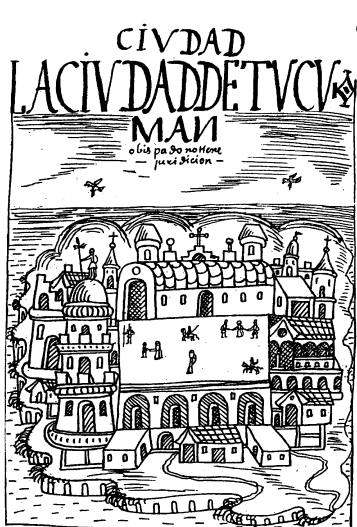


Integración en Ideas
Una publicación del IDELA/UNT



ALIANZA ESTRATÉGICA
ENTRE EL BRASIL Y LA ARGENTINA
Antecedentes, estado actual y perspectivas

José Botafogo Gonçalves

El autor: JOSÉ BOTAFOGO GONÇALVES es Embajador de la República Federativa de Brasil en Argentina.

El trabajo: corresponde a la conferencia dictada en la Universidad Nacional de Tucumán con motivo de la creación del “Centro de Estudios de Historia, Economía y Sociedad Brasileños”.

Diciembre de 2003

ALIANZA ESTRATÉGICA

ENTRE EL BRASIL Y LA ARGENTINA

Antecedentes, estado actual y perspectivas

Aunque el concepto de "alianza estratégica» se preste a múltiples definiciones y no siempre haya sido usado con la parsimonia y la selectividad que exige, si existe un país con el cual nos acostumbramos a usarlo de la forma más natural y automática, ese país es la Argentina. Aplicado de manera informal y corriente a las relaciones bilaterales desde comienzos de la década pasada, el concepto obtuvo su *status* oficial en abril de 1997, durante el encuentro entre los Presidentes Fernando Henrique Cardoso y Carlos Menem, en Río de Janeiro. Tal vez pocos analistas, y aun diplomáticos, se animen a definir precisamente de que se trata, dado el carácter intrínseco y deliberadamente ambiguo de este uso común en el discurso diplomático, pero también muy pocos podrán contestar el hecho de que, a lo largo de los últimos quince años, Brasil y Argentina pasaron a ocupar de tal forma un lugar central en el relacionamiento externo de su vecino, que es difícil encontrar un concepto alternativo para caracterizar el grado de aproximación e integración alcanzado.

El objetivo de este trabajo es examinar la naturaleza del relacionamiento entre el Brasil y la Argentina y las posibilidades de que se consolide realmente como una 'alianza estratégica', de carácter permanente y relativamente inmune a las normales variaciones de orientación política de los respectivos gobiernos. En otras palabras, se trata de evaluar en qué medida la relación bilateral ya habrá superado o podrá superar la condición de simples "alianza táctica", involucrada en el llamado retórico del rótulo de una "alianza estratégica", que estaría más presente en el discurso que propiamente en la acción de los dos países.

Hay aquí dos presuposiciones básicas: la primera es la de que, independientemente del nombre que lleve, una relación privilegiada y especial entre los dos países parece ser esencial para el desarrollo y para una inserción internacional adecuada de ambos. Por la naturaleza de las negociaciones económicas internacionales hoy en juego y por la creciente interdependencia económica y política en el ámbito regional, nada debilitaría más la

proyección externa del Brasil y de la Argentina, con importantes reflejos sobre el crecimiento de los dos países, que un deterioro o aun un simple enfriamiento de las relaciones bilaterales. La segunda presuposición es la de que una efectiva "alianza estratégica" entre los dos países no será un resultado natural e inescapable de la creciente integración entre las dos economías, exigiendo eso sí, algo más, un enganche activo, de naturaleza política de los dos gobiernos y cada vez más de las dos sociedades. Imaginar que la cercanía geográfica, por una parte, y los vínculos creados a lo largo de los últimos quince años, por otra, serán suficientes para palanquear una relación especial entre los dos países es ignorar el hecho de que, sin un real compromiso de los dos gobiernos, existen riesgos concretos de retrocesos o de pérdida de relevancia de lo que ya se alcanzó, especialmente en el campo económico-comercial.

A fin de examinar los temas mencionados, este trabajo está dividido en cuatro partes.

En la primera, se hace una breve sinopsis histórica de las relaciones entre el Brasil y la Argentina, donde se hace una presentación contextual sobre la aproximación bilateral de las dos últimas décadas en el panorama bastante más amplio y desolador de casi dos siglos, donde se alternaron largos períodos de mutua indiferencia y suspicacia con cortos momentos de convergencia. Si algo nos ofrece la historia es la evidencia de que sólo la voluntad deliberada de los dos gobiernos de liderar un proceso de aproximación bilateral permitió la salida los dos países de la inercia de rivalidad y distanciamiento.

En la segunda parte, se identifican las diferencias de los procesos de desarrollo del Brasil y de la Argentina y sus importantes reflejos, que repercuten hasta hoy y continuarán a repercutir sobre la forma de cómo cada uno de los dos países ve al otro y concibe, a su manera, lo que debe ser una "alianza estratégica". Aquí, la principal lección es que los liderazgos y las burocracias deben tomar en cuenta las diferentes percepciones y prioridades de los dos países a fin de llegar a una mejor complementación de intereses y a una mayor afinidad en el establecimiento de iniciativas y acciones conjuntas. Como no podía dejar de ser Brasil y Argentina no son iguales, no adoptan modelos idénticos de desarrollo y no ven al mundo bajo la misma lupa y todo esto tiene que ser tomado en cuenta en los procesos decisorios de las dos partes.

En la tercera parte, se examina el principal instrumento y motor de la aproximación entre el Brasil y Argentina: el Mercosur. Se buscan evaluar los factores del impulso original y los de la actual desaceleración del bloque y se adelanta una hipótesis que se aplica, tanto a la agrupación como un todo, como al relacionamiento entre el Brasil y la Argentina en particular: vivimos un momento en que continuar "llevando las cosas hacia adelante sin decisiones" significará un retroceso y sólo un salto cualitativo con respecto a la integración que se alcanzó, evitará la erosión de las conquistas de la década del noventa.

