

# **Cadernos do IPRI**

## **As Políticas Exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: Diversidade, Convergência e Complementaridade.**

Seminário ocorrido no Palácio San Martin, Buenos Aires,  
(3 a 5 de setembro de 1993)

**Caderno do IPRI  
nº 11**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI  
Organização dos Estados Americanos**

**Brasília, novembro/1994**

**As Políticas Exteriores da Argentina  
e do Brasil frente a um mundo em  
transição: Diversidade, Convergência  
e Complementaridade.**

Seminário ocorrido no Palácio San Martin, Buenos Aires,  
(3 a 5 de setembro de 1993)

**Caderno do IPRI  
nº 11**

**Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI  
Organização dos Estados Americanos**

**Brasília, novembro/1994**

---

**TRANSCRIÇÃO DO SEMINÁRIO**

***AS POLÍTICAS EXTERIORES DA ARGENTINA E DO BRASIL FRENTE  
A UM MUNDO EM TRANSIÇÃO: DIVERSIDADE, CONVERGÊNCIA E  
COMPLEMENTARIDADE***

**BUENOS AIRES, 3 A 5 DE SETEMBRO DE 1993.**

**PATROCÍNIO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E  
CULTO DA ARGENTINA, DA FACULDADE LATINO AMERICANA  
DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA ARGENTINA, DA EMBAIXADA DO  
BRASIL EM BUENOS AIRES E DA FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE  
GUSMÃO (FUNAG).**

---

**As Políticas Exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em  
transição: Diversidade, Convergência e Complementaridade.**

**Seminário ocorrido no Palácio San Martin, Buenos Aires, 3 a 5 de setembro  
de 1993.**

## ÍNDICE

### Presentación

Dra. Mônica Hirst .....

### Apertura

Ministro Guido Di Tella .....

Ministro Celso Luiz Nunes Amorim .....

### I. Los intereses permanentes

Ministro Oscar Camilión .....

Embajador Fernando Petrella .....

Embajador Marcos C. de Azambuja .....

### II. La imagen y la identidad

Embajador José Viegas Filho .....

Embajador Juan José Uranga .....

### III. La profesionalización: reclutamiento, perfeccionamiento y especialización

Embajador Gelson Fonseca .....

Embajador Federico Mirré .....

### IV. Sigilosidad y transparencia: interacción con los medios políticos, empresarios, académicos y de comunicación

Embajador Andrés Cisneros .....

Embajador Marcos C. de Azambuja .....

### V. Alternativas estratégicas frente a un nuevo orden internacional: la regionalización económica y las polaridades indefinidas

Dr. Celso Lafer .....

Embajador Rogelio Pfirter .....

Dr. Jorge Castro .....

### VI. El sustento teórico de las políticas exteriores: los nuevos ejes analíticos y los puntos de debate

*“Eixos Analíticos e Conflito de Paradigmas na Política Exterior Brasileira”*

Dra. Maria Regina Soares de Lima .....

*“Los ejes estructurantes de la política exterior argentina a partir del inicio de la transición a la democracia: apuntes para un debate”*

Dr. Roberto Russel .....

### VII. Las relaciones argentino-brasileñas: desafíos y oportunidades

#### 1. Los intereses económicos

Dr. Félix Peña .....

Min. Sergio Abreu Lima Florencio .....

#### 2. Las estrategias políticas

Embajador Luiz Felipe de Macedo Soares .....

Embajador Hector Gambarotta .....

### Clausura

Embajador Fernando Petrella .....

Embajador Marcos C. de Azambuja .....

### Anexos

1. Lista de participantes .....

# PRESENTACIÓN

El relacionamiento entre Argentina y Brasil constituye el principal eje bilateral en el ámbito de la política internacional latinoamericana. Se trata de una vinculación prioritaria para los dos países, tanto por sus beneficios como por el impacto de sus dificultades. En los últimos 10 años se ha podido observar una aproximación inédita entre ambos países gracias a un nuevo patrón de vinculaciones económicas, políticas y militares. Ambos alimentadas por expectativas positivas de una pluralidad de actores e instituciones argentinas y brasileñas. Los Ministros de Relaciones Exteriores han conducido y manejado este proceso, cuya motivación principal fue la constatación de que las percepciones conflictivas que habían generado tensiones y malos entendidos de un lado y del otro se habían tornado disfuncionales para ambas naciones.

El hecho de que el relacionamiento argentino-brasileño no se caracterice por antiguas rivalidades no significa la inauguración mágica de una vinculación movida por intereses comunes y convergentes. A pesar de las ventajas proporcionadas por la geografía y por la distensión que ambientes democráticos favorecen, el establecimiento de una relación bilateral próxima y estable constituye una larga y trabajosa tarea. Un paso indispensable en esta tarea es el mejor conocimiento recíproco de las realidades de cada país, sin lo cual se torna difícil la comprensión y la tolerancia cuando la convergencia de intereses no ocurre.

Fue este el principal propósito del seminario “Las políticas exteriores de Argentina y Brasil frente a un mundo en transición: diversidad, convergencia y complementariedad”, realizado el 3, 4 y 5 de septiembre en el Palacio San Martín, en Buenos Aires. La intención del mismo fue la de contribuir para que diplomáticos argentinos y brasileños pudiesen conocer mejor las percepciones de sus pares. Tratándose de una iniciativa académica y política, se considero que esta sería una oportunidad para el intercambio franco de ideas entre analistas y diplomáticos del más alto nivel de los dos países sobre los temas globales y bilaterales que integran sus respectivas agendas. Su concepción y organización fueron fruto de un trabajo conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO - de Argentina.

Los textos reunidos en este volumen constituyen la mejor evidencia del éxito de esta iniciativa. Además de enfocar rigurosamente la temática inicialmente acordada, las exposiciones del seminario fueron notablemente complementarias. Este hecho permitió profundizar el conocimiento de las especificidades nacionales que influyen en la formulación de las políticas exteriores de los dos países así como también de las diferentes estrategias internacionales de Argentina y Brasil. Como se podrá observar, fue mayor el esfuerzo de esclarecer las motivaciones detrás de esta diversidad que de indicar la intención de superar los problemas que ella viene causando a las relaciones bilaterales.

