

GIROS POLÍTICOS Y PERCEPCIONES EN LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE ARGENTINA Y BRASIL (2003-2019)

GISELA PEREYRA DOVAL

gpdoval@gmail.com

Doctorada en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET-Argentina). Profesora Adjunta de Problemática de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR-Argentina).

Resumen

En el devenir de la política internacional contemporánea, los giros ideológicos son factores importantes que inciden sobre la (re)configuración de las agendas externas de los gobiernos, de los vínculos intrarregionales y extra regionales. Todos ellos se ven afectados por las cosmovisiones de los líderes políticos que ocupan un lugar destacado en los gobiernos y por los tipos de liderazgos que los presidentes escogen desempeñar en el ejercicio de su función. Esto nos obliga a analizar y reflexionar sobre las vías de inserción internacional de los países sudamericanos en el escenario regional, continental y global en función de las percepciones de estos líderes. En función de ello, el desafío que asumimos consiste en analizar las percepciones preexistentes y emergentes entre Argentina y Brasil en el período 2003-2019 y como las mismas configuraron los procesos de integración regional. Al mismo tiempo, examinar sus tendencias en función del *operational milieu*; es decir, del contexto internacional y regional y la evaluación de las alternativas integracionistas. La hipótesis es que las mutaciones que tuvieron lugar en el *operational milieu* fueron un factor determinante en la configuración del *psychological milieu*; y que la reconfiguración de la agenda respecto de la integración regional muestra tanto un cambio de percepciones como un esfuerzo por adaptarse a los giros políticos externos e internos. Así, entre las varias percepciones existentes, rescatamos como más relevantes tres modelos/tipos ideales que van hacia dos extremos para lograr un tercero que los sintetiza: la alianza estratégica; el pensamiento nacionalista-militar (o la suspicacia tradicional); y la Confianza Mutua Asegurada. La creación de conceptos como el de CMA supone avanzar en un modelo relacional que quite incertidumbre a la relación bilateral.

Palabras-clave

Giros Políticos, Percepciones, Política Exterior, Argentina, Brasil

Cómo citar este artículo

Doval, Gisela Pereyra (2020). "Giros políticos y percepciones en las políticas exteriores de Argentina y Brasil (2003-2019)". In Janus.net, *e-journal of international relations*. Vol. 11, Nº 2 Consultado [en línea] en fecha de última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.4>

Artículo recibido en Diciembre 23, 2019 y aceptado para su publicación el Septiembre 21 de 2020





GIROS POLÍTICOS Y PERCEPCIONES EN LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE ARGENTINA Y BRASIL (2003-2019)¹

GISELA PEREYRA DOVAL

I. Introducción

El año 2003 presenta una inflexión en la política mundial. La invasión a Irak marca las relaciones de Medio Oriente con el mundo, la renovación de la alianza de Estados Unidos y Reino Unido y, necesariamente, la redefinición de la agenda externa de la Unión Europea (Paredes Rodríguez 2013; Martínez 2019; de Castro Ruano 2015). Al Sur del mundo los procesos políticos también comenzaron a redefinirse durante la primera década del Siglo XXI. A partir del ciclo electoral regional iniciado en 1998 con el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela, los procesos fueron caracterizados como 'giro a la izquierda', 'progresismos', 'ascenso de la marea rosa', 'posneoliberalismos', 'neopopulismos', etc. (Panizza 2006, Moreira 2017, Dubesset 2017). Una década después, el debate cobró nuevos bríos a partir de los resultados de los ciclos electorales en los que fueron triunfando líderes políticos etiquetados de derecha, los cuales están promediando sus mandatos en los años finales de esta segunda década del Siglo XXI.

Esta doble reactivación del debate ideológico nos convoca a repensar el derrotero político de los gobiernos de América del Sur, y nos brinda un recorte temporal. Los gobiernos que inauguraron el nuevo siglo –Kirchner en Argentina, Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Vázquez en Uruguay, Morales en Bolivia- fueron comprendidos por parte de la comunidad académica como representantes de un giro a la izquierda (Pereyra Doval y Lorenzini 2019; Lesgart y Souroujon, 2008; Dabène 2012). Desde 2015 en adelante, los resultados electorales –Argentina, Venezuela, Brasil, Chile- nos invitan a pensar en el tránsito de un nuevo ciclo político, a partir del avance de las fuerzas políticas de las derechas a través de diversos mecanismos -victorias electorales, institucionales y para-constitucionales, incluyendo un golpe de Estado² en Bolivia- así como también por el creciente rol que desempeñan dichos actores en la oposición social y política (Middlebrook, 2000; Beltrán, 2005; Anselmi 2017).

¹ Este artículo es el resultado de la investigación para optar al título de Posdoctora en Relaciones Internacionales, otorgado por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

² Las distintas referencias a Golpes de Estado de diferente naturaleza en este trabajo reseñan, en términos generales, a un cambio de gobierno operado con trasgresión de las normas constitucionales (Borja, 1997).