En la cuarta y última parte, conclusiva y más concretamente objetiva se evalúan los papeles diferenciados que pueden caber al Brasil y a la Argentina en la consolidación de una "alianza estratégica". Aquí, la conclusión es la de que, aunque la economía argentina dependa más de la brasileña que viceversa, cabe al Brasil ejercer un papel más comprometido ("protagónico", si el término no diese margen a interpretaciones incorrectas) -con costos y beneficios correspondientes- en la valorización del relacionamiento bilateral, sin la expectativa irreal e injustificada, de una alineación incondicional de nuestro vecino a todas las posiciones brasileñas. Concesiones en el área económica deberán ser hechas de parte a parte, con generosidad, pero deben ser evaluadas principalmente por sus méritos económicos para ambos países, sin la ilusión de imaginar que, por cuenta de una dependencia comercial o financiera, uno de los socios abrirá mano de su política externa o de su propia identidad y proyección internacional. Todos los ejemplos de integración se dirigen hacia la preservación de alguna autonomía de la esfera política con respecto a la economía. El gran desafío del Brasil y de la Argentina es profundizar la integración de sus respectivas economías, culturas y sociedades, procurando, al mismo tiempo, desarrollar una creciente afinidad en aquellos sectores donde, como demuestran los ejemplos de Europa y América del Norte, hay siempre menor disposición para una integración efectiva, por naturales resistencias de soberanía y autoimagen, como es el caso del núcleo duro de la política externa, con los temas de defensa, seguridad internacional y alianzas con terceros países.

BREVE SINOPSIS HISTÓRICA DE LAS RELACIONES BILATERALES

La aproximación entre el Brasil y la Argentina desde la década del ochenta es tanto más formidable cuando se toma en cuenta que una efectiva cooperación bilateral habrá sido antes

la excepción que la regla en casi doscientos años de historia. Desde la Independencia, el relacionamiento entre los dos vecinos fue marcado menos por una gradual aproximación, por altibajos de cooperación y conflicto.

En parte, esta ambivalencia de la relación bilateral se explica por el pasado colonial. Brasil y Argentina heredaron una rivalidad existente entre dos imperios europeos cuyo punto de encuentro en América del Sur era una frontera que osciló durante más de tres siglos bajo el sabor de las migraciones, de los tratados y de las armas. En la Cuenca del Plata chocaban un Portugal deseoso de conquistar la Banda Oriental, pero sin condiciones de poblarla, y una España que, aunque capaz de poblarla, privilegiaba las minas del Altiplano. Desde la fundación de la Colonia del Sacramento en 1680, el margen izquierdo del Plata será la principal región de disputa entre los dos imperios, y la frecuente inestabilidad de los límites entre el Virreinato del Plata y la colonia portuguesa acabará por marcar las relaciones entre las futuras naciones independientes.

La Independencia no eliminó la controversia sobre los límites entre los dos nuevos países - que tendría que esperar el fin del siglo XIX- y también fue fuente de nuevos conflictos: la disputa por el control de los pequeños Estados de la Cuenca del Plata. Hasta 1850, serán frecuentes las guerras entre el Imperio brasileño y las Provincias Unidas del Río de la Plata, en confrontación no sólo por la definición de sus territorios, sino y principalmente por los destinos del Uruguay y del Paraguay. Sólo la caída de Rosas, en 1852, y la alianza en la Guerra del Paraguay abren un nuevo periodo de relativa distensión entre el Brasil y la Argentina, lo que permitirá, más tarde, la solución para la controversia en torno del territorio de las Palmas y el establecimiento definitivo de las fronteras. A pesar de las mutuas desconfianzas, un esbozo de cooperación se tornaba posible con la progresiva determinación de los territorios de todos los Estados de la región, inclusive el Uruguay y el Paraguay y con el reconocimiento de un relativo equilibrio de poder entre el Brasil y la Argentina.

Superados los graves problemas de naturaleza territorial, el relacionamiento entre el Brasil y la Argentina a lo largo de gran parte del siglo siguiente, el siglo XX, será marcado no exactamente por la aproximación, pero en buena medida por la herencia de desconfianza recíproca. Las guerras desaparecen, pero dan lugar a algunas crisis diplomáticas o a largos interregnos de mutua indiferencia. A ejemplo de lo ocurrido en el período colonial, Brasil y

Argentina, continuaban volcados esencialmente hacia otros continentes, de espaldas a sus vecinos, en busca de asociaciones económicas y políticas allende los mares, como demostraba la misma estructura del comercio exterior de los dos países. El leve aumento del intercambio económico bilateral a mediados del siglo y el tímido reconocimiento de que ambos comulgaban la condición de países dependientes periféricos y agroexportadores no fueron suficientes para revertir la inercia de sospechas enraizadas en el pasado. A *grosso* modo se puede decir que la relación bilateral hasta la década de los ochenta del siglo XX fue marcada, por un lado, por dos grandes crisis diplomáticas -la confrontación Zeballos-Rio Branco en la primera década y la cuestión de Itaipú en los años 70- y por otro, por un largo período intermedio en que los dos países parecían pertenecer a distintos continentes.

Podemos sacar una importante enseñanza de las dos crisis diplomáticas. Observándose los dos momentos señalados -la primera década y la del setenta- lo que se nota es que ambas corresponden a periodos de relativa quiebra del equilibrio de poder entre Brasil y Argentina, debido al crecimiento acelerado de uno de los dos países. De una forma simplificada, es posible afirmar que la desproporción del desarrollo económico de un país y la estagnación del otro acarrea un desequilibrio entre una diplomacia más protagónica y otra más reactiva, volcada hacia una especie de política de contención. A "montée en puissance" del vecino quiebra el precario equilibrio bilateral y reaviva desconfianzas y rivalidades, generando iniciativas externas menos cooperativas y creando las condiciones para el surgimiento de crisis diplomáticas.

El primer ejemplo es el de la crisis de comienzos de siglo, personificada en los embates entre los dos cancilleres Estanislao Zeballos y el Barón de Rio Branco. En aquel momento se evidencia la creciente proyección económica y política de la Argentina en el escenario regional e internacional, como resultante de un arranque de crecimiento iniciado en 1880 e impulsado por el acceso a los mercados europeos y por la asociación con la entonces hegemónica Inglaterra. El Brasil, en contraste, pasaba por un período de crisis política -la decadencia del Imperio y la transición conturbada hacia la República- y de impasse económico -el desarme del sistema esclavista y la consolidación de un modelo agroexportador menos afortunado y eficiente que el argentino. La desproporción entre los dos países -una Argentina pujante y un Brasil estagnado- repercute sobre sus políticas externas: la diplomacia argentina se reviste del mito de interlocutora de Europa y de una

especie de "destino manifiesto" para la hegemonía regional, lo que genera mayores desconfianzas de los países vecinos, al paso que la diplomacia brasileña parece concentrarse, entre otros objetivos, en la tentativa de reequilibrar el balance de fuerzas en la región y en resolver sus límites territoriales. Diversas de las principales iniciativas de la Cancillería de Rio Branco pueden ser, directa o indirectamente, relacionadas con la preocupación con cierto desequilibrio de fuerzas entre los dos vecinos: la aproximación con los Estados Unidos tenía en mira desarrollar una relación especial que, entre otras razones, contrabalanzase el aumento del poderío argentino en el continente; las soluciones para las disputas de fronteras con terceros países servía indirectamente para "limpiar el terreno" de otros focos eventuales de conflicto; y el programa naval brasileño pretendía reequilibrar la correlación de fuerzas militares en la región. Tal vez sea una exageración afirmar, como el historiador Stanley Hilton que la estrategia de Rio Branco era de un efectivo "containment", pero hay realmente algo de necesariamente "reactivo" en la diplomacia brasileña de entonces, confrontada con el agigantamiento argentino.