Lamentablemente, por una cuestión de espacio no fue posible reproducir aquí el interesante debate que acompañó a cada una de las exposiciones. Gracias a una audiencia (ver Anexo) altamente calificada se pudo mantener un rico intercambio de ideas que fue *per se* evidencia de madurez y civilidad. La inclusión de los comentarios finales de los expositores permitirá indicar al menos los principales aspectos discutidos a partir de cada presentación.

Finalmente, cabe esperar que los resultados aquí reunidos constituyan un incentivo para la realización de otros encuentros semejantes. La convivencia entre

diplomáticos y académicos es una conquista de los tiempos democráticos tanto en Argentina como en Brasil, la que al ser profundizada refuerza la base pluralista de sus respectivas políticas exteriores.

*Mônica Hirst*  
*abril de 1994*

# APERTURA

## SR. CANCELLER GUIDO DI TELLA:

Para mi es un gran placer estar aquí con ustedes. Me parece una reunión extremadamente importante y con la presencia, nada menos, que del Canciller de Brasil, el Embajador Celso Amorim.

Con Brasil siempre me ha sucedido, a lo largo de estos últimos años, de encontrarme con un gran amigo al frente de su Cancillería. Lo mismo me ha sucedido con sus Embajadores en Buenos Aires, antes con Frank Thompson Flores y ahora con Marcos Azambuja, que tan bien representan a su país y a la política de profundo entendimiento que llevan adelante nuestros dos países.

Quisiera en ese sentido hacer un comentario breve con respecto al contexto en el cual nosotros analizamos la relación entre Argentina y Brasil. Diré algunas cosas que son conocidas pero que, quizás, sea oportuno repetir las en esta mesa de reflexión.

La Argentina ha cambiado su alianza estratégica básica. Nosotros tuvimos, por cuarenta o cincuenta años, una política muy aislacionista en todos los órdenes: en el orden económico, en el orden político y en el orden cultural y en el orden incluso tecnológico. Teníamos la percepción de estar siendo perseguidos por el mundo, lo cual, en general, no era cierto y, en parte (la parte que era cierta) era en cierta medida consecuencia de lo que hacíamos que no podía menos que generar en otros intenciones persecutorias hacia nosotros.

Dentro de esa política aislacionista, algunos en Argentina no tuvieron mejor idea que pensar que nuestros intereses eran afines y se complementaban con los intereses de los países llamados del Tercer Mundo - de lo cual hacíamos una gran virtud -, y de los Países No Alineados. Ser del Tercer Mundo, yo creo, puede ser un percance de la vida pero no necesariamente una virtud en sí misma y menos aún, ciertamente, un objetivo. En el caso de los Países No Alineados, uno de los problemas que tuvieron en su momento es que estaban alineados del otro lado. El hablar del otro lado implica afirmar de qué lado creemos que tiene que estar la política argentina. Nosotros hemos dejado recientemente de pertenecer a este agrupamiento por considerarlo poco afín con nuestros intereses, y hemos querido expresamente alinearnos con la alianza occidental.

Esa alianza occidental es una alianza difusamente definida; comienza en Europa y termina en Asia e incluye, por cierto, a América Latina. Es un grupo mucho más pequeño de países, pero que concentran el 95% del Producto Mundial y que, ciertamente hoy, representan ese mismo porcentaje en cuanto al poder de decisión en áreas que son de nuestro interés.

Aquí ha habido un cambio de alianzas, un cambio de piel muy profundo, que en definitiva se traduce en un sinceramiento político, en una lectura realista de nuestros verdaderos intereses a largo plazo. Parte del cambio y su implicancia respecto a nuestra región consiste en que hemos valorizado a la región. Y es bueno precisar cual es nuestra visión de la región a la que nos estamos refiriendo.

En primer lugar, creo importante subrayar que la unidad de América Latina es un objetivo trascendente que no puede ser abandonado. Hay elementos históricos objetivos, hay elementos anímicos y culturales importantes. Pero esa meta de unidad no puede todavía, por la diversidad de países que involucra, traducirse en expresiones políticas demasiado evidentes.

De todas maneras, ciertamente, América Latina e incluso el llamado Grupo de Río son grupos de identificación.

Pero si hablamos nosotros de los países que visualizamos como región, nuestra región de pertenencia es el Cono Sur. Y las relaciones exteriores argentinas pasan centralmente por las relaciones con Brasil, por un lado, y con Chile por el otro. Y luego, en un plano de igualdad jurídica con los anteriores pero considerando su distinta masa crítica, con los restantes países limítrofes. Esta es nuestra identificación real, donde tenemos la sensación de que hay intereses extremadamente comunes.

Hay posibilidades de desarrollo de políticas de cooperación una vez que se abandonan las políticas o las actitudes de confrontación. Hoy visualizamos a las pasadas actitudes de confrontación o de fricción - para utilizar nombres más fuertes tanto en nuestra relación con Chile como en nuestra relación con Brasil - como cosas que nos cuestan entender cómo se generaron.

Si, hubo problemas con Brasil, pero ¿cuáles eran en realidad esos problemas, cuál su verdadera entidad? Pudo existir esa situación, pero ¿qué clase de insensatos éramos, de ambos lados de la frontera, para estar pensando en términos de fricción? ¿Pensando en que nos podíamos invadir mutuamente, pero quién dijo eso? Alguien lo habrá dicho, pero yo no me acuerdo de eso ni puedo recordar como eso pudo ser posible; es excelente que uno no recuerde más el tema.

