de navegación. Los flujos de carga en la Hidrovía han crecido exponencialmente en los últimos años, como reflejo de una mayor interacción económico-comercial en la región. La carga transportada, del orden de los dos millones de toneladas en 1992, pasó a 4 millones en el '94 y a unos estimados siete millones en el '97. En el '94 las cargas se distribuyeron de la siguiente manera: soja y derivados, 15,7 por ciento; minerales, 50 por ciento; petróleo y derivados, 22 por ciento; trigo, 5 por ciento; celulosa, 6,7 por ciento; y otros. Fuente: Comité Intergubernamental de la Hidrovía, 1997.

12 El Embajador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, en conferencia ante la Comisión de Economía y Desarrollo Regional de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina —el 12 de agosto pasado—, como parte de un seminario sobre *Las Fronteras en el Mercosur*, enumeró las siguiente serie de proyectos de obras vinculadas a los intereses de las comunidades fronterizas, y que demuestran la importancia de los factores geoeconómicos una vez que su proyección sobre la geografía y su dependencia de la misma es evidente: i) la existencia del protocolo 23 de 1988 sobre integración fronteriza; ii) Puente Santo Tomé - São Borja. El acuerdo para la construcción de este puente sobre el río Uruguay fue celebrado en agosto de 1989. La firma del contrato correspondiente, con valor de 32 millones de dólares, entre la Comisión Mixta Brasil - Argentina y el Consorcio Impregilo - CONVAP, ocurrió en diciembre del '95. El Puente Santo Tomé - São Borja es el primer proyecto binacional que está siendo administrado por una concesión otorgada por los dos países y que prevé la instalación de un centro unificado de frontera, en el lado argentino; iii) Hidrovía Paraná - Paraguay. Desde junio del '92, con la firma en Las Leñas del Acuerdo de Transporte Fluvial que consagra principios modernos de libertad de navegación, se han realizado 24 reuniones del Comité Intergubernamental de la Hidrovía.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

te de Embratel, Dr. Dilio Sergio Penedo, me confesó con orgullo que su empresa había sido obligada a redireccionar desde Europa hacia Argentina sus equipos para atender a esa nueva demanda. Desde ese período, las empresas argentinas en Brasil pueden utilizar normalmente el satélite argentino de telecomunicaciones, *Nahuel A-1*, mientras las empresas brasileñas en la Argentina tienen a su disposición las facilidades del *Brasilsat*.

En la misma dirección está el proyecto del Puente Santo Tomé - São Borja con costos que rondan el orden de los 30 millones de dólares e inauguración prevista para diciembre de 1997, con la presencia de los Presidentes Menem y Cardoso. Este proyecto merece mención especial por haber sido adjudicado mediante procesos modernos de licitación que permitieron romper con los plazos tradicionales para este tipo de obra. Asimismo, un nuevo acuerdo para transportes transversales fluviales y otro sobre control integrado de aduanas, firmado con motivo del Encuentro Presidencial de Río de Janeiro en abril de 1997, son ejemplos de iniciativas objetivas y directas con vistas a la desburocratización y agilización de los trámi-

Se discuten los términos de los estudios, realizados con el apoyo de BID y del PINUD, con el objetivo de mejorar las condiciones de navegación en la hidrovía. Están previstas obras de ingeniería -a corto y largo plazo- estudios de viabilidad técnica económico-financiera, así como también el análisis cuidadoso de los posibles impactos ambientales directos e indirectos en los ríos y en sus áreas de influencia. Ver nota al pie n°11; iv) transporte fluvial de pasajeros, vehículos y cargas. El acuerdo que reglamenta esta materia fue firmado durante el Encuentro Menem - Cardoso en Río de Janeiro, en abril de 1997. El nuevo acuerdo reemplaza el convenio anterior fechado en 1971, que se encuentra desactualizado delante el considerable aumento del tráfico por las fronteras. Hay, actualmente, seis puntos de cruce regulares, además de otros que podrán ser incluidos en el convenio en un futuro cercano; v) Proyecto para la Construcción del Gasoducto para el Aprovechamiento del Gas de Salta por el Estado de São Paulo, de interés de la compañía Vale do Rio Doce; vi) Proyecto, también de interés de la compañía Vale do Rio Doce, para la Construcción de un Ferrocarril entre las ciudades de Joinville y Resistencia, que se uniría a la red ferroviaria que llega a la ciudad chilena de Antofagasta, en el Océano Pacífico; vii) una serie de proyectos vinculados a integración energética, a la construcción de la ruta Mercosur (São Paulo - Buenos Aires), a la recuperación de rutas marginales fronterizas y mismo a la inclusión del portugués y del español en los programas de estudio. Vale recordar que la frontera entre Brasil y Argentina, de una extensión de 1263 kilómetros, es casi en su totalidad fluvial. Cabe igualmente recordar, como lo mencionó el Embajador Seixas Corrêa, que todos estos proyectos -además de otros no citados- son de iniciativa del CRECENEA/LITORAL-CODESUL, o monitoreados por ese organismo, al cual se hace mención más adelante en este trabajo.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

tes fronterizos. Como veremos más adelante, la región de frontera y su desarrollo es foco permanente de atención por parte del CRECENEA/LITORAL-CODESUR, entidad que congrega los gobiernos de los Estados brasileños del Sur y las provincias argentinas del litoral. Además, los entendimientos fronterizos a nivel municipal, en el marco del Protocolo 23 (Integración Fronteriza) del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo Brasil - Argentina de noviembre de 1988, aunque limitados en sus objetivos son importantes. Crean, en su conjunto, condiciones de implementación para los nuevos conceptos que se aplican a las regiones de frontera, de acuerdo a los cuales la frontera, lejos de ser un límite constituye una zona dinámica capaz de generar desarrollo, y por donde necesariamente la integración tiene que pasar.

A ese respecto, resulta imprescindible un trabajo paciente junto a los Estados y provincias involucradas, en el sentido de convencerlos a trabajar los impulsos de desarrollo teniendo siempre en cuenta la rationale de pensar los proyectos de una forma integrada y en función de las necesidades regionales. Esto sería válido incluso para los grandes proyectos de conexión interoceánica, ya que difícilmente, por ejemplo, Curitiba se vincularía a Antofagasta sin que de por medio no se contemple el desarrollo de las regiones del Norte argentino. Lo mismo se aplica a los planes para la interconexión portuaria, para la construcción de ferrocarriles, para el aprovechamiento del gas de Salta y para las hidrovías Paraná-Paraguay y Tietê-Paraná.¹³

Todos estos temas, que en la jerga diplomática son resumidos en la expresión "integración física", constituyen en su mayoría un acervo importante de la geoeconomía del Cono Sur. Están, por supuesto, en muchos casos íntimamente ligados al aprovechamiento y desarrollo de las regiones de frontera.

¹³ Creo instructivo mencionar algunos de los comentarios de la Ministra Maria Luiza Viotti en la Conferencia para la Comisión de la Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías de la Cámara de Diputados de Brasil el 21 de agosto de 1997: "Cabe mencionar que los ríos Paraguay y Paraná son usados para la navegación comercial desde hace mucho. Tienen una importancia histórica para los países de la Cuenca del Plata pues, como se sabe, desde la época colonial son utilizados como vías de acceso al interior del continente. En Brasil el río Paraguay ha favorecido la formación de núcleos de ocupación territorial, tales como los puertos de Cáceres y Corumbá (entonces Albuquerque)(...)".

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

A partir de esta nueva dinámica, que caracteriza los temas de frontera, quizás veamos mejor la permeabilidad existente entre los temas de las relaciones bilaterales y la integración regional con base en el proyecto del Mercosur. Lo que comentaré a continuación, a partir de la perspectiva del Mercosur, tiene por objeto demostrar que el sentido de estas relaciones y del Mercosur es coincidente; pero que hay que considerar el cambio de dimensiones, en la medida que nos trasladamos de la plataforma bilateral a una plataforma multilateral. Puede ser muy ilustrativa de este fenómeno la creciente cooperación bilateral en el campo militar y, desde una perspectiva mayor, las nuevas concepciones de defensa y seguridad que hoy emanan del hecho de que estamos políticamente más vinculados.