En el devenir de la política internacional contemporánea, los virajes ideológicos (derecha-centro derecha- centro-centro izquierda-izquierda) son factores importantes que inciden sobre la (re)configuración de las agendas externas de los gobiernos, de los vínculos intrarregionales y extra regionales. Todos ellos se ven afectados por las cosmovisiones de los líderes políticos que ocupan un lugar destacado en los gobiernos y por los tipos de liderazgos que los presidentes escogen desempeñar en el ejercicio de su función. Esto nos obliga a analizar y reflexionar sobre las vías de inserción internacional de los países sudamericanos en el escenario regional, continental y global en función de las percepciones de estos líderes³. En este sentido, los giros transcurridos en Sudamérica desde el año 2003 hasta la actualidad significan no sólo una mudanza del signo político, sino de lo que Jervis (1976) llamó *psychological* y *operational milieu*. Es decir, el mundo como lo ve un actor (*psychological milieu*) y el escenario en el cual la política se lleva a cabo (*operational milieu*). Así, el pensamiento de los *policy makers* contiene información y patrones complejos, tales como creencias, valores, experiencias, conceptos; al mismo tiempo, opera un contexto determinado. Por lo tanto, la percepción consiste en la sumatoria de imágenes, creencias e intenciones de un actor de acuerdo a una coyuntura determinada. La percepción que tienen las clases políticas sobre el rol de la nación, impulsan a un Estado a orientarse hacia un tipo específico de política exterior. En función de ello, el desafío que asumimos consiste en analizar las percepciones preexistentes y emergentes entre Argentina y Brasil en el período 2003-2019 y como las mismas configuraron los procesos de integración regional. Así la relación bilateral entre Brasil y Argentina, la integración sudamericana y la relación entre ideología y política externa se constituyen en nuestro objeto de estudio. Al mismo tiempo, examinar sus tendencias en función del *operational milieu*; es decir, del contexto internacional y regional; la redefinición del lugar que ocupan en la agenda los socios tradicionales y la evaluación de las alternativas integracionistas. La hipótesis es que las mutaciones que tuvieron lugar en el *operational milieu* fueron un factor determinante en la configuración del *psychological milieu*; y que la reconfiguración de la agenda respecto de la integración regional muestra tanto un cambio de percepciones como un esfuerzo por adaptarse a los giros políticos externos e internos. Así, entre las varias percepciones existentes, rescatamos como más relevantes tres modelos/tipos ideales que van hacia dos extremos para lograr un tercero que los sintetiza: la alianza estratégica; el pensamiento nacionalista-militar (o la suspicacia tradicional); y la Confianza Mutua Asegurada. Estas tres percepciones conviven en mismos momentos históricos, pero también se solapan entre sí, pudiendo identificar a la más sobresaliente en cada ciclo. También afirmamos que, a pesar de visos de desconfianza, los dos últimos modelos fueron los que primaron en la construcción de la política exterior de los dos países bajo estudio y que la suspicacia aumenta mientras más a la derecha se sitúen las ideologías de los gobiernos de turno.

En este punto, cabe hacer dos aclaraciones, la primera es que nuestra intención no es comprender políticas exteriores específicas, sino encontrar patrones generales de

³ En este sentido cabe aclarar dos cuestiones. La primera es que, en este texto, hay una ausencia de discusión del rol de las elites económicas de los dos países. Entendemos que es una pieza central para explicar las posiciones y definiciones de política externa, así como la percepción y acciones de los poderes ejecutivos, pero excede el objetivo de este trabajo. Al respecto, se recomienda ver González Bustamante, 2016; Donatello, 2015; Diniz et. al, 2012. La segunda es que también se observará la ausencia de la capacidad de los ministerios de Relaciones Exteriores (particularmente de Itamaraty) en la toma de decisiones; esta también es una decisión deliberada de la autora respecto del objetivo del texto. Sin embargo, recomendamos leer Pereyra Doval, 2013; Schenoni y Ferrandi Aztiria, 2014; Rizzo, 2012.



interacción. La segunda es que, según Jervis (1976), no hay forma de determinar las percepciones con exactitud, por eso, delineamos esos tres modelos –tipos ideales- distintos. El marco teórico más general es el constructivismo ya que compartimos que los roles se delimitan a partir de las percepciones -interpretaciones dominantes- que los Otros tengan de nosotros y viceversa; es decir, que nuestras acciones hacia los Otros se planean y delimitan a partir de la percepción que se tenga de ese Otro. En este contexto, las percepciones terminan jugando un rol central en el armado y en las decisiones sobre las estructuras políticas. La forma en que el gobernante de turno perciba la realidad y el escenario en donde esté inmerso será determinante en la elección de la acción externa a seguir. Por tanto, sostenemos que las percepciones son la variable fundamental para la formulación de las medidas de política exterior. De aquí se deriva nuestro objetivo.

Como puede observarse, uno de los principales supuestos es que la percepción está en estrecha relación con el diseño de las políticas. Por otra parte, la creación de conceptos como el de Confianza Mutua Asegurada supone avanzar en un modelo relacional que quite incertidumbre a la relación bilateral. Creemos que el pasado, el presente y el futuro de las relaciones argentino-brasileñas demandan un permanente esfuerzo categorial que dé cuenta de ellas. Como diría Deleuze (2007), la tarea de pensar la realidad que nos compromete no es otra cosa que una permanente creación de conceptos que no solo expliquen sino que tengan destino de ser la realidad misma. Detallar y conceptualizar el futuro próximo de la relación Argentina – Brasil, de su entorno contiguo, y con ella también la integración-concertación sudamericana, en términos de Confianza Mutua Asegurada surge de dicho emprendimiento. De esta manera, es preciso definir no solo el modelo de relaciones bilaterales y regionales sino también avanzar en una discusión que suponga el acercamiento a propuestas comunes de orden global. Para ello, en primer lugar, y bajo el concepto de alianza estratégica, describiremos la relación bilateral; en segundo lugar, con el pensamiento militarista, haremos hincapié en el último giro político y cómo éste afectó el binomio; por último, creamos el concepto de Confianza Mutua Asegurada para demostrar que el aumento en la institucionalización de los esquemas regionales le brinda previsibilidad a la relación bilateral. Este trabajo privilegia una visión argentina sobre la aproximación Argentina-Brasil; sin embargo, respaldaremos las hipótesis con bibliografía producida en Brasil sobre la temática.