Le dije hace un rato y quiero repetirlo en el tema de nuestras relaciones con Brasil; la gestión del Dr. Camilión fue absolutamente central y en las relaciones argentino-brasileñas están los problemas a.C y d.C. Esto no es “antes de Cristo” y “después de Cristo” sino antes de Camilión y después de Camilión. Es una especie de hito real que ha habido en nuestras relaciones. Pero ha habido grandes cambios, tanto en la Argentina como en el Brasil y la relación recíproca es absolutamente central en la política mundial de la Argentina. El mundo es grande y Brasil no solamente es grande sino que también está al lado; lo cual explica la preeminencia de esa relación, que tiene un privilegio indudable.

Quiero hacer un comentario. Mi amigo Fernando Petrella me dijo que practico “brutal diplomacy”, expresión que en algunas academias extranjeras significa “diplomacia directa”. Yo no entendí hasta ahora si es un elogio o una crítica, pero de todas maneras voy a hacer un ejercicio de “brutal diplomacy”. Ustedes saben perfectamente que algún sector de la opinión pública argentina piensa que el Mercosur es una fantasía mal pensada porque, entre otras cosas, Brasil está con enormes problemas, problemas cuya solución requerirá mucho esfuerzo y no menos decisión y que, por lo tanto, nosotros debíamos inclinarnos a una solución tipo NAFTA, ignorando la región. Esto nos parece un punto de vista totalmente equivocado. Si el NAFTA, a esta fecha, no es ni siquiera una certidumbre para México, menos lo es para cualquier país más allá de los tres que esperan integrarlo cuando definan la relación y que, una vez hecha, probablemente en algún momento del año que viene, habrá un período de digestión.

La verdad que el NAFTA, aún siendo una promesa muy atractiva, no nos parece algo inmediato. En el caso del Mercosur, que recibe algunas críticas, debo señalar que las exportaciones argentinas a Brasil han llegado a niveles históricos máximos; y la recíproca también es cierta. Ha habido desequilibrios grandes en un momento, primero a favor nuestro, luego neutros y después en contra, para posteriormente ser neutros nuevamente, como lo estamos viviendo en la experiencia más reciente.



El Mercosur, ciertamente, tiene problemas: haber duplicado el comercio entre nuestros países implica que hay gente que se queja, gente que no participa de igual manera, regiones que participan de distinta manera. Para que no haya protestas no tendría que haber habido éxitos. El éxito lleva a las protestas y la protesta es una señal que algo está pasando, que no es lo mismo que en el pasado, y creo que todo eso es muy alentador.

Brasil está con muchos problemas, nosotros también los tenemos, los tuvimos de manera extrema y ahora nosotros tenemos confianza en que Brasil va a solucionar sus problemas. En primer lugar, ha iniciado procesos de cambio extremadamente importantes en cuanto a apertura económica e, incluso, en cuanto a progresos fiscales, progresos con los acreedores que no tienen la prensa que deberían tener porque hay un elemento que, efectivamente, es la inflación que tapa todo lo demás. Pero no es que todo lo demás no exista; se ha hecho mucho. Nosotros vemos a Brasil como un país con una enorme fuerza, de una enorme vitalidad - esa expresión que tanto se dice y es cierta - y donde hay una vertebración del país y de las instituciones públicas y privadas, obviamente gubernamentales y no gubernamentales; sus organizaciones empresarias nos impresionan con una fuerza como quisieran tenerla las nuestras; sus mercados, el volumen de su producción, en fin, su inmensa riqueza en recursos de todo tipo.

Los problemas no duran para toda la vida y a veces están, precisamente, para ser resueltos. Incluso la intensidad de algunos problemas provoca la reacción. Yo estaría muy sorprendido si, dentro de un año o un año y medio, estos problemas no fueran superados y podamos pensar, cuando empiece a estar maduro el NAFTA, en poder hacer un enfoque conjunto sobre qué es lo que queremos hacer y qué es lo que vamos hacer. No quisiera decir más ni empezar a hacer frases declamatorias sobre la amistad y hermandad, porque esas cosas existen y preexisten a lo que yo estoy diciendo. Simplemente explican la relación presente, y creo que estamos desde hace unos años, porque no es de ayer, en un camino de mutuo relacionamiento que es el que siempre tuvimos que tener, y al que le vamos a sacar un máximo beneficio recíproco en el orden político, en el orden económico, en el orden social y en el orden cultural.

Tenemos la suerte, extraordinaria, de tener un gran país - en todos los sentidos de la palabra - al lado nuestro y muy cerca nuestro.

Muchas gracias.

## **MINISTRO CELSO AMORIM**

Muito obrigado, Doutora Mônica Hirst, que dirige este Seminário, Senhor Chanceler Guido di Tella, Senhor Ministro Oscar Camilión, Senhor Embaixador do Brasil, meu querido amigo e ex-chefe, Marcos Azambuja, Senhor Ministro Celso Lafer, Senhor Embaixador Fernando Petrella. Eu acho que vou parar por aqui, porque há tantas pessoas ilustres, que as omissões poderiam ser graves a partir deste momento.

Senhoras e Senhores,

Eu havia preparado um texto escrito para refletir um pouco sobre as relações Brasil/Argentina, e esse texto estará disponível para distribuição, mas diante de tanto conhecimento espalhado por esta sala, de tanta sabedoria que vejo refletida em pessoas que participarão mais ativamente do Seminário, penso que talvez fosse um pouco pretensioso e certamente aquém das expectativas tentar transformar essa abertura singela em uma

minipalestra sobre relações tão complexas e ricas, como são as relações entre o Brasil e a Argentina.

Eu prefiro então tomar o exemplo do meu querido amigo e inspirador, Chanceler Guido di Tella, e fazer algumas reflexões, quase que pessoais, de um Chanceler recém-chegado ao cargo e que, por isso, pode ter o perdão da omissão de algum detalhe importante, sobre como, ao chegar ao cargo, vejo essas relações. É bem sabida a citação hegeliana de que a coruja de minerva levanta voo depois que o sol se põe. No caso da minha gestão, eu não sei quando o sol se porá, mas mal ele está levantando, de modo que a coruja de minerva ainda está quietinha em seu canto, o que me permite, portanto, ser um pouco mais informal, menos sábio e mais espontâneo.