En el Encuentro Presidencial de Río de Janeiro, los Presidentes Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso crearon el Mecanismo para Consultas sobre Seguridad y Defensa Brasil-Argentina, cuya primera reunión se celebró en Itaipava, Río de Janeiro, Brasil, los días 31 de julio y 1 de agosto del 1997. Trátase de un instrumento que, a semejanza de lo existente entre Argentina y Chile, facilitará el diálogo sistemático en materia de seguridad y defensa, temas que en este momento adquieren un importante protagonismo en la agenda política de la región. La institucionalización de la cooperación en las áreas de seguridad y defensa, formalizada ahora a nivel diplomático, es en realidad la cosecha de esfuerzos desarrollados tradicionalmente por las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina, cuyo nivel de entendimiento en épocas recientes siempre fue muy positivo. Lo que sucede con este cambio y con la formalización de los entendimientos es que pasamos a tener una transparencia mayor y una intensificación de esta cooperación. Del mismo modo, ya se realizaron maniobras conjuntas entre los dos Ejércitos, de gran valor simbólico, dado que las mismas —en Monte Caseros, en octubre de 1996— representaron la primera vez en que tropas de los dos países actuaron juntas desde la Guerra de la Triple Alianza. Las dos Marinas, desde hace muchos años, desarrollan ejercicios conjuntos, y las Fuerzas Aéreas también empiezan a hacerlo. Son formas de cooperación, que además de involucrar a las otras Armas, incluyen la participación en programas en el exterior, con actuación en las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Todo eso quiere decir que en el Cono Sur, y particularmente entre Brasil y Argentina, estamos trabajando en busca de un nuevo concepto de defensa, no más a priori, sino ex post, es decir, con base en la idea de que la defensa y la seguridad son consecuentes a la cooperación y a la amistad. Ninguno de los países del Cono Sur tiene hipótesis de conflicto en la región. Brasil, por su parte, en una Política Nacional de Defensa, aprobada por el Presidente Fernando Henrique Cardoso a fines del '96, lo dejó bastante claro, indicando además que la Amazonía, por su fragilidad, es el área donde hay que concentrar la atención nacional en materia de defensa, eliminando por completo la tradicional preocupación con el Cono Sur.

El ejemplo de seguridad y defensa me parece bastante ilustrativo del puente que estamos construyendo entre las relaciones bilaterales y proyectos de dimensión subregional. En realidad tenemos que evitar, en el caso de Brasil, una tendencia a la introspección y al cierre, a la autosuficiencia. Como dice el Canciller Lampreia, en la citada conferencia en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), "como todo país continental, Brasil tiene indudablemente una cierta tendencia a la introspección y al cierre, a la autosuficiencia. Con fronteras establecidas y seguras desde hace muchas décadas, Brasil no amenaza a nadie ni tampoco se siente amenazado. La política nacional de defensa que recientemente ha aprobado el Presidente de la República traduce esa percepción sobre los cambios de énfasis y de prioridades en la actuación de las Fuerzas Armadas en defensa del patrimonio territorial y material del país, en armonía con tendencias del mundo contemporáneo — la integración y el fin de la confrontación ideológica".

Estamos en un proceso de crecimiento, no solamente económico-comercial, sino también político. No por casualidad, los Presidentes Menem y Cardoso en mayo pasado, en el Encuentro Presidencial en Río de Janeiro, declararon que Brasil y Argentina conforman una "alianza estratégica". De acuerdo a lo dicho por el Secretario General de Relaciones Exteriores de la Cancillería brasileña, Embajador Sebastião do Rego Barros, "lo que ocurrió en estos últimos diez años fue una verdadera revolución en la historia de un relacionamiento bilateral que, a lo largo de más de un siglo y medio, se ha arrastrado esencialmente bajo el signo de la desconfian-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

za; por primera vez y de forma sólida estamos construyendo una sociedad que aporta ganancias, ya sea para el desarrollo económico nacional, o para la paz y la estabilidad de la región, y de las cuales Brasil y Argentina no pueden y no quieren prescindir"; o aun "a partir de una iniciativa en el campo económico-comercial resultante de la abertura política en los años '80, el Mercosur ha evolucionado para una intensa cooperación política militar y cultural, que va mucho más allá de las divergencias ocasionales".¹⁴ ¿Cómo interpretar estas declaraciones y todos estos hechos políticos en el momento mismo que el Mercosur —como proyecto de integración regional— se consolida y adquiere, muy justamente, fueros de una entidad capaz de un diálogo propio, en el sistema internacional de naciones y de instituciones? En otros términos, ¿cómo interpretar la dinámica de la cual somos testigos en esta región, y que está muy lejos de agotarse en el objetivo inmediato de crecimiento del intercambio comercial?

Los aportes del Mercosur

Mucho se ha dicho, naturalmente, y mucho se va a continuar diciendo sobre el Mercosur. Así tiene que ser. Son innumerables los seminarios —en sus distintas expresiones— y la bibliografía se amplía velozmente. Esto refleja, por supuesto, el hecho de que hemos, a poco más de seis años de la firma del Tratado de Asunción, producido resultados impresionantes en distintos rubros: primero el comercial, con un aumento del intercambio intra-Mercosur de 3,64 mil millones de dólares en 1990 a más de 15 mil millones en 1996, lo que representa un crecimiento del orden del 309 por ciento. El intercambio comercial entre Argentina y Brasil creció el 460 por ciento en el mismo período de forma sumamente equilibrada para ambos socios. En 1996 el comercio de Argentina con los demás socios del Mercosur alcanzó 13,6 mil millones de dólares, mientras que el comercio brasileño con los demás países del Mercosur alcanzó, en este mismo año, 15,5 mil millones de dólares. Sabemos que esto es poco delante del gran potencial existente para el crecimiento comercial. Por ejemplo, el comercio intra-Mercosur representó

¹⁴ *Brasil-Argentina: aliança privilegiada*, artículo publicado en el periódico *Correio Braziliense*, edición del 22 de agosto de 1997.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

en el '95 el 1,6 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) combinado de los cuatro países, porcentaje muy inferior al registrado en el NAFTA, que es del 4,5 por ciento, y mucho menor aún del que se registra en la Unión Europea, que alcanza el 14 por ciento. En el mismo periodo, el comercio exterior de Argentina, pasó de cerca de 20 mil millones a 47 mil millones de dólares, y las importaciones del Mercosur desde el resto del mundo pasaron de 30 mil millones a casi 70 mil millones de dólares. En realidad, el comercio del Mercosur con terceros países se ha duplicado desde 1991.

Paralelamente, y desde el punto de vista institucional, la unión aduanera se consolidó y el Mercosur se instrumentó, a nivel intergubernamental, con los protocolos firmados en Ouro Preto en 1994 para seguir con el proceso de integración.

Finalmente, en el plano externo, se produjeron varias iniciativas para acercar el Mercosur a otros países y a otros grupos de países. Así, firmamos el acuerdo de asociación con Chile y Bolivia; estamos negociando con el Grupo Andino y México y nos preparamos para negociar con Venezuela y Perú. Ya tenemos un Acuerdo Marco con la Unión Europea para la negociación de una zona de libre comercio y tenemos delante nuestro el amplio proceso de negociación de la ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas). En este último caso, la III Reunión Ministerial de la ALCA, recientemente celebrada en Belo Horizonte, sirvió —a nuestra opinión— a dos propósitos importantísimos: primero, permitió al Mercosur, mediante una actuación unida, consolidarse como proyecto propio e independiente; segundo, permitió una articulación bastante concreta de cómo queremos progresar en esta amplia negociación de la ALCA, frente a intereses diversos y sobre todo, frente a una propuesta incisiva de Estados Unidos para una negociación rápida y completa, en detrimento de los esfuerzos que nuestras economías desarrollan con vistas a hacer frente a las tendencias globalizadoras.