La otra importante crisis diplomática -en torno a la construcción de Itaipú- obedece a un proceso de características un tanto semejantes, pero de esta vez con papeles invertidos. Como se sabe, los años 70 coronan un largo período, iniciado en la década del 30, de crecimiento económico acelerado en Brasil y de reformulación del sistema productivo nacional en el sentido de una amplia industrialización. En ese mismo período la Argentina sufrió no la crisis, pero la lenta declinación de la importancia y del alcance internacional de su modelo agroexportador, sin que éste llegase a perder para los núcleos aislados de industrialización, su condición de centro de la economía del país. El resultado de los ritmos diferenciados de crecimiento fue no sólo la disolución del diferencial económico a favor de la Argentina, sino también la progresiva aparición de una nueva desproporción, ahora a favor del Brasil, lo que se reflejaba, por ejemplo, en el aumento de la proyección económica y política brasileña en el continente sudamericano.

El desarrollo económico brasileño de cuatro décadas creó nuevos intereses del país ante los Estados vecinos, como el Paraguay y Bolivia, no tanto por la busca de mercados consumidores, sino por la necesidad de utilización conjunta de la red hidrográfica y de otras fuentes de energía que sustentasen la velocidad de crecimiento del parque industrial brasileño. Esa combinación de "milagro económico" en Brasil y de mayor penetración

brasileña en la vecindad común a los dos países, condimentada por visiones geopolíticas de los militares de los dos lados, generó como consecuencia casi inevitable, una mayor desconfianza y susceptibilidad argentina, simbolizadas de forma emblemática en la reacción a la construcción de Itaipú. En ese caso, se retroalimentaron el exceso de suspicacia de la parte argentina y un innegable elemento unilateralista en la posición brasileña, que acabó creando un conflicto de alcance internacional innecesariamente amplio (inclusive con el embate en la ONU sobre la cuestión de la anuencia previa), aumentó los costos de construcción de la represa (las agencias multilaterales redujeron su participación en la financiación) y alteró por toda una década entera las relaciones bilaterales, hasta una reconsideración de las partes en 1979, con el Acuerdo Itaipu-Corpus.

El análisis de esos dos conflictos diplomáticos entre el Brasil y la Argentina ofrece algunas lecciones que deben ser consideradas por los formuladores y analistas de política externa de los dos países. La primera es que desequilibrios de poder entre los dos vecinos y principalmente un gran falta de compás en el ritmo de crecimiento de las dos economías generan naturales desconfianzas cuanto a posibles veleidades hegemónicas, lo que se refleja casi siempre en la búsqueda de contrapesos externos, especialmente en la idea de alianza privilegiada con los EUA (como por ejemplo en la discreta "unwritten alliance" del Barón do Rio Branco y en las explícitas "relaciones carnales" de Di Tella). En esos casos, es necesario "desinflar" las desconfianzas de los dos lados, tanto el gobierno del país en aparente desventaja debería evitar interpretar el crecimiento del socio como una aspiración automática al hegemonismo, como el gobierno del país en aparente ascensión debería relativizar la importancia de los impulsos de reacción del vecino, en especial la busca de relaciones especiales con otros países, siempre naturalmente que esto no le cause perjuicios concretos. Al Brasil por ejemplo y esto es una enseñanza que vale para el momento actual, le es necesario sí un poco de "sangre fría" y "paciencia estratégica" (no la indiferencia) ante iniciativas de alineación argentina con los EUA, siempre que no signifiquen daños concretos a nuestros intereses económicos y políticos, aun porque, si los papeles estuviesen invertidos, la dinámica podría ser semejante, pero sólo con las señales cambiadas. La búsqueda de realineamientos que "compensen" desequilibrios regionales aparentes o reales no acostumbra ser el resultado de elecciones ideológicas o culturales (la Argentina, por ejemplo, estuvo tradicionalmente a lo largo de su historia, más distante de los EUA que el Brasil), sino un efecto de la propia mecánica de la balanza de poder regional.

Un segundo elemento a ser extraído de la historia diplomática reciente del Brasil y de la Argentina es la importancia del empeño político de los gobiernos, y de los líderes en particular, en superar la inercia de desconfianza y distanciamiento. Por más que las variaciones de poder económico y político entre los dos países influyeran las visiones de cada lado, hay un elemento por así decir "voluntarista" y aún "personalista", que también es determinante de las opciones diplomáticas. Faltaron en nuestra historia común, a lo largo del siglo pasado, liderazgos efectivamente convencidos de la centralidad de la relación bilateral, como vendría a suceder recién en la década del ochenta y del noventa y, especialmente, con la subida al poder de los ex Presidentes Sarney y Alfonsín. Históricamente la inercia del pasado de rivalidades jugó contra la aproximación bilateral y sólo la voluntad deliberada de superarla, a costo de enfrentar resistencias internas de los dos lados, pudo revertir el curso entonces más cómodo y natural.

DIFERENCIAS DE VISIÓN

Un elemento indispensable en la construcción de una "alianza estratégica" es el reconocimiento mutuo de las diferencias. Sólo se construyen bases sólidas duraderas para una relación especial entre dos países con la identificación clara y franca de las peculiaridades, de parte a parte, de los respectivos paradigmas de desarrollo económico y político. La forma de como un país se desarrolla moldea, en gran medida, sus instituciones y la mentalidad de gobierno. No siempre las principales barreras a la convergencia de posiciones y a la cooperación entre dos países son las desconfianzas y rivalidades pasadas; muchas veces, hay visiones e intereses genuinos de difícil conciliación, que sólo no son percibidos como tales por falta de comprensión y conocimiento mutuo.

En el caso específico del Brasil y de la Argentina, además de los elementos culturales comunes, es necesario reconocer -y llevar en consideración en los procesos decisorios de ambos- que los dos países evolucionaron en forma diferente, adoptaron modelos de desarrollo que no son idénticos y, por lo tanto, presentan algunas visiones ligeramente distintas sobre temas como factores del crecimiento económico, modelos ideales de producción, participación del Estado en la economía y grado de exposición interracional.

Toda alianza consiste en la identificación y articulación de diferencias y, a pesar de su cercanía, Brasil y Argentina son todavía vastamente ignorantes sobre su vecino.