Eu, pelas circunstâncias em que fui empossado, não tive oportunidade de fazer meu próprio discurso de posse como Ministro. Fiz um como Secretário Geral. Mas, naquela ocasião, esperava certamente ter o Ministro titular que me havia convidado para o cargo, o Ministro José Aparecido de Oliveira, assumindo em breve, o que, de algum modo, me desobrigava de referir prioridades da política externa, porque caberia a ele, e não a mim, defini-las.

Eu tive oportunidade, isto sim, de ontem dar posse ao novo Secretário Geral do Itamaraty. Utilizei a ocasião para fazer reflexões espontâneas sobre as prioridades da política externa brasileira em um ambiente puramente brasileiro, praticamente do próprio Itamaraty. Mas tenho o prazer e a honra de repetir hoje o que disse naquela ocasião, que o relacionamento entre o Brasil e a Argentina é - e tem que continuar a ser - absolutamente um relacionamento privilegiado.

Não tenho certeza se já estive nesta sala. Creio que sim, mas frequentei muitas das salas do San Martín e aqui tive negociações sobre duas vertentes muito importantes do nosso relacionamento. A vertente econômica e a de segurança no aspecto nuclear.

E foi no aprendizado que tive ao longo dessas negociações que pude desenvolver uma amizade realmente profunda pelos colegas argentinos, a tal ponto que, em certos momentos, não tínhamos mais a impressão de estar negociando, mas apenas refinando ideias comuns que tinham que encontrar, por força mesmo das coisas, um denominador expresso em palavras muito mais que uma negociação, no sentido diplomático tradicional; tratava-se de um esclarecimento de pensamentos e de ideias convergentes.

Nesse afã é que, de certa maneira, o meu aprendizado de Argentina se fez. Minha carreira diplomática reflete um pouco - embora cada caso tenha as suas distorções específicas - o que é o relacionamento Brasil/Argentina. Passei os vinte primeiros anos da minha carreira diplomática sem jamais vir à Argentina. Passei os 5 anos seguintes vindo uma vez por ano e passei o ano seguinte vindo uma vez por mês, sendo que, em determinado mês, vim três vezes. Claro que pode haver coincidências ligadas às funções que exerci, mas acho que o fato é em si mesmo significativo.

Essa relação, portanto, é hoje uma relação de grande intimidade e deve ser preservada dessa forma. Minha primeira função como Secretário Geral, minha primeira função internacional como Secretário Geral foi receber o meu amigo e colega Fernando Petrella na visita que fez ao Brasil, desviando-se do seu percurso, quando, vindo de Washington, onde acompanhara a comitiva do Presidente Menem e depois de uma passagem, se entendendo bem, por Assunção, para uma reunião do MERCOSUL. Foi a Brasília nos contar detalhes do que sabíamos ser uma visita muito exitosa e que serviu de orgulho para todos na América Latina: a visita do Presidente Menem aos Estados Unidos.

O diálogo que então mantive com Fernando Petrella comprovou mais uma vez que as nossas relações se pautam com uma total franqueza. Total franqueza que nos leva, inclusive, a admitir, como é normal entre países que mantêm relações estreitas, por vezes diferenças de percepção, por vezes visões ligeiramente diversas, seja da realidade internacional, seja de algum aspecto específico das negociações internacionais. Mas nunca diversidade de visões que levasse a opções estratégicas conflitantes.

Acho que há, hoje, uma clareza muito grande no mundo crescentemente complexo em que vivemos, tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista da segurança e do desenvolvimento tecnológico. Não há outra opção para o Brasil e a Argentina senão caminharem juntos. Ainda que aqui e ali o passo possa acelerar-se mais de um lado, menos de outro, são circunstâncias da realidade de cada um de nossos países, que não afetam essa confluência essencial.

O Chanceler Guido Di Tella se referiu à importância do MERCOSUL e ao relacionamento que Brasil e Argentina podem ter com o NAFTA ou com outras regiões. Também no Brasil, como Chefe do Departamento Econômico, para o qual havia sido convidado pelo Secretário Geral Marcos Azambuja, envolvi-me neste processo de negociação. Frequentemente li e ouvi críticas de porque o Brasil perdia tempo numa negociação com a Argentina, quando poderia estar buscando uma integração mais rápida, mais lucrativa e mais produtiva com os Estados Unidos.

A resposta, em parte, é dada pelos próprios fatos. Não havíamos sido convidados. A Iniciativa para as Américas do Presidente Bush de que então se falava era muito mais um quadro retórico para alguns acordos comerciais, relativamente pouco expressivos, para a coordenação de posições em temas como os da Rodada Uruguai, do que propriamente um esforço integracionista, nem de longe comparável com aquele que podemos desenvolver entre o Brasil e a Argentina e no quadro do MERCOSUL.

Havia, sobretudo, nos centros industriais mais poderosos, sobretudo em São Paulo, uma percepção de que aquilo era um capricho do Itamaraty, da política externa do Governo. E foi com satisfação - não apenas com aquela satisfação de quem vê comprovadas as próprias teses, mas com satisfação real - que pude observar que esse consenso sobre a importância do relacionamento com a Argentina foi-se alargando, primeiro para outras áreas de governo, depois para a sociedade como um todo.

Eu acho que hoje, no Brasil, ninguém tem dúvida de que o MERCOSUL e, dentro dele, evidentemente, o relacionamento entre o Brasil e a Argentina são de grande importância para a própria economia brasileira. Depois de dez anos que foram conhecidos como uma década perdida da América Latina, o MERCOSUL, além do seu aspecto real de mercados, teve também um aspecto de mística, que ajudou a impulsionar a confiança empresarial e, com isso, promover negócios, porque todos sabemos que os negócios e os investimentos se fazem também na base da confiança, da psicologia.