En otros términos, y como fue mencionado por la revista inglesa *The Economist* en un reciente artículo, "el Mercosur es hoy el proyecto de integración regional más ambicioso en el mundo desde la aparición de la Comunidad Económica Europea, en 1957". Los resultados estrictamente económicos del éxito del Mercosur no se limitan tan sólo a sus aspectos comerciales. El crecimiento extraor-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

dinario del comercio ha sido acompañado por crecientes niveles de inversión intra y extra regionales. En lo que respecta a las primeras, tal como fue resaltado por el Director a.i. del INTAL en Buenos Aires,¹⁵ por primera vez existen flujos de inversión y contactos inter empresarios intensos en la subregión. Y en cuanto a las segundas, existen evidencias de que los inversores extra-regionales están comenzando a ver el mercado subregional como un conjunto a los efectos de su planificación estratégica.

Ilustra bien lo que se ha dicho, la extraordinaria dinámica mostrada por el mercado financiero argentino en los últimos meses. El 30 de mayo, el Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) adquirió el 100 por ciento del Banco Roberts, junto con todo el grupo argentino al que este pertenece, a un precio de más de 600 millones de dólares. También en los últimos días de mayo, el banco español Santander compró por 700 millones de dólares el control del Banco Río de la Plata (hasta entonces perteneciente a Perez Companc). Pocos días antes, otro banco español, el Bilbao Vizcaya (BBV) había adquirido el 71,5 por ciento del de Crédito Argentino, 466 millones de dólares. Es decir, de un momento a otro, el sector bancario y financiero es sacudido por fuertes inversiones externas, demostrando un potencial económico hasta ahora poco explorado. Lo que pasa en el sector bancario —y que desde el punto de vista brasileño había sido bien detectado por el Banco Itaú, que a partir de 1993 empezó con un programa agresivo de inversiones en la Argentina con el objetivo de explotar las potencialidades del mercado, con un total de 35 agencias, de las cuales por lo menos 20 ya fueron instaladas hasta ahora— pasa igualmente en otros sectores de bienes y de servicios. De acuerdo a estimaciones del Grupo Brasil, entidad que congrega las principales empresas brasileñas en la Argentina, el monto de inversiones brasileñas en Argentina pasó de 700 millones de dólares en 1994 a 1,9 mil millones a fines de 1996. Simultáneamente, empiezan a ser tomados con elevado grado de seriedad y urgencia, proyectos de gran dimensión que, sobre todo en el área de integración física y aprovechamiento energético, habían hasta entonces sido dejados bajo re-

¹⁵ Uziel Nogueira, *Talking Points*, para la Participación del Presidente Iglesias, del BID, en la Cumbre Mercosur en Fortaleza, Brasil- 16-18 Diciembre, 1996 mimeo.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

serva. Este es el caso, por ejemplo, del proyecto del gasoducto para la adquisición del gas de Bolivia por Brasil, en el cual están aseguradas inversiones del orden de 1,4 mil millones de dólares, buena parte de los cuales están financiados por el Banco Mundial y por el BID. En el mismo orden de ideas se podría mencionar el próximo gasoducto desde Salta a Brasil, así como las hidrovías Paraná-Paraguay y Tietê-Paraná.¹⁶

Sabemos, además, como bien lo apunta el citado director del INTAL, que todos estos éxitos se apoyan en dos factores fundamentales, entre otros: primero, la política de liberalización comercial basada en un entorno macroeconómico que busca fundamentalmente la estabilización de los niveles de precios en la economía; segundo, el hecho de que el Mercosur es fruto de la decisión política de gobiernos democráticamente elegidos y constituye un proyecto de largo plazo orientado a la integración de los pueblos de los cuatro países.

Tales resultados extraordinarios no impidieron el surgimiento de críticas o proyectos, en especial en lo que respecta a su performance económico-comercial. Más conocida fue la crítica hecha por el funcionario del Banco Mundial, Alexander Yeats, en el sentido de que, existiría una desviación del comercio, particularmente en sectores donde los países miembros del Acuerdo no tienen ventajas comparativas, como es el caso de la industria automotriz. Dichas críticas, que por más equivocadas que sean, o por más representativas de intereses conflictivos con el Mercosur, en su momento fueron y continúan siendo refutadas¹⁷, no dejan de ser útiles. Es importante entender que el Mercosur, como proyecto que alcanza significativo impacto en escala regional y mundial, sufrirá cuestionamientos generados por intereses divergentes, o por posiciones tradicionales, que no logran identificar en el Mercosur el alto tenor de innovación en términos de concepción política y económica. No hay, efectivamente, en ninguna otra región del mundo algo semejante. El único otro proyecto de integración, el de la Unión Euro-

¹⁶ El Banco Mundial y el BID aseguran la plata para el gasoducto Brasil-Bolivia, en *El Cronista Comercial*, edición del 3 de junio de 1997.

¹⁷ A mi conocimiento, el trabajo de crítica más reciente y elaborado con extremo cuidado técnico es el de Julio J. Nogués, datado de abril de 1997, mimeo, *Does Mercosur's Trade Performance Justify Concerns About the Effects of Regional Trade Arrangements? A Critical Comment to Mr. Yeats Paper*, Buenos Aires, 29 páginas.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

pea, tiene una edad casi diez veces mayor que la del Mercosur, e involucra economías desarrolladas. Es preciso además reconocer esta particularidad del Mercosur, verlo bajo una óptica más amplia. Estamos hablando de una iniciativa que proyecta cada vez más sus concepciones políticas sobre sus objetivos. De hecho, hay cada vez más un contenido político en el Mercosur, como bien lo ha remarcado el ex-Canciller uruguayo Grospiell,¹⁸ y este es el tema sobre el cual pienso tenemos que dedicarle una atención especial los próximos años; sobre este asunto me referiré más adelante.

Las perspectivas del Mercosur: profundización y contenido político

Antes, sin embargo, quizás sería importante dejar claro que los caminos que se abren al Mercosur hoy en día, frente a un contexto regional e internacional de corto e mediano plazo, apuntan a la profundización del Mercosur, factor condicionante de la definición de un espacio económico vivo integral, y en crecimiento. La profundización del Mercosur —en términos estrictamente económicos— se refiere a la agenda de negociaciones sobre temas sensibles para cada uno de nuestros países, tales como armonización de políticas macroeconómicas, de políticas fiscales y tributarias de políticas ambientales, por ejemplo; se refiere también a la progresiva armonización de protección de los derechos del consumidor (de importancia más evidente en el caso de los medicamentos y etiquetas), de políticas de propiedad intelectual y de inversiones, o de políticas agrícolas, además de políticas específicas sobre movimientos de capital y mano de obra; como también del comercio de servicios. Hasta de una moneda común ya se ha hablado, en días recientes.¹⁹

Parece así evidente que a partir de sus referentes económico-comerciales la dinámica del Mercosur apunta a un progreso y un crecimiento sostenidos, apoyados en elementos tales como la creación

¹⁸ CARI, Seminario para ex-Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Países del Mercosur, Mercosur: Foro del Futuro, Buenos Aires, 30 de agosto de 1996.