II. Alianza Estratégica

Antes de comenzar con este apartado deben hacerse dos aclaraciones. En primer lugar, en esta sección se relevan datos de varias encuestas realizadas a la población. La fuente principal es el programa de investigación “La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa” (CARI 1998, 2002, 2006 y 2010) que es una serie de encuestas realizadas a la población y a líderes argentinos respecto a las relaciones internacionales de este país. Las mismas se utilizan con fines puramente instrumentales y como indicadores de la percepción que sólo será respecto de las elites políticas (puntualmente de los poderes ejecutivos). En segundo lugar, no se desconoce que el término alianza estratégica surgió oficialmente a partir de la firma de la Declaración de Río de Janeiro de 1997 por los presidentes Cardoso y Menem. Sin embargo, en este trabajo sostenemos que la década del noventa no fue relevante en términos de las relaciones bilaterales con Brasil ya que la importancia de las “relaciones carnales” políticas de la Argentina con



Estados Unidos no dieron espacio para mayores contactos con otros países -salvo la aproximación a Brasil en el aspecto económico-comercial- (Cervo, 2000; Russell y Tokatlian, 2011). Como plantean Russell y Tokatlian (2011, pp. 289-290) "nunca se trató de relaciones equivalentes por más que el discurso oficial así las presentara; la alianza con Estados Unidos tenía un carácter político-estratégico mientras que el vínculo con Brasil fue pensado económicamente necesario pero políticamente inconveniente".

De este modo, esta segunda percepción se fundamenta en la consolidación de los modelos trazados por los poderes ejecutivos en ambos países a partir del 2003 y en un esfuerzo del gobierno brasileño de ejercer tanto de mediador como de "socio benefactor" de la región. En este sentido, divorciaremos la alianza estratégica, que implica una relación exclusivamente bilateral, de la asociación solidaria la cual está caracterizada por acciones unilaterales brasileñas o multilaterales lideradas por Brasil.

Con respecto a la alianza estratégica, fue a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula da Silva que esta amistad bilateral comenzó a estrecharse, independientemente del acercamiento en las relaciones a partir de mediados de la década del ochenta y de la implementación del MERCOSUR en la década del noventa (Lessa, 2010; Gomes Saraiva y Briceño Ruiz, 2009; Pereyra Doval, 2014). Si bien el concepto de alianza estratégica es algo vago y generalizado, entendemos por la misma a "(...) un tipo de relación interestatal que por diversos motivos y factores, se distingue en cuanto a consideración e importancia del resto de las relaciones bilaterales que componen el universo diplomático de un país" (Cortés & Creus, 2009, p. 120). Es decir, la relación bilateral establecida o anunciada por Néstor Kirchner a comienzos del nuevo milenio otorgaría mayor importancia a Brasil que a cualquier otro país como socio privilegiado.

Es un dato significativo que parte de la campaña para el ballottage de las elecciones presidenciales del 2003 haya sido la reunión entre Kirchner y Lula en el Planalto, en donde ambos volvieron a ratificar su posición favorable al proceso de integración y a la relación bilateral. Al mismo tiempo, el presidente brasileño reforzó este gesto de recibir a un 'candidato' a través de indirectas futbolísticas que marcaban su oposición al entonces contrincante de Kirchner, el neoliberal Carlos Menem.

En cierta forma, el encuentro mostraba que Kirchner iba a seguir la misma dirección que estaba siguiendo Lula en Brasil. Esto era para la población muy importante ya que, en general, según las encuestas del CARI se consideraba que Argentina había perdido presencia internacional, mientras que Brasil se consideraba el país latinoamericano que iba a cumplir el rol más importante en el mundo. Por lo tanto, líderes de opinión y público en general consideraban que la integración regional debía ser la temática considerada más relevante para el gobierno en política exterior -90% de los líderes de opinión y 77% de la población general consideraba importante que Argentina formara parte del MERCOSUR-.

Esto último se fortaleció cuando Brasil se constituyó en el primer destino en el exterior del ya electo presidente argentino y, sobre todo, a partir de la firma del Consenso de Buenos Aires firmado unos meses después, en contraposición al Consenso de Washington. Sin entrar en detalles, el nuevo consenso significó varias cosas: el agotamiento del paradigma de los años noventa; una supuesta convergencia ideológica entre ambos gobiernos; y, en el caso argentino, una vuelta aggiornada a la Tercera Posición peronista y también a una posición teórica que transluce una versión actualizada



de la Teoría de la Autonomía del rosarino Juan Carlos Puig en clave más liberal: la autonomía relacional. Esta última, necesitaba de un aliado de confianza y Néstor Kirchner se inclinó por su vecino inmediato. Prueba de ello fueron las firmas posteriores del Acta de Copacabana y el Consenso de Río.