El proceso de desarrollo argentino estuvo íntimamente asociado a la gran prodigalidad de su territorio, en términos de fertilidad agrícola, de abundancia de recursos minerales y energéticos y de prominencia del Estuario del Río de la Plata. El período áureo de mayor crecimiento del país, a fines del siglo XIX hasta las primeras décadas del siglo XX, combinó un rápido desarrollo del sector agropecuario; baja participación directa en el Estado en la producción; penetración en mercados internacionales; y elevado peso del comercio exterior en el producto del país como factor de la prosperidad nacional. La Argentina llegó a vivir momentos en que primó una visión un poco más industrializante o intervencionista, como en los años 50 y 60 o aún recientemente, con el enfoque de protección sectorial por medio de la aplicación un tanto arbitraria de medidas de defensa comercial, pero el imaginario económico argentino todavía es, como no podía dejar de serlo, fuertemente marcado por la idea del aprovechamiento casi espontáneo de las ventajas comparativas naturales y por la asociación entre acceso a mercados internacionales y crecimiento doméstico acelerado.

El caso del Brasil es bastante distinto. Con un territorio más vasto, pero menos favorecido que el argentino, en términos de fertilidad natural y recursos energéticos, como carbón, petróleo y gas, y con una estructura hidrográfica introvertida, el modelo de desarrollo económico brasileño acabó desplazándose, en buena parte, de la exportación de recursos naturales hacia un énfasis en el mercado interno y en el proceso de industrialización. Nuestro momento áureo de crecimiento, entre 1930 y 1980, se caracterizó, en contraste con el apogeo argentino, por una alta intervención del Estado en la economía; énfasis en la industrialización de base; protección del mercado doméstico y baja penetración en los mercados internacionales. Como resultante de las crisis económicas externas que penalizaban más la producción brasileña que la argentina en el mercado internacional (finalmente nuestros productos de sobremesa, como café y azúcar, eran más vulnerables que el menú argentino, de carne y trigo), la apuesta brasileña en la agroexportación dio lugar enseguida, y con resultados exitosos, a la sustitución de importaciones como eje fundamental del desarrollo durante cinco décadas, período en que se verificó un crecimiento no igualado por ningún otro país.

Estas distintas "historias de éxito" de sus pasados y las distintas percepciones nacionales de ella resultantes, no pueden ser ignoradas en la conformación de una "alianza estratégica" entre el Brasil y la Argentina. En las dos últimas décadas ocurrió, es verdad, una creciente aproximación de paradigmas entre los dos países, dictada por inevitables adaptaciones a la propia dinámica de la economía internacional, pero importantes diferencias de visión todavía sobreviven. De hecho, tanto el Brasil reevaluó su modelo de sustitución de importaciones, en el sentido de aumentar la exposición internacional y de reducir la injerencia directa del Estado, como la Argentina parece haber frenado el proceso de desindustrialización de los años setenta. El Mercosur, inimaginable en décadas anteriores, es el resultado de esta creciente convergencia de paradigma en que, en líneas generales, el Brasil aceptó apostar por una apertura comercial gradual, reduciendo sus aranceles tradicionalmente muy altos, y la Argentina, se dispuso a adoptar una mayor protección ante terceros países en determinados sectores, ambos en nombre del acceso preferencial a sus respectivos mercados. Acontece que esta aproximación de visiones no eliminé totalmente algunas diferencias de prioridades y eso se refleja no sólo en la atribulada administración de la unión aduanera por parte de los dos países, sino principalmente en la dificultosa elaboración de estrategias y políticas comunes que constituyeron el salto necesario para profundizar la integración entre las dos economías.

La dificultad, que será analizada más adelante, de avanzar en el establecimiento de disciplinas comunes del Mercosur en áreas relacionadas directa o indirectamente con la política industrial (como subsidios y normas de Inversión) no puede ser debidamente comprendida por los dos lados sin un reconocimiento de aquellas importantes diferencias históricas y culturales de enfoque, que mal o bien todavía persisten en el dialogo entre los dos países. Eso no significa que, en una actitud resignada, las divergencias deban ser grabadas en piedra como inconciliables; significa al contrario que los dos países deben reconocer que las posiciones divergentes resultan de caminos históricos y mentalidades propias que no pueden dejar de ser tenidos en cuenta en el proceso necesario y saludable de aproximación y acomodación de posiciones. El mensaje aquí es el de que los dos países precisan comprender mejor y en la medida de lo posible aceptar las razones del vecino para mejor negociar acuerdos y disciplinas comunes. Ambos países necesitan, cada vez más, reconocer que las políticas e iniciativas conjuntas no podrán ser una copia, ni de uno ni del

otro, sino un reflejo de la combinación de los modelos y de mentalidades, y eso es lo que constituye el gran desafío para los dos gobiernos.

Lo que hoy nos da cierto optimismo cuando se vislumbra esa enorme tarea es el hecho de que tanto el Brasil como la Argentina están atravesando un momento de reevaluación de sus modelos de desarrollo nacional, en donde hay cierto margen de maniobra para adaptaciones y, si hubiere voluntad política, para un reacomodamiento positivo de intereses. El dilema brasileño es el de cómo estimular la producción nacional con un Estado forzosamente más magro; para ello, hay un genuino esfuerzo para modernizar la economía en nuevas bases, con énfasis primordial en la inversión privada y con mayor penetración en los mercados externos. Ya el dilema argentino es el de apostar o no a un modelo industrializante que reduzca la dependencia de la agroexportación y de cierta cultura rentista. La Argentina vive hoy la duda de los ejemplos a seguir: hay un debate actual sobre si el país quiere adoptar una especie de modelo chileno, con un sistema productivo menos diversificado pero con alta penetración internacional, o un modelo más próximo al brasileño, con preservación y ampliación de la base industrial. Por no ser ni Chile ni Brasil, la Argentina seguirá probablemente un camino híbrido e intermedio, Hay por lo tanto considerable espacio de convergencia entre los dos países pero en nombre del bien mayor que es la integración económica y la estabilidad política de la región, concesiones tendrán que ser hechas de ambos lados. Un análisis específico de algunas cuestiones pendientes del Mercosur ayudará a armar un mejor proceso contextual del problema.

MERCOSUR COMO CIMENTOS (MERCOSUR - LOS CIMENTOS)

Como se vio en la primera parte de este trabajo, si la desconfianza entre el Brasil y la Argentina sufre su primer golpe con el Acuerdo Itaipu-Corpus de 1979 (y otro con el apoyo brasileño a la Argentina durante la Guerra de Malvinas, en 1982) y si el primer impulso verdaderamente integrador acontece durante las presidencias de Sarney y Alfonsín, cuando se firman diversos acuerdos en áreas sensibles, pero recién con la creación del Mercosur, entre 1991 y 1994, adquiere la aproximación bilateral su motor principal y su mayor instrumento de consolidación. Concebido originalmente con la expectativa de que la integración económica pudiese consolidar la distensión política, acaba el Mercosur

adquiriendo una dinámica muy particular y exitosa, que se prestó tanto para lastrar las reformas económicas emprendidas por los cuatro países, como para generar iniciativas de cooperación que sobrepasen el campo económico-comercial.