¹⁹ Uno de los defensores de la idea es el economista brasileño Fabio Giambiagi, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. La idea, que ya fue objeto de debate informal durante el encuentro Presidencial Menem-Cardoso en Río, en abril, sería —según su proponente— aplicada a partir del 2012, con la creación de un solo Banco Central. Vide *El Cronista y Ambito Financiero*, del 3 de junio de 1997.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

de economías de escala, la consideración de externalidades, o sea, atracción de inversiones, incremento del producto importado y lo que se podría llamar "derrame" de la integración económica en distintos aspectos de la vida social de los cuatro países. Apunta también a una necesidad, cada vez más lógica, de una administración consciente y transparente de fuerzas centrípetas, a nivel de políticas económicas nacionales, cabiendo pensar en mayores grados de institucionalización, ya sea de la administración del proyecto Mercosur o de sus consecuencias en términos de resolución de controversias. La categoría de predecibilidad del Mercosur tendrá aplicación fundamental si queremos sensibilizar a los inversores extra-zona para las potencialidades de la región. El Mercosur tiene que ser transparente y predecible, con reglas de juego durables y claras, lo que implicará en los próximos años un notable esfuerzo de voluntad política por parte de los gobiernos miembros.

Así que además de la profundización en términos estrictamente económicos del Mercosur, estamos entrando en un proceso de estrechamiento político sin precedentes. De que el Mercosur ha sido un proyecto de naturaleza política desde el comienzo, no parece haber dudas. Pero en los últimos tiempos el Mercosur comienza a tener contenido político. Bastaría con mencionar, por ejemplo, que con motivo de la X Reunión de Cúpula del Mercosur, celebrada en San Luis el 25 de junio de 1996, los Presidentes emitieron importantes declaraciones de naturaleza política, a saber: a) Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la llamada "cláusula democrática", por la cual los cuatro países —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— desde aquel momento en adelante llamados "Partes" de la Declaración, asumen el compromiso de consultarse y de aplicar medidas punitivas —dentro del espacio normativo del Mercosur— en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático de un "Estado Miembro" (del Mercosur); b) Declaración Presidencial sobre Diálogo Político, por la cual los "Estados Partes del Mercosur" establecen un "mecanismo de consulta y de concertación política" el cual, sin prever una modalidad específica para su operación, tiene por objetivos ampliar y sistematizar la cooperación política entre los Estados Partes y "examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los Estados

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Partes", con vistas a "buscar concertar posiciones en relación a las mismas". Esas consultas, dependiendo de la "naturaleza y del alcance de los temas", podrán darse a nivel presidencial; c) Declaración sobre las Malvinas, por la cual reiteran el apoyo tradicionalmente dado a la posición argentina sobre la cuestión de las islas Malvinas.

Desde entonces, los encuentros de nuestros Presidentes, tanto a nivel bilateral como a nivel del Mercosur, reflejan esta dimensión política de una forma creciente. En el encuentro de Río de Janeiro del 27 de abril pasado, los Presidentes Menem y Cardoso, entre otros documentos de suma importancia para la integración física de los dos países, firmaron la Declaración de Río, de alto contenido político. Allí se reconoce que "el Mercosur es el más importante proyecto de nuestra historia de casi cinco siglos de convivencia" y que "juntos, estamos construyendo una profunda y verdadera alianza estratégica". La Declaración de Río y los demás documentos allí firmados demuestran, por su relación misma con la integración física y económica —y por su contenido político—, la permeabilidad —o casi la identidad— de las relaciones bilaterales con las relaciones de nuestros países dentro de Mercosur. Esto quiere decir que, hay un proceso saludable de transferencia de funciones políticas del marco bilateral al marco del Mercosur.²⁰ Esto quiere decir también que de acuerdo a las necesidades cambiantes de un mundo en rápido proceso de globalización, Argentina y Brasil crean instancias específicas, de apropiado "poder de fuego" para negociaciones en el escenario más amplio de las relaciones internacionales a nivel continental o mundial.

El Mercosur y la conformación de su personalidad internacional

Esto se vió en las negociaciones con los Estados Unidos y demás países hemisféricos, durante la reciente III Reunión Ministerial

²⁰ Vide, por ejemplo, Raúl Bernal-Meza, *América Latina en la Economía Política Mundial*, GEL, Buenos Aires, 1994, 305 p.: "Los gobiernos de los países en desarrollo deberían tener en cuenta que el proceso de globalización que caracteriza a la actual fase de producción internacional está debilitando su capacidad para regular las actividades económicas. Que al mismo tiempo, las agrupaciones regionales —y en particular los Estados líderes de ellas— están provocando una transferencia de sus políticas desde el ámbito nacional al internacional, fortaleciendo así también la presencia de sus propios países en el sistema económico y político" (p. 52).

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

de la ALCA en Belo Horizonte. Como se sabe, el encuentro de Belo Horizonte estuvo enmarcado por una tensión de naturaleza tanto política como comercial. La orden del día de la III Reunión Ministerial de la ALCA tenía como punto más sensible la definición de un proceso amplio de negociaciones, abarcando los 34 países del hemisferio.²¹ La concreción de la ALCA —prevista para el año 2005— presupone una abertura sin precedentes de los mercados de nuestros países. Dependiendo del ritmo de esta abertura, y teniendo en cuenta el gran desequilibrio de los PBI de, por un lado, Estados Unidos —equivalente a 77,9 por ciento del total, con más de 6 trillones de dólares— y por otro lado los demás países del hemisferio, tórnase evidente que una apertura amplia de los mercados favorece a Estados Unidos y puede, en un primer momento, perjudicar a la economía de los otros países considerando su fragilidad relativa. Aun si tomamos esta relación de fuerzas en términos de bloques regionales, veremos que NAFTA (Canadá, Estados Unidos, y México) detienen el 88 por ciento del PBI total del hemisferio con 6,8 trillones de dólares, mientras el Mercosur detiene el 8 por ciento con 690 billones de dólares y el Pacto Andino el 2 por ciento, con 191 millones.²²

Los resultados de Belo Horizonte fueron muy expresivos desde el punto de vista específico de las negociaciones de la ALCA. Algunos conceptos fundamentales defendidos por los países del Mercosur fueron incorporados a estos resultados; por ejemplo, el hecho de que la ALCA tiene que ser un acuerdo por consenso de los 34 países; el hecho de que los resultados de las negociaciones constituyeron un paquete único de derechos y obligaciones acordadas (single undertaking); el hecho de que la ALCA podrá coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales; el hecho de que las negociaciones podrán darse con grupos de países o individualmente; el hecho de que las reglas de la ALCA serán consistentes con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Todos estos conceptos contribuirán para asegurar la defensa de los intereses de paí-

²¹ Canadá viene en segundo lugar, con 526 mil millones de dólares (dólar de 1990) y 6,7 por ciento del PBI total; Brasil viene en tercer lugar, con 418 mil millones y 5,3 por ciento; Argentina se ubica en quinto lugar, después de México, con 198 mil millones y 2,5 por ciento. Fuente: FMI, nov/ '96, en dólares de 1990, citados por Gilberto Dupas, *A ALCA e os Interesses do Mercosul*, mimeo, Seminario ADEBA, Buenos Aires, mayo de 1997.

²² *Idem*, *ibidem*.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

ses como los nuestros y del Mercosur en este gran proceso negociador.

Pero quizás el más grande resultado alcanzado en Belo Horizonte haya sido el hecho de que la reunión permitió al Mercosur consolidarse como institución única y como frente negociador, en el cual los países miembros actuaron bajo los mismos intereses, dictados por una estrategia común y una visión propia de la evolución económica y política de la región de las próximas décadas. El Presidente Fernando Henrique Cardoso, en su pronunciamiento durante la ceremonia de cierre del III Foro Empresarial de las Américas y en la apertura de la III Ministerial ALCA, enfatizó esta perspectiva indicando que el área de libre comercio de las Américas tendrá que ser factible económicamente y aceptable políticamente y que depende de la participación de nuestras sociedades, ya que ellas son las que definirán los beneficios reales de este ambicioso proyecto. De esta forma, conforme señaló, no podemos prescindir de una visión de largo plazo de desarrollo, lo que va mucho más allá del interés en tener intercambio comercial facilitado. El propio Presidente Cardoso reconoció también que el Mercosur ya se ha tornado una marca conocida y una dimensión de la imagen internacional de los países que lo integran.