Então, sob o aspecto econômico, isto parece, hoje, algo consolidado. E é com grande prazer que vejo esta situação. É evidente que pequenos problemas sempre subsistem e é natural que assim seja entre duas economias que se relacionam com a intensidade e a intimidade que a economia brasileira e a economia argentina têm hoje.

Mais do que isso, creio que a nossa relação, ainda que atenda ao aspecto econômico, é um exercício de compartilhar percepções do mundo, porque o MERCOSUL não é um processo de substituição de importações em escala supranacional, não é uma reedição dos modelos dos anos 50 em escala ampliada.

O MERCOSUL é uma condição indispensável para, usando uma expressão que o Professor e Ministro Celso Lafer sempre usou, com muita propriedade, até com grande antecedência, nossa inserção competitiva num mundo crescentemente globalizado.

Não creio que seja aqui o lugar de dar aulas sobre a importância das economias de escala, das inversões e de todas as demais condições, que tornam necessário ter uma base ampla para, a partir dessa base, nos integrarmos no mercado mundial. Dentro dessa ótica de um mercado ampliado que fortalece o nosso poder de barganha é que devemos olhar o mundo. Um mundo em que uma parte considerável do nosso comércio e das nossas inversões vem dos Estados Unidos ou vai para os Estados Unidos, mas em que uma parte também considerável desse comércio vai para a Europa, para o Japão e para outros países da América Latina, muito especialmente os da América do Sul.

Creio, portanto, que o MERCOSUL é como se fosse uma plataforma de lançamento para o mercado mundial. Não é unidirecional, mas pluridirecional. Ele pode propiciar acordos de comércio com os Estados Unidos, com o Pacífico, sobretudo se conseguirmos atrair os nossos irmãos chilenos para esta empreitada. O MERCOSUL nos ajudará muito e também em relação à Europa.

Essa é a visão que tenho do MERCOSUL, que é hoje uma realidade, que, de fato, foi criada inicialmente em função dos projetos de integração entre Brasil e Argentina. Criada com grande ousadia. A pergunta que se fez na época e que até hoje se faz é se as metas do MERCOSUL são realizáveis dentro dos prazos que foram adotados. Não tenho uma resposta definitiva para esta pergunta, mas tenho uma resposta para a pergunta inversa.

Se esses prazos não tivessem sido estabelecidos com a ousadia que foram, nada ou muito pouco teria acontecido. Hoje temos uma realidade palpável, concreta, importante, que pode, evidentemente, sofrer ajustes.

Eu queria dar mais uma ou duas palavras sobre o aspecto da segurança internacional e a importância dos acordos na área nuclear para isso.

Tive aqui também, em algumas dessas salas e no outro prédio de escritórios da Chancelaria argentina, como também no Itamaraty, em Brasília, várias reuniões sobre este tema. E também aí pude verificar a percepção comum de que no mundo em que vivemos a preocupação em dar garantias efetivas sobre o não uso de tecnologias sensíveis para fins bélicos é essencial. Vivemos num mundo em que as declarações simplesmente não bastam.

A verificação e a garantia são condições essenciais. Mas, neste mesmo processo, pude ver também uma grande afinidade com todos os participantes do lado argentino, fossem eles da Chancelaria ou da Comissão de Energia Atômica. Essas garantias que estamos dispostos a dar não representam, em momento algum, e não podem representar renúncia ao nosso pleno desenvolvimento tecnológico, ao acesso ao conhecimento científico que se cria fora e ao desenvolvimento de nosso próprio conhecimento científico e tecnológico, sem o qual qualquer reintegração no mercado mundial será puramente ilusória. Poderá trazer uma prosperidade passageira, mas não nos assegurará o passaporte para o Século XXI.

É o conjunto dessas percepções comuns - que se espelham também em posições muito afinadas em outras áreas, como direitos humanos, como a defesa dos valores democráticos, que felizmente compartilhamos e que vemos consolidarem-se em nossos países -, além, evidentemente, do privilégio de ter a Argentina como vizinha, que nos faz ter a certeza de que o nosso relacionamento terá que ser um relacionamento profícuo, intenso, de

sintonia fina em relação aos grandes temas das relações internacionais, aos temas regionais, aos temas econômicos e aos temas políticos.

É, portanto, Senhores Ministros, para mim, uma honra muito grande ter tido a oportunidade de participar desta cerimônia de abertura de um Seminário tão rico.

Eu já conhecia a Doutora Mônica Hirst de nome, mas não tínhamos tido a oportunidade de conviver. O Embaixador Gelson Fonseca é um incansável propagandista deste trabalho acadêmico, que, sem dúvida nenhuma, é uma vertente fundamental de nossa cooperação. Com o grau de intimidade a que chegamos, não basta que as nossas Chancelarias, nem mesmo que as nossas autoridades de outros setores do governo se entendam. É preciso que, mais e mais, troquemos ideias e que eventualmente até venhamos a divergir, como ocorria frequentemente nas negociações em que um delegado brasileiro e outro argentino tinham a mesma posição e dois outros delegados dos respectivos países, outra posição.

A nossa intimidade já permitia isso e seguirá permitindo e nos ajudará a encontrar a solução que melhor acomode os nossos interesses comuns.

Muito obrigado.

# I. LOS INTERESES PERMANENTES

## MINISTRO OSCAR CAMILIÓN:

Señoras y señores, dos breves agradecimientos: primero, al Canciller Di Tella, por sus palabras que, como constituyen una manifiesta exageración, no suponen desde mi punto de vista ser comentadas pero sí tienen que ser agradecidas. Un segundo agradecimiento a Mônica Hirst por dos razones: en primer lugar, desde el punto de vista personal, por haberme invitado a coordinar esta primera sesión del seminario; en segundo lugar, por su incansable tarea académica, de profundo valor político en la línea de profundización del análisis de las relaciones entre la Argentina y el Brasil. A mi me ha tocado participar en otras ocasiones de seminarios semejantes; el último con la presencia inolvidable a mi lado, en el análisis de los aspectos políticos de la relación bilateral, de Antonio Azeredo da Silveira. Los que van a hablar ahora son los embajadores Azambuja y Petrella, a mi sólo me cabe decir dos palabras sobre el tema “Los intereses permanentes” el cual ellos desarrollaran posteriormente.