Pueden ser identificadas tres etapas distintas en el Mercosur. Durante la primera, entre 1991 y 1999, o sea del Tratado de Asunción hasta el Protocolo de Ouro Preto, se establece el diseño general del bloque, bajo la forma de una unión aduanera. Es el momento de definición de sus líneas generales y de confirmación del compromiso de los cuatro gobiernos de inaugurar un proceso de integración efectiva en el Cono Sur. Una segunda etapa, de 1995 a 1998, se caracteriza por una parte por la consolidación de la estructura legal e institucional establecida hasta 1994 y, por otra, por la expresiva expansión del comercio interbloque, lo que legitima por el lado de la economía real, la iniciativa de los cuatro gobiernos. Es el momento áureo de la aceleración comercial. Una tercera etapa, que comienza en 1999, con la recesión argentina y la devaluación cambiaria brasileña, y se extiende hasta hoy, está marcada por la crisis económica de la región y por cierta parálisis de iniciativa. Este es el momento en que los cuatro países, inmersos en sus dificultades económicas internas y más vulnerables a grupos de presión, se atascan en controversias tópicas y dudan en dar los saltos nuevos y necesarios para la profundización del proceso de integración.

Lo que interesa aquí es debatir esta última etapa y las formas de superarlas. El primer paso es tener claridad en el diagnóstico sobre lo que aconteció y viene aconteciendo a lo largo de estos últimos años: los gobiernos del Brasil y de la Argentina se acomodaron en el sentido de siempre adoptar medidas y líneas de acción de bajo costo doméstico, que no afecten la discrecionalidad en la formulación de sus políticas nacionales, aun a contracorriente de intereses cruciales de los demás socios. En estos cuatro últimos años, casi siempre fueron privilegiados los objetivos de alcance más sectorial e inmediato, en detrimento de beneficios de largo plazo, que resultarían del perfeccionamiento de la unión aduanera como tal y de la construcción de nuevas bases para una integración ampliada y más profunda. El resultado es que fueron acumulándose problemas como las perforaciones del AEC; el tratamiento excepcional dado a sectores específicos, como el del azúcar; la falta de avances en la estructura común de inversiones, servicios, subsidios y defensa comercial; y la baja internalización de las normas aprobadas. Mientras el comercio crecía, dificultades como éstas eran ofuscadas por el éxito; con la crisis de 1999 y la caída del intercambio interbloque, las

imperfecciones surgieron al rojo vivo y pasaron a afectar la misma credibilidad de la iniciativa de integración ante la opinión pública y los gobiernos.

Por detrás de todos esos problemas está la dificultad, en ambos países, de convivir con inevitables elementos de supranacionalidad y con un verdadero espíritu de integración. De hecho, el gran obstáculo en Brasil y en la Argentina para una efectiva "inversión" en el proyecto Mercosur es la ambigüedad con que diversos sectores de las dos sociedades y de sus gobiernos evalúan el bloque, por sobre la retórica del discurso de prointegración. Está lejos de ser consensual la percepción de que el Mercosur es antes esencia que contingencia para cada uno de los dos países. Es también precaria la conciencia de que la única forma de hacer sobrevivir al Mercosur es considerarlo como parte del proyecto nacional brasileño y del proyecto nacional argentino y reconocer que los socios en el bloque deben ser tomados en cuenta en el proceso decisorio nacional de diversos temas que tienen profundas implicaciones para el vecino. La opción estratégica, presente en el Tratado de Asunción y en el Protocolo de Ouro Preto, a favor de una integración profunda, y no de una simple área de libre comercio, exige la asimilación, hasta ahora incompleta en los cuatro países, y principalmente en los dos socios mayores, de un enfoque efectivamente regional. No hay alternativa: o se admite que el Mercosur es parte esencial de cada uno de los cuatro países y que, por lo tanto, los gobiernos nacionales no pueden ignorar las eventuales implicaciones de sus decisiones sobre sus vecinos, o el Mercosur fracasará como proyecto de integración profunda y, por extensión, como elemento aglutinador del Cono Sur.

No se trata de desear restringir la acción del Estado brasileño o del Estado argentino en función de intereses menores y particulares del vecino; tampoco se trata de compartir decisiones en situaciones excepcionales en que el proceso de consulta previa bilateral o intra Mercosur es virtualmente imposible por motivos de fuerza mayor, como fue el caso de evaluación cambiaria brasileña de 1999. Se trata apenas de admitir que, por tener un alcance también regional, muchas de las decisiones y políticas deben pasar, en la medida de lo posible, por un proceso previo de información, consulta y coordinación con los demás socios y, cuando esto no fuera posible, deben ser tomadas en consideración en un balance total de costos y beneficios distribuidos entre los cuatro países.

Y diversos ejemplos de relativa unilateralidad y de falta de coordinación intrabloque y tal vez uno de los más emblemáticos de todos haya sido el establecimiento por el Brasil del régimen automotor, entre 1995 y 1996. La cuestión de la conveniencia de la consulta e información a los socios del Mercosur fue introducida en las discusiones internas en Brasil, sobre la definición del régimen, en función de las evidentes implicaciones que la nueva política arancelaria sectorial y de incentivos fiscales habría de tener sobre los flujos de inversiones en la región. Prevalció, sin embargo, la tesis de que el tema no sería objeto de coordinación con la Argentina y demás socios en el Mercosur, lo que, sin duda, otorgó un beneficio en la agilización del proceso decisorio, pero acabó generando un considerable pasivo de desconfianza de largo plazo y proporcionó a los demás países y, en particular, la Argentina, una bandera a ser levantada siempre que se vislumbrase la profundización del Mercosur: la necesidad de aceptación por el Brasil de una armonización o aun eliminación de los regímenes de incentivos regionales. Esfuerzos por el Brasil de coordinación intra Mercosur en 1995 y 1996 no habrían eliminado, es verdad, el interés de la Argentina resultante de su propia orientación gubernamental de entonces, en "nivelar hacia abajo" la concesión de incentivos regionales dentro del Mercosur, pero podrían haber evitado la transformación del tema en una especie de cuestión de honor y mote permanente de los socios brasileños en las negociaciones subsiguientes sobre ese tema y otros.

Lo que se vive hoy en el Mercosur es un dilema crucial: se está agotando el espacio de maniobra para la mentalidad de mantener la integración a "media marcha", con bajas concesiones de parte a parte y escasos resultados concretos.