La alianza estratégica volvió a reafirmarse en innumerables ocasiones y se trasladó al gobierno posterior. Pareciera que la relación simbiótica que establecieron Néstor y Lula, basada en la convergencia ideológica, tuvo un patrón de continuidad entre Cristina y Dilma ahora basada en una cuestión de género y de política pro derechos humanos (Vitale, 2014; Rivarola y Moscovich, 2018).

Esta percepción se sustenta en algunos indicadores que tienen su origen en la izquierda latinoamericana o el neopopulismo surgido a partir del siglo XXI. Lo primero que hay que decir es que estos gobiernos no son tanto de izquierda como opositores al discurso neoliberal de la década anterior y a los estragos que el neoliberalismo causó en los países de la región. De cualquier forma, la base ideológica fue la plataforma de la simbiosis entre los gobiernos de este corte en América Latina, del cual Lula y Kirchner fueron exponentes importantes. Como veremos más adelante, los hitos de institucionalización más importantes de los esquemas de integración como el Mercosur y la UNASUR surgieron durante los liderazgos de estos exponentes.

III. La historia cada vez más presente, el pensamiento nacionalista militar

Esta primera percepción deriva de algunas tendencias profundas que prevalecen. Es un posicionamiento minoritario pero creciente al interior de Brasil, y también de Argentina, sobre todo a partir del ascenso de Jair Bolsonaro. Responde a ciertos sectores vinculados al viejo nacionalismo, ligado a las Fuerzas Armadas nacionales, desde mediados del siglo pasado y se sustenta en una lectura histórica de disputas geográficas no dirimidas convenientemente desde la disolución del imperio hispano lusitano. Así, se observa en Brasil un heredero directo del imperio portugués aliado a la potencia hegemónica de entonces, Gran Bretaña. Por otra parte, se insiste en la idea de Argentina como país hijo de una nación fracturada, pos independencia de España. La continuidad histórica coloca a Brasil en épocas de las independencias nacionales como aliado del nuevo hegemon regional, Estados Unidos, y a la Argentina como contrapeso aliado a Gran Bretaña, en el sur del hemisferio (Bernal Meza, 1999; Russell & Tokatlian, 2011).

Esta perspectiva, en definitiva, percibió al otro país como un enemigo de los intereses nacionales y, por lo tanto, como un aliado de las potencias que atentaban contra el destino de un Estado con proyecciones internacionales de gran escala. Como resulta lógico en un pensamiento anclado en dimensiones objetivas de poder (geografía, demografía, etc.), la integración era observada como parte de una clara intencionalidad imperial de Brasil y de aprovechamiento de Argentina.

La versión *aggiornada* de este pensamiento aún está presente en aquellos herederos de lo que da en llamarse el pensamiento militar. Esta exégesis sostiene que la integración latinoamericana no tiene que ver con una integración históricamente necesaria ni con las nuevas condiciones de la economía global, ni a una asociación solidaria, sino que obedece



a un proyecto histórico de expansión y consolidación de la hegemonía brasileña en América Latina.

También debemos resaltar que, tanto el círculo académico como el político -que es la plataforma de todos los partidos con presencia electoral- niegan este pensamiento. La base de esa negación obedece a una triple crítica que proviene de distintos lugares. La primera crítica es que el pensamiento militarista predica un modelo de imperialismo o hegemonía brasileña que está fuera de la estructuración del orden internacional actual, algo así como un pensamiento demodé (Lanús, 1984). La segunda crítica está vinculada al pensamiento teórico de la democracia que sostiene que la consolidación del sistema democrático en la región anula, en ambos países, las categorías de pensamiento con las que se enfocaba el escenario internacional y especialmente el regional; es decir, el ascenso en la agenda del *soft power* y de la democratización construye vínculos transfronterizos que hacen imposible pensar en un imperialismo geográfico (O'Donnell, 1994); al mismo tiempo, existe un desprestigio generalizado de ese pensamiento por considerarlo ligado a los gobiernos militares. La tercera y última crítica está basada en que el avance de la integración describe nuevos actores económicos que tienen intereses transnacionales, lo que haría imposible pensar la relación en términos militaristas tradicionales (Escudé, 1992, 1995).

Sin embargo, esta negación no impide que las viejas percepciones no hayan sido anuladas definitivamente con el claro peligro de que puedan ponerse en evidencia ante las turbulencias del actual escenario binacional. Particularmente en el plano regional, la crisis por la que atraviesa Mercosur, el reemplazo de UNASUR por PROSUR y el surgimiento de instancias regionales más laxas como el Grupo de Lima (Van Klaveren 2018; Caetano y Sanahuja 2019; Birle 2018), generan algunos interrogantes acerca del lugar que la integración y la concertación ocupan como temas de agenda de los gobiernos de la región. Las relaciones internacionales en el ámbito continental, parecen haber adquirido un nuevo perfil a partir de las elecciones presidenciales en Estados Unidos en las que triunfó Donald Trump. La redefinición y el redireccionamiento de los vínculos de varios gobiernos sudamericanos con Estados Unidos, también, pueden ser abordados a partir de los indicios, de las decisiones y de las posiciones adoptadas en las negociaciones sobre el libre comercio en los distintos vínculos bilaterales.