He tenido el privilegio de ser testigo de cómo las clases dirigentes de ambos países, el pueblo de ambos países percibían cuáles eran sus intereses, en momentos ya en algunos aspectos lejanos de los actuales. Estuve por primera vez en Brasil cuando Juscelino Kubitschek era Presidente en la transición que llevó al gobierno al Sr. Quadros. Presencié desde Buenos Aires la crisis del gobierno del Sr. Quadros luego de haber regresado de Brasil y finalmente fui embajador durante gran parte del gobierno del Gral. Geisel y de comienzos del gobierno del Gral. Figueiredo; momentos muy distintos de la historia de Brasil y de la historia de Argentina; momentos, por otra parte, cruciales en la historia de la relación bilateral.

Bajo condiciones muy distintas, los países comenzaban a mirarse de un modo diferente a partir de la evolución de la comprensión de cuáles eran sus intereses, porque lo primero que uno puede preguntarse es si hay intereses permanentes en la relación bilateral entre Brasil y la Argentina o cualquier par de países. Hay un dato, ciertamente, permanente que es que para la Argentina, Brasil es el vecino más importante y para el Brasil, Argentina es el vecino más importante. Esto es un hecho crucial para medir las relaciones. Por mucho tiempo fue visto esencialmente como un problema de seguridad. Ciertamente, para Brasil, Argentina era el único vecino que le podía crear amenazas de seguridad. Para Argentina, no era el único vecino que le podía crear amenazas de seguridad, pero era el principal vecino que las podía generar, lo cual fue percibido así durante décadas. No obstante, eso se terminó hace tiempo y el tema de las áreas de influencia sobre sus vecinos fue, poco a poco, relegado al desván de las curiosidades académicas, aunque algunos diplomáticos nostálgicos todavía pueden pretender jugar con esas fantasmagorías.

Pero en el curso de los últimos años una nueva perspectiva y un nuevo complejo de intereses comenzaron a perfilarse, que, ciertamente, poco tienen que ver con los que habían sido los intereses tradicionales, como nuevas formas de promover respectivamente en cada país el bien común. Brasil y Argentina siguen, sin duda, siendo dos Estados; hemos avanzado bastante en el proceso de integración, pero nuestro término de referencia sigue siendo todavía el Estado. El hecho de que nuestro término de referencia sea el Estado es, en estas épocas peligrosas del siglo, algo conveniente porque cuando el término de referencia político es una comunidad de cualquier suerte étnica, lingüística, religiosa y uno convive en latitudes peligrosas, entonces, la inseguridad es un estilo de vida. Nosotros tenemos como término de referencia el Estado. En Brasil, todo lo que se pueda novelar respecto de tendencias secesionistas es una fantasía puesto que, realmente, los brasileños tienen como término de

identificación el Estado; no tienen otra categoría política. Nosotros, los argentinos, felizmente, también tenemos como término de referencia política el Estado territorial. Ahora qué hacemos con el Estado, en qué medida ese Estado es la matriz dentro del cual se promueve el bien común; eso corresponde a momentos distintos.

En este momento concebimos en común, brasileños y argentinos, que el bien común supone la estabilidad de las formas institucionales, la democracia, el respeto de los derechos y el desarrollo económico en las condiciones en que se presenta el desafío por ese desarrollo, base, por otra parte, de la promoción genuina de la democracia en esta etapa del siglo que nos ha llevado a enfrentar los problemas dentro de la perspectiva que el Canciller Amorim señaló con mucha precisión. Incluida dentro de esa perspectiva y volviendo a los aspectos de seguridad, cómo podemos compaginar los objetivos nacionales dentro de las áreas en las que nuestras modestas pero, en definitiva, significativas capacidades de desenvolvimiento tecnológico abren perspectivas de valor.

Espero que el esfuerzo de este seminario actualice algunas ideas. Yo creo que los brasileños y los argentinos estamos ansiosos de ratificar constantemente que la percepción de la comunidad de nuestros intereses es la correcta. Sabemos que la importancia recíproca de nuestra vecindad nos lleva a esfuerzos comunes y lo que podemos percibir, principalmente los diplomáticos más jóvenes que han heredado la situación que en parte construyeron los diplomáticos de la generación inmediata, es la comprensión de que la tarea común representa la defensa y la promoción de los intereses nacionales respectivos resulta extremadamente reconfortante.

### **EMBAJADOR FERNANDO PETRELLA:**

Creo que el tema de los intereses permanentes, sin perjuicio de sus aspectos teóricos, posee puntos muy concretos. Lo más importante es reconocer que ha quedado atrás un pasado teñido de desconfianza como demostraron con gran claridad los dos Cancilleres cuando abrieron este seminario. Por otro lado, también lo demuestra la amistad inequívoca que se manifestaron y se manifiestan en ambos pueblos que con gran sentido común se anticiparon largamente a la decisión de sus respectivas clases dirigentes. Así lo demuestra elocuentemente el comercio y la evolución del Mercosur que para Argentina representa una cuarta parte de su comercio exterior.

Para Argentina, el MERCOSUR representa la cuarta parte de su comercio exterior; un 40% va a Europa - CEE y EFTA incluidas - y un 15% a 20% con EE.UU. y el 20% de nuestro comercio van hacia Brasil - según cifras de un trabajo realizado por el Emb. Jorge Hugo Herrera Vegas - lo cual es indudablemente muy significativo. Pero este beneficio comercial no soslaya las dificultades, las asimetrías y la necesidad de avanzar hacia armonizaciones macroeconómicas sin lo cual los problemas comerciales mantendrán su recurrencia. No obstante, está en la naturaleza de las cosas que haya dificultades comerciales como está en la naturaleza de las relaciones humanas, de las corporaciones y de las entidades. En consecuencia, lo que tenemos que hacer es solucionar los temas de seguridad, los temas políticos, los temas de confianza y la relación comercial tendrá que funcionar de acuerdo a esta característica. Los intereses recíprocos en el ámbito del comercio se han logrado luego y como resultado de transitar el camino nada fácil de crear una sólida amistad y comprensión política.