Sea por razones externas, como la multiplicación de iniciativas comerciales diluyentes de esquemas preferenciales previos, sea por razones internas del bloque, como la crisis de credibilidad resultante de la actual fragilidad económica en los cuatro países, las amenazas a la supervivencia del Mercosur son hoy considerables y sólo un firme compromiso del Brasil y de la Argentina, como principales liderazgos, en el sentido de dar un paso adelante en el proceso de integración, podrá preservar la agrupación. Postergar decisiones y nuevas etapas de integración dejó de ser una opción, pero el simple hecho de que con las actuales imperfecciones de la zona de libre comercio y de la unión aduanera y con el inicio de acuerdos comunes en diversas áreas, el Mercosur como está corre el riesgo de perder relevancia y sentido dentro de muy poco tiempo.

Existen señales importantes de renovación del impulso de la iniciativa. La firma del Protocolo de Olivos, la creación de la Secretaría Técnica, el compromiso del Brasil y de la Argentina de trabajar en dirección hacia una coordinación macroeconómica, con miras a una futura moneda común, el empeño en incluir el temario social y la prioridad atribuida por el Presidente Luiz Inácio Lula da Silva al Mercosur como proyecto estratégico para el Brasil son todos pasos muy relevantes, pero la verdad es que Brasil y Argentina necesitan, concretamente, ir más allá, comprometiéndose en la resolución de los problemas acumulados y en el establecimiento de acuerdos comunes esenciales, como las áreas de inversiones, servicios y defensa comercial. Es también fundamental crear mecanismos de financiación conjunta, a la manera de un Banco del Mercosur, que permitan ampliar la infraestructura del bloque para que la expansión de los intercambios entre los países no sea restringida por la falta de los medios de integrar.

Tanto el área financiera como la de coordinación macroeconómica, cambiaria y monetaria abren nuevos caminos para el Mercosur, al remodelar el diseño general de la integración entre los cuatro. Si la primera década del Mercosur fue marcada principalmente por la construcción de los fundamentos de la integración en el área comercial (y el elemento fundamental es la unión aduanera), el período que ahora se inaugura podrá ser recordado más adelante como el de construcción de las bases de una integración financiera y monetaria. Hay mucho para hacer todavía en el campo comercial, comenzando por la eliminación de las imperfecciones de la zona de libre comercio (exclusión del azúcar, uso de defensa comercial intrazona) y de la unión aduanera (lista de excepciones, perforaciones con terceros países), pero es natural que los avances más significativos del Mercosur se concentren de hoy en adelante en nuevos campos, de los cuales el de la coordinación de las economías y de financiación de la integración están entre los más promisorios.

Sin embargo, estos nuevos pasos no podrán ser dados si no existe el reconocimiento de que el Mercosur llegó a un estadio en que sólo el aumento de su institucionalización y la incorporación de algunos elementos de supranacionalidad, podrá retirarnos del agueruido encastillamiento alrededor de políticas nacionales aisladas e impermeables a los vecinos. Al mismo tiempo, esta cuestión básica de la institucionalización incide sobre la calidad del

funcionamiento del Mercosur, sobre el grado de compromiso de los cuatro socios y sobre la misma credibilidad externa del bloque.

Desde los principios del Mercosur el Brasil ha adoptado una posición refractaria a las propuestas de ampliación de la estructura institucional. El argumento tradicionalmente usado por nosotros es el de la necesidad de mantener un Mercosur desburocratizado, ágil, asentado en un proceso decisorio flexible, que habría funcionado razonablemente bien desde el comienzo, sin que los países tuviesen que utilizar significativos recursos humanos y financieros en una estructura pesada y centralizadora. Argumento a parte, la motivación fundamental de la resistencia brasileña es una preocupación muy justificada con los riesgos de que el establecimiento de estructuras independientes y supranacionales en el Mercosur limite la libertad de actuación del país más fuerte del bloque y lo subordine a intereses y posiciones dictadas por los países menores.

Ocurre que esa posición del Brasil se está tornando cada vez menos funcional, sea para fines de fortalecer y profundizar la integración entre los cuatro, sea para el interés específico brasileño en mantener las riendas de la evolución del bloque y evitar desvíos indeseables. En primer lugar, el argumento de la flexibilidad, levedad y agilidad de las instituciones del Mercosur perdió fuerza por el simple hecho de que la agrupación ha sufrido en los últimos años una crisis básica de credibilidad derivada de las señales de falta de coordinación y parálisis. Sin querer menospreciar la dimensión de los factores negativos que desencadenaron la crisis actual, a comenzar por la vulnerabilidad externa de los cuatro países, con reflejos en el nivel de crecimiento y en la cuestión del cambio, el hecho es que la estructura institucional vigente en el Mercosur se mostró muy limitada para evitar, ablandar o remediar situaciones de impasse y conflicto entre los gobiernos. La virtud de la levedad institucional en el momento de bonanza se transformó en el vicio de la inoperancia en el momento de la crisis.

Cuanto a los recelos del Brasil ante una mayor injerencia de los demás países sobre su libertad de acción, debemos evaluar muy cuidadosamente si los costos de resistir a un mínimo de supranacionalidad no se están tornando demasiado elevados en esta etapa de evolución del Mercosur, sea porque, con la actual estructura institucional se ha avanzado poco en la construcción de acuerdos y normas comunes, sea porque el propio tema de

la institucionalización surge frecuentemente como uno de los tabúes paralizadores de las negociaciones como un todo.

No podemos olvidar que, si ciertos aspectos de supranacionalidad embrionaria en el Mercosur podrían incidir sobre la libertad de acción brasileña, de igual manera alcanzarían a los demás socios, lo que podría tener un efecto saludable de aumentar el grado de racionalidad de las decisiones en el bloque y evitar desvíos incompatibles con el Mercosur. El ejemplo de la Unión Europea es muy ilustrativo de una incidencia supranacional moderadora de comportamientos desviadores y de los efectos positivos del establecimiento de un patrón de racionalidad de políticas públicas en diversas áreas, sin suprimir en el fondo el poder de influencia de los principales países.

La imagen interna y externa del Mercosur es afectada, en forma negativa, por la percepción de que ante la falta de instituciones más permanentes (o de un "domicilio" propio), el bloque estaría como rehén de la coyuntura, sin lastre de permanencia. Como hasta la misma unión aduanera tiende a perder relevancia con el tiempo, en caso de que se concreticen las propuestas de zonas de libre comercio más amplias (ALCA, UE-Mercosur) y se avance en la desgravación arancelaria multilateral, la importancia del Mercosur será directamente proporcional al alcance de las disciplinas y acuerdos comunes en las más diversas áreas, así como de la maduración y solidez de las instituciones del bloque.

Es necesario una renovada y reforzada inversión del Brasil y de la Argentina en el Proyecto del Mercosur. Tenemos que disipar cualesquier dudas remanentes sobre la prioridad que, sin perjuicio de otras iniciativas y relacionamientos, atribuimos al bloque y al propio entorno sudamericano. El Mercosur es y continuará siendo nuestro mejor instrumento para consolidar la estabilidad política subregional y para preparar los dos países para una integración más audaz en la economía internacional.