El Presidente Cardoso dijo también en la misma reunión que "no debemos apurarnos para avanzar. La ALCA que queremos no debe constituirse en una victoria de corto plazo para aquellos que buscan negocios inmediatos. La ALCA será una plataforma de desarrollo, modernización y proyección de nuestras economías. Depende, por eso mismo, de que todos nosotros estemos preparados para dar este inmenso salto cualitativo en nuestras relaciones hemisféricas. El tiempo que tomaremos para madurar la ALCA por medio de negociaciones cuidadosas y amplias no será en vano."

Estas proposiciones, aunque relacionadas con la ALCA, dicen mucho sobre el Mercosur a partir de una visión distinta que tenemos de los dos procesos. De hecho, la prudencia con que visualizamos el proceso de la ALCA significa, por oposición, la alta prioridad atribuida al Mercosur. Durante los días que precedieron y que siguieron a dicho encuentro de Belo Horizonte, hubo muchos comentarios y especulaciones por parte de la prensa, de políticos y de economistas con respecto a las consecuencias de la ALCA para el

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Mercosur. Muchos economistas incluso manifestaron la idea de que con la ALCA el Mercosur no tendría más sentido.

Para dar un ejemplo, la edición del 28 de mayo de *El Cronista Comercial* trae declaraciones del experto brasileño de la OMC, señor Durval Noronha, según las cuales la neutralización del Mercosur y de los demás bloques de integración subregional formados en América Latina, es el objetivo del gobierno de los Estados Unidos en el proceso de negociación sobre la futura creación de la ALCA. Es interesante notar también que en el pensamiento oficial del gobierno norteamericano, esta tensión entre los procesos es bien explícita: William Daley, Secretario de Comercio de Estados Unidos, publicó en la prensa brasileña —el mismo día en que se comenzaban las negociaciones en Belo Horizonte— un artículo en el cual dice que “en el caso de que nuestros intereses sean contrariados por el movimiento de integración subregional, no nos sentiremos impedidos de hacer prevalecer aquellos nuestros intereses; no vamos a comprometer a los intereses de los Estados Unidos en beneficio de los intereses de los otros a expensas de nuestros trabajadores y empresarios”.²³

Por supuesto, los debates sobre este punto fueron —y seguramente continuarán siendo— amplios y complejos, pues así es el tema. De lo que no cabe duda es del protagonismo positivo y unificado del Mercosur, que pasó por la prueba de Belo Horizonte, alzándose de ahí en más como actor con personalidad internacional. Además, dentro de los aspectos positivos —pero también conflictivos de la relación ALCA-Mercosur— se podría decir que la propuesta norteamericana de la ALCA ha “atropellado” a la agenda de la política brasileña de integración, centrada en la priorización del Mercosur y su ampliación. Pero de hecho, este atropello tuvo un gran mérito, el de obligar al Gobierno brasileño a pensar el tema del proceso de integración en el ámbito del Mercosur,²⁴ acentuando de esta manera su irreversibilidad.

Hay, por supuesto, tensiones con respecto a los rumbos y opciones de negociación, especialmente si tomamos en cuenta las opciones NAFTA, ALCA, o caminos independientes como el que busca

²³ William Daley, *O Comércio nas Américas*, en *O Globo*, 13 de mayo de 1997, p. 7.

²⁴ Lia Valls Pereira, en *ALCA: uma pauta para discussão*, org. Luciano Martins, *Política Externa*, Vol. 5 n° 4 / Vol. 6 N° 1 - Março - Agosto - 1997, Paz e Terra, p. 51.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

seguir Chile. Son tensiones naturales a esta altura del proceso de formación de acuerdos regionales y no creo que tales tensiones tengan el poder de neutralizar el esfuerzo conjunto al que se dedican los países del Mercosur.

Estamos así delante de un Mercosur con marco institucional propio y con una personalidad internacionalmente reconocida. Esta definición institucional, o más bien negociadora, no es sin embargo suficiente si tomamos al Mercosur como un proyecto conformador de un espacio común, en el cual las sociedades distintas pueden reconocer sus más diversos tipos de intereses, incluso el de las oportunidades de crecimiento y desarrollo. El Mercosur pasó por una prueba importante, pero no sabemos exactamente el sentido de este proceso de integración. ¿Qué es lo que en realidad buscamos?

El Sentido del Mercosur: manifestaciones indicadoras

Sabemos que la integración fue concebida originalmente como una estrategia de inserción internacional, dentro de una expectativa de las políticas de Brasil y Argentina de usar al Mercosur como elemento de negociación para alcanzar incrementos de competitividad en las negociaciones internacionales.²⁵ Cada vez más, sin embargo, Brasil y Argentina nos sentimos como si fuéramos prisioneros de nuestro propio éxito. Pasados estos seis años de su existencia, podemos sin duda afirmar que el Mercosur no es solamente un éxito económico; pero que representa "el más notable fenómeno político registrado en América Latina". Esta última frase, hecha en 1994 por Amado Luiz Cervo,²⁶ es cada vez más actual. Sabemos que, como él dice, el Mercosur "está siendo sostenido por las sociedades de tal forma que en el estadio en que se encuentra, ningún gobierno osaría comprometer intereses sociales tan extensos sin calcular bien los costos", y que "el Mercosur se transformó en una variable común intangible de las políticas exteriores de Brasil y de Argentina".²⁷

²⁵ Amado Luiz Cervo, *Políticas Exteriores: Hacia una Política Común, en Argentina y Brasil en el Mercosur, Políticas Comunes y Alianzas Regionales*, de Mario Rapoport, Fundación Konrad Adenauer, Colección Estudios Internacionales, 1995, Buenos Aires, p. 26.

²⁶ *Op. cit.*, p. 26.

²⁷ *Idem, ibidem*, p. 26-27.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Sabemos todo eso, pero estamos justo en el período de comprobarlo en la práctica diaria. Y aquí entramos en el delicado contexto de las percepciones. Así como en la dura realidad económica y comercial, también en el dominio de las percepciones hay asimetrías importantes. Es mucho más probable que el hombre de la calle, en Buenos Aires o cualquier otra ciudad argentina, identifique el significado del Mercosur como proyecto que tiene o tendrá efectos sobre su vida, que un ciudadano brasileño en igualdad de condiciones. No será eso solamente por el hecho de que hoy en día, más del 30 por ciento de las exportaciones argentinas se destinen a Brasil. En sentido contrario, y teniendo en cuenta las dimensiones de cada economía, es igualmente importante el monto de las exportaciones de Brasil a Argentina que están alrededor del 15 por ciento de nuestras exportaciones totales. La llamada "dependencia argentina" sencillamente no se apoya en ningún dato real, y esta calificación denota negativamente lo que de hecho es una virtud de las relaciones comerciales bilaterales, ya que es un producto de la práctica de ventajas comparativas entre la racionalidad en torno de la economía de costos de flete, transporte, comunicaciones, etc.²⁸ Lo que estaría en realidad por detrás de las asimetrías y percepciones es un fenómeno social, más que económico, lo cual hay que cuidar a partir de ahora.