Por tanto, a pesar de que las hipótesis de conflicto se han desactivado desde la redemocratización, no se puede desconocer que este tipo de percepciones formen parte de ambas dirigencias nacionales. Así, existe tan presente como en el pasado un inconsciente colectivo que seguirá pensando en un Brasil imperialista y en una Argentina contrapeso respectivamente.

IV. El momento de la Confianza: Incertidumbre del futuro, entre el temor y el amor

Antes de Bolsonaro -que cambia todo-, la extensa lista de gestos y hechos políticos producidos en la última década y media (incluso con Temer) habilitaría un análisis en términos de continuidad de tales escenarios. En definitiva ¿por qué sospechar de un posible cambio político de Brasil en la Región? ¿Por qué recuperar las sospechas aún presentes en los imaginarios de las elites argentinas del viejo nacionalismo, si la alianza



estratégica y la cooperación solidaria desmentían tales profecías? Nuestra respuesta, ya con el diario del lunes, apunta a consolidar las percepciones del presente avanzando sobre la disminución de la incertidumbre que provoca un escenario global en profundo cambio. Ante ello, quizás como salto ascendente, pero sin dejar de tomar las contradicciones, nos parece interesante avanzar en la necesidad de inaugurar un nuevo momento en las relaciones bilaterales: la integración y cooperación como Confianza Mutua Asegurada (CMA).

La propuesta de inaugurar un modelo de relaciones basado en lo que damos en llamar CMA apunta a recuperar percepciones contradictorias –de doble *standard*– del pasado y proyectarlas en el futuro para actuar en el presente. Así, la CMA supone avanzar en un modelo relacional que quite incertidumbre a la relación bilateral. Una asociación controlada sustentada en la confianza mutua y desplegada en un conjunto de herramientas jurídicas y políticas al interior del proceso integracionista y cooperativo. El pasado, el presente y el futuro de las relaciones argentino-brasileñas demandan un permanente esfuerzo categorial que dé cuenta de ellas. Como diría Deleuze (2007), la tarea del pensar la realidad que nos compromete, no es otra cosa que una permanente creación de conceptos que no solo expliquen sino que tengan el destino de ser la realidad misma. Definir el futuro próximo de la relación Argentina-Brasil y con ella también la integración- concertación sudamericana, en términos de CMA surge de dicho emprendimiento.

Se trata de generar confianza al otro a través del fortalecimiento institucional de instancias bilaterales o colectivas. Es un acuerdo en el cual ambos se constriñen para evitar problemas en el futuro; de forma tal de que ambos saben que el otro no va a romper unilateralmente –o por lo menos va a tener altos costos si lo hace-. Y de esa forma se genera confianza en el vínculo independientemente de quien gobierne.

De esta forma, la CMA: propone previsibilidad independientemente del signo político; es un concepto pragmático que requiere, paradójicamente, una mirada conjunta sobre las prioridades bilaterales/regionales; puede establecer marcos de cooperación sobre temas sensibles (ejemplo, recursos hídricos o acuerdos nucleares o de defensa). En suma, propone establecer políticas de Estado a nivel regional.

El problema en el presente es que en las democracias "iliberales" hay una relación inversamente proporcional entre la construcción de CMA a nivel institucional y el estrechamiento de las relaciones bilaterales que atentan contra estos instrumentos⁴. La confianza es una categoría de uso habitual y extendido. Se desarrolla hasta convertirse en una apelación corriente para caracterizar diversos modelos relacionales. En el campo de las relaciones internacionales también ha tenido un gran despliegue. Los estudios vinculados a los análisis de seguridad regional o global encuentran en la confianza una manera de dar cuenta de un conjunto de relaciones preventivas. Los múltiples reaseguros

⁴ Aunque el concepto es aplicado en Argentina y Brasil, el ejemplo más claro es el de la Unión Europea, en donde un ejercicio de proto CMA tal vez haya excedido las intenciones de sus fundadores. La construcción de medidas de confianza para que Alemania y Francia estén en paz tomó forma en esto que conocemos como UE, que también a su manera rompe con institucionalidades, esta vez locales. Esto da lugar a supranacionalidades que legislan sobre temas que superan las competencias locales como el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. En este sentido, a mayor institucionalización supra, más se rompe la institucionalización basal.



de la confianza –por el balance o el acuerdo- incrementan las perspectivas de paz entre las naciones.

Para observar –en términos institucionales- que gobiernos generaron confianza en la relación y cuáles no, compilamos algunos hitos institucionalizantes⁵ de la UNASUR, desde sus antecedentes inmediatos hasta su desaparición en 2018. Algunos de ellos son la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), del Consejo Energético Sudamericano (2007), de la UNASUR en la Cumbre de Brasilia (2008), del Consejo de Defensa Sudamericano y el Consejo de Salud Sudamericano (2008), del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento —antes IIRSA— (2009), entre otros. La institucionalidad generada en la UNASUR al definir sus distintos niveles de funcionamiento, y sobre todo el papel asignado a sus diferentes consejos sectoriales, dan cuenta de la diversidad de campos de acción que se consideraba necesario atender para un efectivo avance de la integración sudamericana. Independientemente del abandono de los estados miembro (especialmente de Argentina y Brasil), el papel que ha jugado la UNASUR, como espacio de diálogo, mediación política y definición de posiciones comunes por parte de la región, ante situaciones tales como: los intentos separatistas en Bolivia; la emergencia por el terremoto en Haití; el intento de golpe de Estado en Ecuador; el golpe parlamentario en Paraguay; los conflictos en Venezuela; la retención del avión presidencial boliviano en Viena; el bloqueo económico a Cuba; el golpe de Estado en Honduras; la declaración estadounidense de que Venezuela es una amenaza para su seguridad nacional; y, la reivindicación Argentina de soberanía sobre las Islas Malvinas, no puede ser olvidado. Nos preguntamos si hubiera sido efectiva en situaciones como las de Ecuador, Chile, Bolivia.