LOS PAPELES DEL BRASIL Y DE LA ARGENTINA

Hay algunos importantes factores de resistencia para un mayor compromiso del Brasil y de la Argentina en la consolidación de la alianza estratégica bilateral, los cuales tienen que ser admitidos a fin de que sean superados con el tiempo, en la medida de las posibilidades.

El primero es la inercia burocrática. La alianza estratégica hoy implica un compromiso con una integración más profunda, e integración más profunda significa, por su parte, como demostrado por el caso europeo, la paulatina renuncia de responsabilidades y poderes de decisión por las burocracias de los países involucrados, a favor de reglas consensuadas y comunes. Brasil y Argentina no son excepciones al fenómeno universal del encastillamiento de las burocracias y es necesario avanzar en el proceso de concientización interna de los gobiernos de que la integración es un proyecto de Estado y, por lo tanto, exige cierta osadía en sus acciones. En el caso brasileño, la determinación del Presidente de la República y del Canciller Celso Amorim de atribuir la más alta prioridad a las relaciones con la Argentina es el mejor punto de partida posible, pero es necesario que esa determinación se infiltre desde la burocracia hacia abajo y se traduzca en una mayor apertura de los diversos segmentos de gobierno al diálogo bilateral.

Lo que es más auténtico y justificado como resistencia a la alianza estratégica o al Mercosur son las presiones de sectores específicos que se consideran amenazados por la competencia del vecino. En ese caso, cabe al sector público desempeñar su papel fundamental: evaluar el interés específico a la luz del balance de pérdidas y ganancias, inmediatos y a largo plazo, para el país como un todo. Allí se radican algunos de los mayores riesgos de desgaste bilateral, como lo demuestra el caso del azúcar, y es necesario tener mucha cautela y disposición para el diálogo de los dos lados, para que controversias sectoriales como esas no contaminen el proyecto de integración y la misma idea de que el Brasil y la Argentina deben consolidar una alianza bilateral especial y privilegiada.

Otro aspecto es el de la baja sensibilidad para lo regional. Falta una cultura de la buena vecindad, que es particularmente grave en el caso brasileño. En la Argentina, para bien o para mal, el Brasil constituye un tema: es asunto cotidiano, materia permanente en la prensa. En Brasil en contrapartida, la Argentina despierta mucho menor interés, salvo en momentos de crisis aguda, como la reciente. Es natural que ese desequilibrio de atenciones sea una resultante del mayor peso de la economía brasileña para su vecino, pero en verdad es que si Brasil ya tiene tradicionalmente una visión un tanto autocentrada, resultado en parte de su condición de país-continente, nuestra herencia de excepcionalismo imperial lusófono entre repúblicas hispánicas se refleja hasta hoy en la considerable ignorancia del entorno, inclusive

de la Argentina. De allí la necesidad de concientización, principalmente de la burocracia gubernamental, al respeto del grado de interdependencia y de los beneficios económicos y políticos tanto de la alianza con la Argentina como del Mercosur, a fin de que comience a crear entre los agentes de gobierno una verdadera cultura de integración con los países vecinos.

Sin embargo, más grave que la indiferencia es cierto sentimiento decadente de rivalidad bilateral, pero todavía presente en los bolsones de las burocracias de ambas partes, de rivalidad bilateral. Hay sectores que todavía perseveran en una visión muy estrecha y equivocada de nacionalismo, de una especie de juego de suma cero, en el cual no es relevante, o aún no conviene, la prosperidad de sus vecinos, como si eso no tuviese efectos muy concretos sobre su propio país. En el caso de Argentina, el sentimiento antibrasileño se manifiesta de diversas formas, de los prejuicios del pasado a los temores recientes, como el alarde sobre la "Brasil-dependencia". En el caso del Brasil, el sentimiento antiargentino tampoco es irrelevante, estando presente en los segmentos menos probables, inclusive entre diplomáticos del Itamaraty. No es raro percibir una especie de "gut-feeling diplomacy" ("diplomacia visceral"), en que, turbados por prejuicios o experiencias personales, comprometemos nuestra visión más racional y desapasionada del interés nacional de largo plazo. Eso se expresa en formas sutiles, especialmente en la recurrente evaluación del Mercosur y de la relación bilateral con la Argentina como un cargo, donde estaríamos haciendo demasiadas concesiones, como en las compras de trigo y petróleo.

Estas predisposiciones culturales e ideológicas nos impiden entender y aceptar las insatisfacciones ajenas, que de parte a parte tienen sus razones de ser. Muchos argentinos ven al Brasil como un país alaba retóricamente la integración y la alianza estratégica bilateral, pero raramente consulta o informa al socio sobre cuestiones cruciales, desde los beneficios fiscales del régimen automotor hasta las iniciativas en América del Sur, pasando por la devaluación cambiaria. Reclaman que lo que queremos no es un trabajo de coordinación efectivo, pero de cooptación, en que esperarnos que la Argentina firme *a posteriori* un contrato de adhesión a iniciativas y medidas brasileñas que ya estarían tomadas de antemano.

Hay algo aquí que debemos reconocer de nuestra parte; por más que exaltemos las relaciones bilaterales, la verdad es que la Argentina aún no entró íntegramente en el "campo de visión" del funcionario gubernamental brasileño en el momento en que va a tomar una decisión o disponer una medida. Esto se aplica a políticas públicas en general y a la política externa en particular, siempre con grandes riesgos de desgaste. Un ejemplo: el mayor y necesario activismo brasileño en el entorno sudamericano deberá tener en cuenta que la Argentina no apoyará fácilmente al Brasil si no se siente como coparticipante o aún "coliderando" ese proceso. Por tal razón, es necesario profundizar, como los cancilleres y los vicescancilleres ya comenzaron a hacerlo, el procedimiento de consultas regulares y abarcadoras en el campo político, a fin de que decisiones importantes en la política externa de los dos países sean efectivamente compartidas.

Compartir decisiones con la Argentina no significa abdicar de un natural liderazgo que cabe al Brasil en el entorno. En verdad, talvez sea la única forma de ejercerla, ya que alejar a la Argentina de ese proceso implicaría una pérdida de proyección brasileña tanto regional como mundial. Hay una agenda sudamericana inmediata y muy delicada, que incluye la situación en Colombia y la Administración de la Triple Frontera, donde, si no coordinamos bien nuestra posición con la Argentina, debilitaremos nuestra capacidad de articulación y decisión en el ámbito regional. Si, por fuerza del diseño actual de la balanza de poder en el Cono Sur, ya sería naturalmente conveniente a un país como la Argentina buscar alianzas externas que compensen cierta dependencia con respecto al Brasil, esa inclinación será tanto mas irresistible cuanto menor sea el interés y la capacidad del Brasil de atribuir a la Argentina la condición de verdadero aliado, en el discurso y en la práctica. El Brasil es demasiado grande para no ejercer cierto activismo regional, pero limitado en sus recursos y proyecciones para hacerlo solo y la Argentina es el socio más natural en esa tarea.