¿Cuál es el futuro de hoy en más? Enfrentamos la gestación de un nuevo sistema de seguridad internacional. Ese cambio de sistema, contrariamente a lo acontecido en los

últimos dos siglos, no es el resultado de una guerra estrictamente militar. Ello implica que no existen países amigos y otros no habilitados para serlos; no hay divisiones entre sectores estratégicos sino que salvo excepciones el mundo parece unirse sobre la base de preocupaciones y valores comunes. Dicha circunstancia es muy relevante porque las ventajas, la ubicación a lograr, no están basadas en pertenencias al estilo del mundo de la Guerra Fría sino a la adopción sincera y confiable de una escala de valores que abarca muchas cosas más que la mera declaración de respaldar a una determinada alianza militar. No cabría, pues, jugar al equilibrio entre dos o tres viabilidades políticas externas. Hoy, a nuestro juicio, hay una sola viabilidad que es compleja y cuyos parámetros todos estamos contribuyendo a diseñar. Creo, en consecuencia, que es nuestro interés común que no existan dudas sobre nuestra ubicación respecto de dicho proceso tanto en Argentina como en Brasil. Ahora, los valores son otros; nuestro rol en este sistema, el rol que Argentina y Brasil deberían transitar juntos requiere, primero, de una mirada ordenadora hacia adentro.

Nuestra gravitación va estar más en función a la eficacia y a la racionalidad interna que al prestigio que pudiéramos haber ganado fronteras hacia afuera sobre la base de políticas útiles en otro momento. Nunca, como ahora, la política externa e interna estuvieron tan ligadas, nunca la transparencia y la relación entre ambas ha sido tan visible y nunca la coherencia entre lo que se hace en casa y lo que se predica afuera ha sido tan relevante. Todo se ve, todo es de vidrio; de ahí que un interés prioritario de ambos países es continuar enfatizando cuestiones domésticas como la estabilidad, la educación, la salud, la erradicación de la marginalidad. Si analizamos, también a título de ejemplo, la última Declaración del G-7 veremos que ésta dedica amplio espacio a las medidas que deberían tomarse en el foro doméstico: mayor eficacia del mercado de trabajo, mejora de la educación y del training, promoción del ahorro y la inversión, la situación de la tercera edad, etc. ¿Cuándo, yo me pregunto, el G-15, al cual Argentina y Brasil pertenecen, o el Grupo de Río imaginó hacer lo propio? ¿Alguno de nosotros se detuvo a leer la Declaración de la Cumbre Iberoamericana y confrontar la parte económica con la declaración económica del G-7? +Cuánta imaginación hay en una y cuánto realismo hay en otra! Creo que Brasil llegó a ser la séptima u octava potencia económica del mundo aplicando las ideas del G-7 más que las que nosotros incluimos en el Grupo de Río o G-15. (Esta es una reflexión informal). Por lo tanto, no creamos que esto es ajeno a la diplomacia y a la política exterior global. Para Argentina y Brasil es central, ya que entramos en un mundo cuya dinámica tiene mucho que ver con las personas aún cuando seguirán existiendo los Estados.

Dicho esto ¿cuáles son los grandes temas de la agenda y qué aconsejan nuestros intereses permanentes al respecto? Por ejemplo: la democracia y los derechos humanos, aunque algunos sostengan que los derechos humanos constituyen una cuestión estrictamente doméstica. Nuestros países deben, tanto en la OEA como en la ONU, promover un concepto positivo en este tema. El principio de no-intervención sólo se concibió para evitar las injerencias políticas hegemónicas y las invasiones militares; nunca para contribuir a la inacción ante el sufrimiento de los pueblos.

En lo que hace a la economía, cualquier sistema es óptimo siempre que esté basado en reglas del buen gobierno, siempre que esté basado en la eficiencia en contraposición con la magia y el facilismo. La inflación no es una buena carta de presentación de política exterior, tampoco lo es la fiebre aftosa o la mosca de la manzana. Pienso, entonces, que en cuestiones económicas, una voluntad real de inserción en el sistema internacional requiere en ambos países de un modelo económico que esté más cerca de la economía



eficiente con contenido social que del modelo estatista conocido y practicado en nuestro hemisferio en el pasado.

¿Y qué pensamos en materia de no-proliferación y de desarme? Este es un tema sumamente delicado. ¿Queremos aparecer cumpliendo normas internacionales que por voluntarias no son menos obligatorias o deseamos, en cambio, un camino aislacionista cuyo punto final es la transgresión y la soledad? Estos temas no deberían resultar de difícil solución. Veamos que está pasando en el mundo; cuál es el ritmo de desarme que están llevando adelante países que son mucho más importantes que nosotros en este ámbito. Valoremos el ejemplo que podríamos brindar al hemisferio; pensemos que deberíamos profundizar el camino de Guadalajara y Foz de Iguazú, ratifiquemos rápidamente el Tlatelolco y pongamos en acción de una vez por todas el Acuerdo Cuadripartito. Nosotros venimos de torpedear el Tlatelolco en los años sesenta, de condenar al TNP, de ser un país beligerante, de haber tenido relaciones en el ámbito nuclear con países no miembros del TNP y desconfiables por el resto de la comunidad internacional. Nosotros venimos de ser el único país de América Latina que, en la primera Comisión de la ONU, superó los criterios más extremos en cuanto a su posición aislacionista en materia de desarme. Entonces, cuando hagamos la sintonía fina, del lado de los argentinos debemos tener presente ese *background*. Por otro lado, no seguir este camino podría atrasarnos tecnológicamente y podría hacernos ineficientes, dispendiosos de recursos, que nuestros pueblos necesitan para sus necesidades básicas. Evitemos las carreras armamentistas.