Respecto al Mercosur, también pueden observarse algunos hitos institucionalizantes en este período de tiempo. Algunos pocos ejemplos son la regulación del Pacto de Olivos creándose el Tribunal Permanente de Revisión (2003); la creación del Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos (2005); del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (2005); del Protocolo Constitutivo del ParlaSur (2005); del Instituto Social del Mercosur (2007); de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (2010); del Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur (2017). Estos hitos dentro del Mercosur fueron lanzados y reforzados como una retroalimentación de la relación bilateral entre Argentina y Brasil que, también, tuvo hitos de fortalecimiento como ser la posición conjunta en el G-20 Comercial en la Conferencia Ministerial de la OMC (2003), el Consenso de Buenos Aires (2003), la articulación de posturas en el G-20 Financiero para la reforma del Sistema financiero internacional, el Acta de Copacabana (2004), el Proyecto Gaucho (2004, entra en producción en 2006) de desarrollo de vehículo militar (cooperación militar), la negociación conjunta en el ALCA (2005), la Primera Misión Espacial Conjunta (2007), el establecimiento de la Comisión Binacional para perseguir el enriquecimiento conjunto de uranio con fines de energía nuclear (2008), el desarrollo del KC-390, avión de transporte militar (2011), la creación del “Diálogo de Integración Estratégica” (2012), la firma del Memorando de Entendimiento entre Brasil y Argentina sobre Reglamentos Técnicos del Sector Automotriz (2018), la firma de la Declaración de

⁵ Llamamos hitos institucionalizantes a aquellas instancias que pueden mostrar resultados concretos en la gestación de un proceso que conduzca a algo superior que un discurso.



Montevideo sobre Cooperación Nuclear Empresarial Argentina-Brasil (2018), el Acuerdo comercial Brasil-Argentina para el sector automotriz (2019), entre otros⁶.

Estos hitos, a primera vista, nos ofrecen un par de reflexiones. La primera es que es la percepción de Alianza Estratégica la que genera mayor cantidad de hitos que refuerzan la institucionalidad de los procesos, y, como consecuencia, a medida que la percepción se acerca al pensamiento militarista, los hitos van decayendo. La segunda es que, a riesgo de destruir una relación bilateral construida a través de los años con mucho esfuerzo, a los gobiernos que se acercan al pensamiento militarista no les importa demasiado romper la institucionalización –y con ella la CMA- unilateralmente.

Esto también nos confirma que las percepciones de la integración aluden a la preferencia de los actores respecto de la forma en la que los procesos de integración se desarrollan, y al modo en el que deciden su participación. En este sentido, existe cierto consenso con respecto a que los gobiernos de derecha, tienen una visión individualista y liberal, mientras que los de izquierda, buscan formas más profundas con tintes solidarios⁷. Los primeros preferirían que los estados diversifiquen sus vínculos comerciales vía TLC o ACE con escasas restricciones, optando por formas menos comprometidas de integración como las zonas de libre comercio (ZLC); en este sentido, una institucionalización más rígida sería interpretada como una debilidad más que como una fortaleza. Por su parte, los gobiernos de izquierda referiría a formas de integración que demanden mayores compromisos y, que recorten márgenes de acción a los estados miembros en negociaciones con terceros (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019). Es en este sentido, que nos pareció interesante constatar las líneas de institucionalización de los procesos de regionalización.

V. A modo de conclusión

Pasado imperial, presente de asociación y futuro de incertidumbre, entre el temor y el amor. Las tres imágenes confundidas o reformuladas son parte de la conciencia colectiva de las elites argentina y brasileña. Actualmente, las percepciones nacionales sobre el principal socio político y económico atraviesan un momento de re-definición. Lo primero que hay que aclarar es que, en el período bajo estudio existió una tendencia de los gobiernos progresistas o de izquierda o posliberales a acercarse a la percepción de alianza estratégica, que se va alejando a medida que se gira a la derecha y se acerca al pensamiento militarista. La propuesta planteaba que los gobiernos progresistas debían establecer vínculos institucionalizados para evitar que el pensamiento militarista opaque la relación bilateral a través de medidas unilaterales. Por tanto, debe tenerse en cuenta que la aplicación de las variables se hizo pensando en esta tendencia.

La incertidumbre que esta relación bilateral viene generando desde hace un par de años revive viejos fantasmas nacionalistas en los que una hipótesis de conflicto preside el

⁶ Estos hitos —y la confianza— fueron reforzados por las visitas presidenciales oficiales que fueron decreciendo con el tiempo (Lula da Silva realizó 18 viajes oficiales a Argentina y Néstor Kirchner 5 a Brasil; Dilma Rousseff 5 viajes a Argentina y Cristina Fernández 8 a Brasil; Michel Temer y Bolsonaro realizaron sólo un viaje oficial a la Argentina cada uno, mientras que Mauricio Macri realizó 4 a Brasil).