Y hay que cuidarlo porque no lo conocemos muy bien. ¿Qué aspiraciones tienen nuestras sociedades, si son tomadas como integrantes de este espacio común? ¿Serían distintas a las aspiraciones de las sociedades respectivas? En realidad, la velocidad y el ritmo de los acuerdos y entendimientos respecto a la creación de este espacio común (y aquí me refiero no solamente a los acuerdos comerciales, sino también a lo que se está haciendo en los sectores de salud, educación y cultura, justicia, ciencia y tecnología, además de

²⁸ Vide, por ejemplo, María Beatriz Nofal: "Se trata, para ser precisos, de una situación de interdependencia o de dependencia recíproca. La interdependencia presupone reciprocidad en la relación de dependencia, aunque no necesariamente simetría. Ahí, por ejemplo, el mayor tamaño de la economía de Brasil respecto de la Argentina, y las diferencias correspondientes en la dimensión de los sectores y estructuras económicas, hace que la relación de interdependencia o de dependencia recíproca no sea simétrica", *"Brasil - Dependencia" o Interdependencia: Mito y Realidad*, en *Mercosur Journal*, Año I, n° 1, Vol. I, Eco-Axis S. A., B.A., Diciembre, 1995 p. 19.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

integración física) sorprendieron a nuestros gobiernos y a nuestras sociedades que, en muchos casos, no estarían todavía preparados para asumir la nueva identidad que corresponde a estos compromisos. Puede ser que sea, muy atípicamente, un ejemplo fantástico en el cual la realidad está más allá que la retórica o, dicho de otra forma, en el cual la retórica es conservadora respecto a una realidad mucho más dinámica.

Estos son hechos nuevos, y como tal hay que tratarlos. Es decir, estamos delante de un nuevo espacio económico y político, cuya representación mayor, aunque reconociendo y respetando las identidades nacionales de cada sociedad, sugiere nuevas propuestas de actividad societaria. Hay manifestaciones importantes de estas nuevas propuestas. En los límites de esta exposición, voy a mencionar tres de ellas que creo son representativas, pero que están lejos de agotar la lista de elementos que componen esta matriz innovadora de las relaciones políticas y sociales entre los países que componen el Mercosur: la primera es la actividad en las regiones de frontera y sus formas de asociación; la segunda es la visión geoeconómica del espacio Mercosur, y la tercera es el comportamiento de las élites políticas y culturales respecto al Mercosur (otras manifestaciones, por ejemplo, serían la variable laboral; la dinámica de las llamadas merco-ciudades, las comunicaciones, y finalmente el juego de los símbolos, entre otras).

Por supuesto, son temas amplios que merecen tratamiento cuidadoso y extenso. Creo, sin embargo, que dentro de los propósitos de este trabajo las tres primeras manifestaciones, aún examinadas de una forma preliminar, tendrán condiciones de revelar algo sobre el sentido de la integración, algo sobre la dirección que esta integración toma en este momento.

Los nuevos conceptos de frontera

Vamos a la primera manifestación: la dinámica de las regiones de frontera. Las modernas concepciones de relaciones internacionales, como ustedes lo saben, apuntan al hecho de que las regiones de frontera no sean más entendidas apenas como límites, o puntos extremos de flujos de desarrollo generados en los centros-capitales. Hoy, las fronteras son entendidas como regiones amplias, abarcan-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

do territorios de dos o más países, con necesidades y especificidades propias. El dinamismo económico y comercial de muchas de estas regiones en distintos continentes ha provocado, de hecho, un fenómeno que se podría denominar como la relativización de las periferias. El marco conceptual de estos hechos en nuestras latitudes fue dado desde la década del '60 por el BID y luego por técnicos del INTAL, con sede en Buenos Aires, y la CEPAL. Entre Brasil y Argentina estos conceptos están incorporados en el Protocolo n° 23 del Programa de Integración Económica Brasil - Argentina de 1986. El Protocolo 23, datado de 1989, generó un sinnúmero de entendimientos fronterizos, de entre los cuales sobresalen los llamados "Comités de Frontera". Sin embargo, el esfuerzo de facilitar y promover el tratamiento integrado del desarrollo de las regiones de frontera se contrapone a la tendencia tradicional que tienen los gobiernos de promover proyectos conjuntos y de mirar a la cooperación bilateral o multilateral a partir de sus propias capitales, o sea de los centros de poder.

De nuevo, la dinámica de los hechos genera la necesidad de una revisión de estas tradiciones. En otras regiones hay ejemplos concretos de eso: menciono la frontera de México con Estados Unidos, donde cada vez más se nota una explosión económica y un crecimiento del desarrollo. Antes que la ocurrencia de actividades ilegales como el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, lo que llama la atención de los operadores económicos es la emergencia de movimientos de desarrollo capaces de generar un cuestionamiento serio en las actitudes contemplativas tradicionales sobre estas regiones.²⁹

En el Cono Sur existe una experiencia bastante razonable acer-

²⁹ Es extremadamente larga la bibliografía sobre estas nuevas concepciones de frontera y no cabría acá citarla. Menciono apenas, a título ilustrativo, el artículo del *Business Week* reproducido en *Gazeta Mercantil*, edición del 7 de mayo de 1997, p.A-12, *Economía peculiar 'explode' ao longo da fronteira Estados Unidos-México*, donde se dice que en un corredor de 3330 kilómetros de largo con 208 kilómetros de ancho, 11 millones de personas generan una producción de 150 mil millones de dólares, o sea una economía más grande que la de Polonia y un tamaño parecido al de Tailandia. Quizás sea también interesante destacar que desde 1986 la Universidad de Nuevo México publica trimestralmente el *Journal of Borderlands Studies*, que congrega estudios sobre esta nueva visión de fronteras. Por supuesto que en Europa el tema es igualmente relevante y hay allí regiones binacionales y trinacionales de frontera con una dinámica de desarrollo impresionante, generada por iniciativas a nivel local.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

ca del tratamiento de los asuntos de frontera, pero con el Mercosur dicho tema asume automáticamente otra dimensión. Por eso mismo, se justifica la consolidación de una institución como el CRECENEA-LITORAL/CODESUL. Como se sabe, este organismo creado a fines de los '80 congrega a los gobernadores de las provincias del Nordeste argentino y de los Estados del Sur de Brasil. Cada vez más, sus trabajos asumen relevancia en el marco de los proyectos de desarrollo dentro del Mercosur por el hecho mismo de que se originan en articulaciones a nivel local o de frontera. Estamos hoy, por otro lado, teniendo que enfrentar justamente problemas en las regiones fronterizas con respecto a los transportes dentro del área del Mercosur. Sentimos así que las fronteras todavía representan un serio obstáculo a la integración por el hecho mismo de que siguen vinculadas a concepciones tradicionales según las cuales las fronteras están para obstaculizar.

Podemos sin duda diagnosticar que las trabas por ahora existentes al flujo de comercio en las regiones fronterizas se deben a factores tales como la inercia burocrática, los intereses parroquiales de agentes económicos locales, etc.; pero tal diagnóstico estará equivocado si no contemplamos además de todo eso la necesidad de cambios de percepciones sobre los temas fronterizos por parte de las esferas más altas de los gobiernos, a nivel estatal y federal. Este juego de tensiones es por lo tanto saludable y positivo, y la primera medida a ser tomada por los negociadores o responsables del proyecto Mercosur sería lógicamente la de incentivar a estas iniciativas.

La geoeconomía del Mercosur

Pasamos a la segunda manifestación, que es la de la visión geoeconómica del espacio Mercosur. Si consultamos al hombre de la calle en Buenos Aires sobre cómo es el mapa de Brasil, posiblemente sepa llenar con informaciones pertinentes grandes espacios de la región Sur del país, una larga porción del litoral brasileño, en el Sudeste y en el Nordeste, y seguramente algunas regiones urbanas e industriales en el Sudeste; pero dejará incompleta toda la región del planalto, el interior del Nordeste, las vastas regiones agrícolas-ganaderas del Centro-Este, las nuevas agrícolas del Centro-Norte, reemplazándolas posiblemente por dos vastas regiones poco

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

precisas: el Pantanal y la Amazônia. En cambio, si solicitamos a un hombre de la calle en Brasil que complete un mapa de la Argentina, no creo que sepa mucho más que precisar la pampa húmeda y el cono urbano de Buenos Aires, además de Bariloche para el turismo y Mendoza para los vinos.