Dentro de esta concepción de alianza estratégica -profunda y abarcadora- cabe sin embargo al Brasil, por razones estructurales y coyunturales, inclusive la crisis económica y política que vive la Argentina, un papel proactivo y con objetivos. Nunca el diferencial de poder del Brasil con respecto a los vecinos fue tan grande, en términos de tamaño y potencial de la economía, de estabilidad y solidez de las instituciones políticas y de capacidad e iniciativa internacional, lo que crea una evidente oportunidad, casi una obligación de mayor activismo del país.

Es comprensible que de la misma forma que todavía subsisten prejuicios con respecto a la Argentina, persistan también algunas resistencias domésticas a esa actitud de más protagonismo del Brasil. Por razones históricas la actitud predominante de la política externa brasileña siempre fue y continua siendo la de la moderación del ejercicio de liderazgos ajenos, por la propia fragilidad y marginalidad del país en el marco más amplio de las relaciones internacionales. Acertadamente, el discurso y la mentalidad diplomática en Brasil todavía están volcados hacia el desarrollo de instrumentos de contención del poder y hacia la creación de mecanismos de universalización y ecuacionamiento de los procesos decisorios internacionales. Protagonismo y liderazgo son términos casi siempre interpretados en forma negativa en nuestro vocabulario diplomático y la asociación a la idea de imperialismo es casi automática.

Ocurre que, gradualmente, por lo menos en el ámbito bilateral con la Argentina y regional en América del Sur, una actuación más osada y con objetivos del Brasil se va tornando no sólo más natural -por la creciente singularización del país como la economía más promisoría y la democracia más madura en la región- sino también más necesaria, por la mayor interdependencia regional en diversos aspectos, positivos o negativos, desde la economía al crimen organizado.

Dos reflexiones parecen necesarias sobre la naturaleza de esa actitud activista. La primera es el reconocimiento de que un esfuerzo de liderazgo regional no es incompatible con un mayor papel del Brasil en otros ámbitos. Las opciones no son excluyentes, al contrario, la presencia internacional del Brasil, su imagen como actor relevante en contextos más amplios, sólo tiende a crecer, cuanto mayor sea la conducta activista brasileña en las relaciones con la Argentina y con su entorno inmediato. La creación del Mercosur y la misma convocación para la Cumbre de América del Sur son dos ejemplos de ello: las dos iniciativas proporcionaron, en diferentes grados, un aumento de visibilidad y presencia internacional del Brasil.

La segunda idea es la de que existen costos no sólo para el ejercicio de liderazgo, sino también para la falta de liderazgo, aunque éstos sean menos fácilmente reconocibles y mensurables. Es casi natural la resistencia a pagar el precio de iniciativas comunes bilaterales

y regionales que impliquen recursos significativos o riesgos de desgaste político entre un segmento u otro de países de la región, pero es necesario tener en cuenta que la falta de una política que se podría denominar preventiva de largo plazo en la construcción de instrumentos de estabilidad regional puede generar consecuencias muy negativas para el país. Eso es particularmente visible en la actual coyuntura, en que los destinos nacionales están cada día más enlazados y en que la completa diferenciación de un país en su contexto regional es cada vez menos probable, como se demuestra en cuestiones específicas, como las tendencias de contagio regional en el campo financiero, de aumento de la porosidad de las fronteras nacionales o de generalización y homogeneización de la imagen de los países de una misma región por la prensa internacional, agencias de crédito y de "rating" y, muchas veces, por los mismos inversores directos. En otras palabras, es una temeridad imaginar que el Brasil conseguirá alcanzar plena estabilidad y desarrollo en medio de vecinos empobrecidos desde el punto de vista económico, inestables desde el punto de vista político y desequilibrados desde el punto de vista social.

El punto delicado aquí es la manera de cómo se ejerce algún protagonismo, sin que se susciten demasiadas sospechas de veleidades imperialistas. El ejemplo del Mercosur muestra, sin embargo, que eventuales resentimientos con Brasil derivan más que de una actitud de indiferencia o de falta de consideración de efectos de las políticas brasileñas sobre el entorno de lo que propiamente de un papel más activo y protagónico del país como formulador y principal patrocinador de iniciativas comunes. Para utilizar una imagen tosca, el Brasil molesta más cuando se mueve sin notar la presencia ajena, como fue el caso del establecimiento del régimen automotor, que cuando busca acarrear a los demás con él.

Lo que se debe tener en mente es que la capacidad del Brasil de instar a la Argentina a un compromiso con la alianza estratégico y con el Mercosur, y aun de condenar desviaciones que acarreen costos económicos y políticos para el país, es directamente proporcional al compromiso del Brasil en la alianza bilateral y a la asimilación de una genuina mentalidad de integración. Aún persiste una especie de "déficit" de liderazgo brasileño, inclusive en el momento de reivindicar lealtad de la Argentina y de los demás países al espíritu de integración, porque subsiste también nuestra ambigüedad sobre si queremos o no invertir en una alianza estratégica real y correr con los costos de coordinación con la Argentina. En el caso del Mercosur en particular, nos falta cierta determinación y "precedencia moral" para

resolver definitivamente cuestiones fundamentales como comercio de azúcar o aplicación de defensa comercial intrazona porque en el fondo nos falta la convicción de que también de nuestra parte nos adecuaremos al espíritu y a la norma de una unión aduanera. Demandamos poco a la Argentina porque tenemos dudas sobre la conveniencia de nuestra propia lealtad al vínculo bilateral.

Una efectiva "alianza estratégica", que incluya la profundización del Mercosur, la ampliación del temario de iniciativas bilaterales para los más diversos campos, inclusive el social, y la estrecha coordinación de posiciones en el escenario regional y mundial, es algo indispensable tanto para el Brasil como para la Argentina. Durante casi doscientos años, repetimos la herencia histórica de rivalidad o indiferencia, pagando el costo del desgaste interno y externo y de falta de aprovechamiento de potenciales comunes. Poco a poco, más por la acción de liderazgos particulares que por un convencimiento generalizado, fuimos aprendiendo que nuestra circunstancia es cada más un dato de la vida de los dos países, y la geografía, independientemente de preferencias o inclinaciones particulares, es una realidad inexorable de la evolución económica y política de cualquier Estado. La intensa aproximación bilateral y el nacimiento del Mercosur son la mejor prueba de ello: por su sorprendente suceso en términos de distensión política y de resultados económico-comerciales, no dejan de ser una venganza tardía de la geografía contra la historia. Dejar de invertir en la profundización de la alianza estratégica sería luchar nuevamente contra la geografía, contra nuestros intereses y contra la mejor historia reciente del Brasil y de la Argentina.