⁷ Para ver la relación entre procesos de integración e ideología política se recomienda leer: Lorenzini y Pereyra Doval, 2019; Pereyra Doval, 2019; Gomes Saraiva y Granja Hernández, 2019; Caetano et. al, 2019; Sanahuja y López Burian, 2020; Lorenzini y Pereyra Doval, 2020; entre otros.



análisis. Algunas fuerzas profundas del pasado tienden a prevalecer; este es el caso del pensamiento nacionalista militar que, basado en disputas de antaño, colocan a Brasil en un lugar de imperialista contrario a los intereses argentinos. En este sentido, la integración es parte de ese imperialismo, casi como un plan macabro del vecino país para aumentar su potencia y seguir perjudicando los intereses argentinos. Según este modelo, el proceso de integración obedece a un proyecto histórico de expansión y consolidación de la hegemonía brasileña en América Latina; en el reverso de la relación representa para Brasil un ancla que no lo deja avanzar en sus pretensiones económicas y comerciales. Claramente, este modelo rechaza la integración regional.

El modelo de Alianza Estratégica apunta a una adoración mutua que casi no reconoce las diferencias que, de hecho, existen entre todos los binomios. Las similitudes –sobre todo discursivas- entre los gobiernos inaugurados a principios del milenio anunciaron a Brasil como socio privilegiado, al tiempo que establecieron una posición extremadamente favorable al proceso de integración basado en la reestrenada relación bilateral. Tal es así que, las encuestas realizadas por el CARI en este período consideran que la integración regional debe ser la temática más relevante para el gobierno en política exterior. Esta integración regional también sería apoyada por la llamada Asociación Solidaria, que indica una especie de benignidad por parte de Brasil hacia el resto de los países de la región, la cual fue apoyada y reforzada por Argentina.

Por último, planteamos un tercer tipo ideal –el de la Confianza Mutua Asegurada- para el cual los cambios internacionales, los debates acerca del orden, la diversidad de pretensiones son, entre otros, factores de incertidumbre. Por eso, inaugurar un nuevo momento bilateral y regional en clave de CMA puede ser un interesante camino por recorrer.

Este último concepto, de CMA, es considerado un aporte que brinda una nueva forma de estudiar a futuro esta relación bilateral tan revisitada. La incertidumbre respecto al futuro del Mercosur y el abandono de la UNASUR son demostraciones claras de la debilidad del proceso en términos de confianza. La baja densidad institucional sujeta todo el proceso político a una lógica de concertación constante en todas las instancias decisorias. Las consecuencias son claras: los compromisos son siempre coyunturales. El incremento de la desconfianza es inversamente proporcional a la creación de instituciones: a mayor desconfianza menor institucionalización y viceversa.

Por este último motivo la integración basada en la CMA es, en definitiva, un programa de trabajo que persigue el objetivo de avanzar a mayores grados de institucionalización. Las instituciones comunes debilitan el juego siempre presente de los intereses y las percepciones y establecen reglas de juego claras para los países. Se abren aquí dos debates importantes que, a nuestro criterio, marcan la agenda estratégica. El primero está dado por la voluntad -o no- de ambos países en avanzar en la creación de instancias de gobierno comunes en los procesos de integración. El segundo refiere a cuál será el formato que las mismas asumirán dada la necesidad de garantizar un justo equilibrio de poder entre los estados. Las “percepciones desconfiadas” seguirán presentes sin garantías institucionales que vuelvan menos reversibles los avances y pongan fecha de realización a los enunciados de la agenda común. La CMA propuesta supone un camino de avance institucional. Por tanto, se trata también de analizar estas propuestas comunes en el escenario internacional; en definitiva, la visión del mundo compartida es la que



permite una reconfiguración de las relaciones en clave de perspectiva. Como veremos, la Confianza Mutua Asegurada demanda así un punto de partida común (visión de mundo) que recupera el pasado y diseña el juego compartido de la política futura en clave única.

En conclusión las percepciones nacionales actuales sobre el principal socio político y económico argentino atraviesan un momento de re-definición. La incertidumbre revive viejos fantasmas nacionalistas en los que el conflicto preside el análisis. El presente cercano aportó conceptos como alianza estratégica o cooperación solidaria para inaugurar una nueva época. Sin embargo, los cambios locales, regionales e internacionales, los debates acerca del orden internacional, la diversidad de pretensiones son, entre otros, factores de incertidumbre. Inaugurar un nuevo momento bilateral y regional en clave de Confianza Mutua Asegurada puede ser un interesante camino por recorrer.