Ahora bien, lo que está pasando con el Mercosur es un impresionante y rápido descubrimiento mutuo de nuestros espacios geográficos. Más importante, esta revelación de lo que somos geográficamente está siendo provocada sencillamente por la dinámica económica del Mercosur. Hace dos años, los gobernadores de los Estados del Nordeste de Brasil fueron agradablemente sorprendidos por un estudio hecho por la Embajada argentina en Brasilia. Dicho estudio desagregaba el volumen de comercio bilateral Brasil-Argentina, por su origen y destino en las regiones geográficas de Brasil, y ahí se revelaba que el Nordeste brasileño por sí solo tenía un comercio con la Argentina del orden de los 600 millones de dólares, o sea más grande que el comercio argentino con Francia o con Inglaterra.³⁰ De la misma manera la Embajada Argentina en Brasilia tuvo la iniciativa de proponer hace meses encuentros periódicos entre los Gobernadores de la Amazônia brasileña y de la Patagonia argentina. La última reunión de este mecanismo, el 12 y 13 de junio pasado en la ciudad de Ushuaia, ha producido resultados que superan las expectativas, con la aprobación de un documento técnico de trabajo que ahora se está desdoblado en proyectos específicos, principalmente en el área de turismo. Este acercamiento entre la Amazônia y la Patagonia, que será objeto de atención especial durante la Visita de Estado del Presidente Menem a Brasil en noviembre próximo, representa otro ejemplo de descubrimiento mutuo proporcionado por el Mercosur, aunque la iniciativa sea bilateral. Es que el contraste geográfico entre las dos regiones pasa a ser trabajado en función de identidades y complementariedades (turismo, medio ambiente, tratamiento social y económico de áreas periféricas) dentro del marco Mercosur y de la incorporación plena de todas las regiones de cada uno de los países a la integración.

³⁰ *Argentina-Brasil. Comercio, Inversiones e Integración Física. Hacia una nueva relación en la construcción de un espacio competitivo común.* Embajada Argentina en Brasil, agosto 1995, tercera edición.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

No siempre, sin embargo, los descubrimientos son positivos en este orden geoeconómico. Del lado negativo, los hechos más significativos detectados a partir de la puesta en marcha del Mercosur están relacionados con la trabas y las dificultades en los puntos fronterizos así como en la infraestructura de transporte. De hecho, el aumento del comercio intrazona reveló la fragilidad de la infraestructura física disponible para los transportes y el virtual congestionamiento de los flujos de mercancías por trabas vinculadas a las prácticas aduaneras tradicionales. Además, la inexistencia de puentes en número suficiente, así como la inexistencia de instrumentos ya negociados que permitieran la libre circulación del comercio, demostró que seguramente el Mercosur tendrá muy pronto que retomar conciencia de una realidad geográfica —aquí entendida en su acepción contemporánea, o sea, la comprensión de los fenómenos de ocupación humana y económica de espacios físicos o incluso temáticos (por espacios temáticos se puede denominar los espacios ocupados por el narcotráfico, o las áreas de protección ambiental, por ejemplo)—.

Estamos en suma descubriendo la necesidad de trabajar las hidro vías, de pensar proyectos sistémicos relacionados con el desarrollo de la infraestructura energética, de comunicaciones, de transportes y de intercambio científico y tecnológico. Nos deparamos, de esta manera, con la concepción sistémica o si se quiere holística, que estará orientando la agenda de nuestras relaciones de ahora en adelante, simultáneamente con la agenda más árida de las negociaciones comerciales propiamente dichas.

Ya tuve oportunidad de referirme al Embajador Celso Lafer que, en un artículo de *Archivos del Presente*, destaca que la "geografía representa una variable importante en esta relación (hablando de las relaciones Brasil-Argentina) en tres sentidos.³¹ Lo que cabe comentar es la idea de que el Mercosur seguramente va a tener que cuidar en su agenda en los próximos años de la geografía como uno de los elementos orientadores de su evolución.

El comportamiento de las élites políticas y culturales

Pasamos a la tercera y última manifestación, la del comporta-

³¹ Vide nota al pie n° 3.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

miento de las élites políticas y culturales respecto al Mercosur. Aquí llegamos a un dominio muy amplio y de mucha sensibilidad. Por un lado hay que reconocer el papel a ser desempeñado por el Congreso de cada país, una vez que las élites políticas encuentran su representatividad en esta institución. Por otro lado, las élites políticas y culturales encuentran sus bases de acción y de vivencia en el mundo académico, así como en las actividades artísticas y de divulgación. De ahí resulta, en primer término, la importancia de la participación académica, artística y de divulgación (prensa, producción literaria, televisión, etc.) en todos los momentos de proceso de integración. La alternativa sería la inexistencia de legitimidad social para la arquitectura político-diplomática —además de económica— de este proyecto Mercosur. Es mucho más seguro, por supuesto, que los actuales cambios en el Cono Sur estén sintonizados —y de preferencia originalmente— con el consenso social. Es decir, es mejor que la integración proceda de la sociedad hacia los entendimientos diplomáticos, como de hecho ha ocurrido por lo menos en los aspectos económicos y comerciales, que al contrario, sea un proyecto “desde arriba hacia abajo”. Es evidente en este contexto la función de las Universidades, que son por así decir el puente entre la sociedad y sus élites.

Pero regresemos a las funciones del Congreso. Si queremos aumentar los niveles de concreción del Mercosur, el camino directo pasará posiblemente por un trabajo intenso a partir de los Parlamentos de cada uno de los países miembros. Por supuesto, no es ese un trabajo exclusivo, pero tampoco excluyente. Naturalmente que los Congresos nacionales vienen participando desde su comienzo de este proyecto de integración. No podría ser de otra forma. A cada etapa vencida, sin embargo, se sobreponen las expectativas de que las casas de los Congresos amplíen el ámbito de su actuación de tal manera que pueda apoyar los contextos de negociación, estos sí exclusivos del Poder Ejecutivo.

El punto número uno, por lo tanto, en esta manifestación sería el de distinguir bien las funciones: el Poder Ejecutivo y las Cancillerías con la función de negociar; los Congresos, con la función de apoyar, y sobretudo legitimar tales negociaciones por un proceso adecuado y expedito de “interiorización de las decisiones y de los acuerdos”.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

Punto número dos: es igualmente importante tener claro que los Congresos deberán buscar un trabajo en armonía con el Poder Ejecutivo evitándose, de esta manera, los peligros de las reacciones negativas en cascada, o sea el "efecto cascada" que podría ser generado por iniciativas originarias del Poder Legislativo con el objetivo de obtener efectos en las negociaciones.

Punto número tres: una vez bien definidas estas funciones primarias, se descubrirá la existencia de un vasto campo de trabajo interdisciplinario. Se trata aquí, de una actividad complementaria — pero de extrema importancia— relacionada con la ampliación y profundización del debate público sobre el Mercosur, como proyecto que interfiere cada vez más en la vida cotidiana de los ciudadanos del espacio común. Una vez incluido en la agenda de los Congresos, el tema Mercosur necesariamente pasa a ser un tema interno y familiar, es decir, se torna materia cotidiana de debate en los distintos segmentos sociales como consecuencia de su representación en los Parlamentos. Se puede notar que tales actividades serían quizás más necesarias en Brasil, por nuestra tendencia a la introspección, de acuerdo a lo mencionado por el Canciller Lampreia (ver *supra*).