Referencias

- Anselmi, Manuel (2017). *Populism: An Introduction*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Beltrán, Gastón (2005). *Los intelectuales liberales*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bernal Meza, Raúl (1999). "Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior del Brasil y las relaciones Estados Unidos-Brasil". *Estudios Internacionales*, 32 (125), pp. 51-82.
- Birle, Peter (2018). *Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización. América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Borja, Rodrigo (1997). *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caetano, Gerardo, López Burian, Camilo y Luján, Carlos (2019). "Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Pp. 181-208.
- Caetano, Gerardo y Sanahuja, Juan Antonio (2019). "Integración regional y regionalismo en crisis". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 28(1): pp. 7-14.
- Cervo, Amado Luiz (2000). "Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 43(2): pp. 5-27.
- Cortés, María Julieta y Creus, Nicolás (2009). "Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable". En Gladys Lechini, Victor Klagsbrunn y Williams Gonçalves, (eds.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan.
- Dabéne, Olivier (2012). *La gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Presses de Sciences Po.
- De Castro Ruano, José Luis (2015). "La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente". *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 1, pp. 19-48.



- Deleuze, Giles (2007). *Dos regímenes de locos. Textos y entrevistas (1975-1995)*. Valencia: Editorial Pre Texto.
- Diniz, Eli; Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2012). "Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil". *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*. 6(2): pp. 14-53.
- Donatello, Luis (2015). "Elites económicas e elites políticas frente a democracia: as fontes da debilidade institucional argentina em comparação com o Brasil". *Brasil e Argentina: Políticas e trajetórias de desenvolvimento*: pp. 147-165.
- Dubesset, Eric (2017). "Rasgos y determinantes del neopopulismo en América latina". *Ratio Juris*, 3(7), pp. 83-95.
- Escudé, Carlos (1992). *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, Carlos (1995). *El Realismo de los Estados Débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL.
- Gomes Saraiva, Miriam y Granja Hernández, Lorena (2019). "La Integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 28(1): pp. 157-182.
- Gomes Saraiva, Miriam y Briceño Ruiz, José (2009). "Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 52(1): pp. 149-166.
- González Bustamante, Bastián (2016). "Élites políticas, económicas e intelectuales: una agenda de investigación creciente para la ciencia política". *Política*. 54(1): pp. 7-17.
- Lanús, Archivaldo (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé.
- Lesgart, Cecilia y Souroujon, Gastón (2008). "Democracia, política y conflicto. Apuntes teórico-político sobre el cambio de clima político-cultural de la última década". En Arturo Fernández y Cecilia Lesgart (ed.), *La democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Lessa, Antônio Carlos (2010). "Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)". *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (Nº Especial): pp. 115-131.
- Lorenzini, María Elena y Pereyra Doval, Gisela (2020). "Tendencias del orden internacional y sus efectos sobre el tablero latinoamericano". *Conjuntura Austral*. 11(55), pp. 35-50.
- Lorenzini, María Elena y Pereyra Doval, Gisela (2019). "Posneoliberalismo y después. El Centro Relativo del Sistema Político y el ascenso de la Marea Celeste en el espejo de la Política Exterior de Argentina y Chile". *Revista de Ciencia Política*, 39(3), pp. 435-457.
- Martínez, Juan Manuel (2019). "La fallida política común de inmigración en la Unión Europea". *Revista de Investigación de la Cátedra Internacional conjunta Inocencio III*, 1 (8), pp. 125-158.



Middlebrook, Kevin (2000). *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Moreira, Constanza (2017). "El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015)". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(93), pp. 1-28.

O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, 5: 1, pp. 55-69.

Panizza, Francisco (2006). "La Marea Rosa". *Correo Americano*, Nº 8, s/p.

Paredes Rodríguez, Rubén (2013). "A 10 años del 11-S, escenarios inestables con conflictos abiertos en la región de Medio Oriente". *Estudios Internacionais*, 1 (1), pp. 59-82.

Pereyra Doval, Gisela (2019). "Giro a la Derecha y Política Exterior Brasileña en tiempos de Bolsonaro". En Lorenzini, María Elena y Ceppi, Natalia (comp.), *Zooms Sudamericanos: Agendas, Vínculos Externos y Desafíos en el siglo XXI*. Rosario: UNR, pp. 47-65.

Pereyra Doval, Gisela (2014). "Relaciones Argentina-Brasil: cooperación con algunas dicordias". *Conjuntura Global*. 3(2): 80-88.

Pereyra Doval, Gisela (2013). "The point of view of the tradition in the institutional identity. The case of the Ministry of Foreign Relations of Brazil". *Janus.net, e-journal of International Relations*. 4(2): pp. 85-103.

Rivarola, Dolores y Moscovich, Nicole. "Representación visual y simbólica de la militancia en las campañas electorales de Cristina F. de Kirchner (2007 y 2011) y Dilma Rousseff (2010 y 2014)". *Opinião Pública*. 24(1): pp. 144-177.

Rizzo, Natalia (2012). "Profesionalización diplomática, sus inicios en Argentina, Brasil y Chile". *VII Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2011). "Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas". En Bernardo Sorj y Boris Fausto (eds.), *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos.

Sanahuja, José Antonio y López Burian, Camilo (2020). "Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal". *Conjuntura Austral*. 11(55): pp. 22-34.

Schenoni, Luis y Ferrandi Aztiria, Alejo (2014). "Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil". *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*. 10(19): pp. 113-142.

Van Klaveren, Alberto (2018). "El eterno retorno del regionalismo latinoamericano". *Nueva Sociedad*, Nº 275, pp. 62-72.

Vitale, María Alejandra (2014). "Éthos femenino en los discursos de asunción de las primeras mujeres presidentes de América del Sur: Michelle Bachelet, Cristina Fernández de Kirchner y Dilma Rousseff". *Anclajes*. 18(1): pp. 61-82.