De hecho, el Congreso brasileño empieza a reaccionar positivamente a los estímulos del Mercosur. Por ejemplo, el Proyecto de Resolución 89/96, promulgado por la Resolución n° 11 del 30 de junio de 1996, crea el "Grupo Parlamentar Brasil - Mercosul". Este Grupo se constituye en una instancia completamente distinta a la "Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul", que tiene la tarea institucional de examinar todas las iniciativas sometidas al Congreso nacional con respecto al Mercosur. La creación de nuevos grupos, por lo tanto, refleja el crecimiento del interés sobre el tema en el Parlamento. Se encuentra en curso, además, un programa de visitas de Diputados y Senadores argentinos al Congreso brasileño e inversamente, de visitas de Diputados y Senadores brasileños al Congreso argentino. Trátase de una iniciativa promovida por los líderes de los principales partidos políticos con el objetivo de establecer vínculos directos intra-partidarios en los dos países, y de esa manera preparar una agenda común de trabajos, actividades, entendimientos y seminarios relacionados con la temática Mercosur y

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

su divulgación. Está claro que teniendo en cuenta el alto nivel de estos entendimientos, los efectos positivos sobre las relaciones tanto bilaterales como a nivel del Mercosur son evidentes. La más reciente instancia de esta iniciativa fue la visita de una extensa delegación del Partido Justicialista —el 3 de setiembre de 1997— al Congreso brasileño para mantener tratativas con sus pares brasileños y con el Vice-Presidente Senador Marco Maciel.³²

Estos son ejemplos de la inmersión gradual de los Congresos en el proceso de integración. No es necesario señalar su importancia. Paralelamente, un sinnúmero de instituciones gubernamentales y no-gubernamentales —en los niveles federal, provincial y municipal— se están involucrando, en forma cada vez más creciente, en la promoción de encuentros, seminarios y mesas redondas sobre matemáticas que a partir de fechas recientes se independizan de los aspectos puramente económicos y comerciales. Temas como historiografía común, integración física y geoeconomía, urbanismo, minorías, la dinámica de los municipios, procesos laborales y sindicalismo y derecho constitucional, entre otros, comienzan a ocupar un espacio cada vez mayor en la agenda de los debates sociales en el contexto Mercosur.³³ Esto quiere decir que estamos buscando conocernos mejor y entender lo que pasa en cada uno de los países parte de este proceso y, por ende, eliminar o reducir las asimetrías de percepciones.

Retornamos, entonces, al nivel de las percepciones y de las asimetrías que las caracterizan entre nosotros. Trátase de asimetrías de diverso orden, como por ejemplo las que atañen al nivel cultural de las sociedades, al interés por temas de política externa, a las formaciones históricas, e incluso al hecho mismo de que hay diferencias

³² La comitiva para esta visita a Brasil tuvo la siguiente composición: Rubén Hugo Marín, Gobernador de la Provincia de La Pampa; Senadores Carlos Alberto Reutemann, Eduardo Bauzá, Augusto Alasino, José Manuel de la Sota; Diputado Alberto Pierri, Presidente de la Cámara de Diputados, y Diputados Fernando Maurette, Luis Rubeo, José Fernando Lahoz, además del Secretario de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos, Embajador Andrés Cisneros.

³³ Merece en este sentido especial referencia el seminario promovido por la Fundação Centro de Estudos Brasileiros, el 6 y 7 de mayo de 1997 en el Museo Fernández Blanco, sobre la temática *Argentina y Brasil y La Formación de la Identidad Nacional; La Visión del Otro*.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

de dimensión geográfica y de población. Un trabajo sistemático volcado al debate público sobre aspectos de toda esta temática es, por cierto, parte de la labor de los Congresos, en la medida en que incluyan al Mercosur como tema permanente del orden del día. No me parece justo, como he dicho anteriormente, dejar que las sociedades y los gobiernos sean sorprendidos por una dinámica dictada por los hechos, a costos que muchas veces pueden ser altos. La tendencia que pueden tener nuestros países a adoptar medidas unilaterales, eventualmente de naturaleza conflictiva con la normativas del Mercosur, no es nada más que un equívoco de percepción. Equivale, guardando las proporciones, a la resistencia demostrada por funcionarios burocráticos de aduana en la frontera, o al endurecimiento innecesario en la mesa de negociaciones, y sobre todo a las tendencias centripetas respaldadas por intereses económicos hasta ahora beneficiados por un proteccionismo anacrónico.

Todos estos tipos de percepciones las hemos visto muy frecuentemente y dispensan ejemplos. Sin embargo, no hay que confundir tales percepciones con las legítimas preocupaciones que hemos sabido demostrar y articular en la mesa negociadora respecto a procesos como el de la ALCA, donde el ritmo de abertura comercial y económico propuesto no condice con el nivel de desarrollo económico e industrial que caracteriza a nuestros países. Son cosas distintas, pero que muchas veces entran en el mismo plano de percepciones por parte de nuestras sociedades.

He mencionado otras manifestaciones como la variable laboral, las articulaciones a nivel municipal —que son muy importantes— y el juego de los símbolos. Con este último, me refiero a la necesidad que tenemos de hacer valer la marca Mercosur en nuestra vida cotidiana. En la Cumbre del Mercosur en Fortaleza en diciembre de 1996, se adoptó el logotipo del Mercosur constituido por las estrellas de la Constelación de la Cruz del Sur y un horizonte en ascensión. El carácter altamente positivo de este logotipo tendría que estar reflejado, desde luego, en actitudes políticas, en debates sociales y, en otro orden de ideas, en prácticas tales como un sector especial para ciudadanos del Mercosur en los aeropuertos, la adopción del pasaporte común, o en un cambio facilitado de monedas. No hay, como alguien ya dijo, un camino de retorno. A este traba-

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

jo de publicidad, si se quiere, deberá corresponder la definición cada vez más precisa de las "reglas del juego y disciplinas en el Mercosur". Este es un tema tocado, por ejemplo por Félix Peña, cuando en un artículo reciente en *La Nación*, alerta sobre los peligros de que el Mercosur tienda a "aladificarse", cosa que sabemos no pasará pues se trata de proyectos distintos en el tiempo y en el espacio.³⁴

Conclusiones

Tenemos entonces, en términos de conclusión preliminar, algunas indicaciones sobre el sentido que el Mercosur toma para nuestras sociedades. Primero, trabajamos con y por una realidad nueva, cuyo impacto inicial y más inmediato puede ser entendido en términos geoeconómicos. Existe la comprensión de que el notable éxito económico y comercial obtenido hasta el momento "resulta más bien del descubrimiento de cuanto tenemos por ganar al estimular procesos naturales de intercambio y de acercamiento", para repetir las palabras del Embajador Ivan Cannabrava ya anteriormente mencionadas. Estamos así delante de la conformación de un nuevo espacio económico y político, definido primariamente por un nuevo espacio geográfico. Así, basándose en la terminología de Raffestin, nos encontramos frente a uno o más territorios nuevos, marcados por un juego de asimetrías de diverso orden.

Desde el punto de vista económico-comercial, y para seguir con Raffestin, las asimetrías representan "lo esencial visible de las prácticas espaciales".³⁵ Tales asimetrías constituyen la probable agenda en los próximos años. Así, hablamos de la profundización del Mercosur y con esto buscaremos eliminar las asimetrías económicas. Pero la dinámica de integración no se detiene allí. Segundo, nos damos cuenta cada vez más que, simultáneamente, las diferencias en el plano de las percepciones estarán siendo procesadas, como es el caso de la geoeconomía en el espacio Mercosur. O sea, menos desconocimiento mutuo sobre fenómenos geográficos vistos en su dinámica socioeconómica. En la medida en que las asimetrías económicas se procesan dentro de un marco negociador definido y necesariamente complejo, la parte "no-visible" de lo esencial —es decir,

³⁴ Félix Peña, *Ni tanto, ni tan poco*, en *La Nación*, 11 de marzo de 1997, sec. 5, p. 3.

³⁵ Raffestin, *op.cit.*, p.135.

RELACIONES BRASIL-ARGENTINA ...

las asimetrías en el plano de las percepciones— adquirirán una relevancia casi determinante. Es decir, un mejor conocimiento mutuo (sociocultural y geográfico) tenderá a definir los territorios, así como la aparición de la cartografía moderna en el Renacimiento determinó la configuración de los Estados modernos. Finalmente, las tensiones relativas a la conformación de este espacio respecto a su ampliación o a su inserción en el escenario internacional se reducen a medida de que dichas asimetrías son tratadas.