En lo que hace al fortalecimiento de los sistemas multilaterales, ONU y OEA, tenemos ambos un interés muy claro. Ambos requieren nuestra atención. La integración es el estilo de vida que ambos países hemos elegido para crecer y afirmarnos, junto con Paraguay y Uruguay. Debemos tener presente a Chile y a Bolivia. Un Cono Sur unido resulta un área del mundo de excepcional viabilidad y seguridad.

Finalmente, ¿cuál debería, podría y cabría ser la actitud nuestra junto con el llamado Norte? En 1977, en la Universidad de Notre Dame, un Presidente de EE.UU. exhortó a perder el miedo al comunismo; fue criticado y no fue reelecto. No obstante, cuánta razón tuvo. Yo me pregunto, hoy, si todavía realmente existe un Norte; ese Norte respecto del cual Peter Drucker nos atemorizaba diciendo que se desacoplaría del Sur. Y si existe el Norte, ¿cómo debemos actuar, qué significa una relación más madura? Creo que nosotros debemos perder el miedo al Norte que se traduce todavía hoy en muchas de nuestras actitudes y expresiones políticas.

## Comentarios Finales:

Más que un comentario es una pregunta sobre una cuestión que quiero dejar flotando. Al aislacionismo lo juzgo casi negativo *per se*. El aislacionismo en lo económico no necesariamente se queda en lo económico, trasciende a lo político, a lo cultural, a lo social, a todos los ámbitos de la vida doméstica y creo que es algo peligroso. Por otro lado, en el tema económico, se me ocurre que una moderada apertura que no tiene nada de “automática” ayuda a crear una cierta competitividad y modernización que ayuda también en lo político.

En mí intervención me referí a un análisis de la tendencia y todo indica que una tendencia hacia un modelo de economía abierta es el que está predominando en el mundo como resultado de la consagración de la democracia. Me parece, como argentino, que en nuestro país ello tiene la ventaja de generar una competitividad que, en los últimos veinte años no fue tenida en cuenta por quienes administramos el Estado. Pertenezco a una

generación que ha transitado por el estatismo por ello admito una cierta sensibilidad sobre el tema.

Creo que es válido recordar que cuando nosotros hablamos de integración en todo sentido no es integración hacia algo que nos es ajeno. Insisto, es integración hacia aquellos países hacia donde va nuestro comercio, de donde viene nuestra tecnología, hacia donde viaja nuestra gente, y de donde viene nuestra herencia.

Me parece que debemos tenerlo en cuenta ya que, en esencia, se hace la política exterior que marca, primero la geografía y luego el sentido común.

## **EMBAIXADOR MARCOS AZAMBUJA**

Eu agradeço muito a oportunidade de falar-lhes sobre um tema que não era o meu. O fato de que eu esteja aqui revela a impermanência das coisas. Era o Celso Amorim, faz dias apenas Secretário Geral, que devia ser o expositor. Hoje Chanceler, foi ele quem abriu a nossa reunião. De modo que a minha presença mostra que certos interesses são passageiros, que certas circunstâncias são mutáveis e diria que a primeira coisa que devemos ter cuidado é de rotular permanentemente aquilo que talvez seja apenas aleatório.

Ter esse painel presidido por Oscar Camilión é para mim uma festa de coração e do espírito. Ele é um ator permanente da nossa amizade. Referiu-se a outros companheiros de antigas jornadas, referiu-se a Antonio Azeredo da Silveira. Ele é testemunha, ele é, no sentido grego, apóstolo, que em grego quer dizer apenas isto: testemunha, desta nossa amizade.

Eu queria dizer que estar ao lado de Fernando Petrella é um pouco estar ao lado de mim mesmo. A afinidade entre nós é muito extensa. Não nos consultamos no sentido formal da palavra. Temos sintonias tão extremas e tão intensas que a consulta formal é quase desnecessária. Eu queria saudar os ministros ausentes, os dois que estiveram conosco e também os ministros passados, presentes e futuros.

Nesta sala certamente haverá os que já o foram. Celso Lafer está comigo, e o que nos preside, Oscar Camilión. Vejo em torno de mim o talento da diplomacia brasileira e da academia brasileira; o talento da diplomacia argentina e da academia argentina. Espero que estadistas do futuro se refiram a nós, em outros seminários, quem sabe se com a maneira afetuosa com que me referi há pouco aos grandes atores do passado.

Queria dizer que desde que estou em Buenos Aires tenho usado a retórica de dizer como esta geração é sábia, em contraposição a numerosas gerações não sábias que nos precederam e que não souberam construir aqueles vínculos permanentes de amizade, solidariedade que sempre deveriam ter existido. Acho que é bom, depois de tanto ataque retórico, que fizesse um pouco de justiça a esses nossos precursores que tiveram a sabedoria de nos deixar o terreno limpo, para que sobre ele pudéssemos construir o que hoje estamos fazendo.

Acho que é essencial acentuar que o passado argentino-brasileiro, mesmo em seus momentos de aguda rivalidade, na lógica da confrontação, foi um passado mais de gesticulação do que de fatos manifestamente hostis. Creio que este registro é devido. Como já me vejo um pouco como parte da história, começo a me preocupar com o próprio tratamento que os hoje contemporâneos eventualmente teremos.

Queremos dizer - em primeiro lugar - que entre o Brasil e a Argentina a primeira e a mais profunda permanência é a da geografia. Creio que esta permanência tem o absoluto das

coisas, é um fato absolutamente permanente. Vale a reiteração do óbvio, éramos, somos e seremos vizinhos. Somos, em alguma medida, a circunstância do outro. Assim, entre nós, a geografia tem que ser sempre a base fundamental da percepção do que é permanente, do que é passageiro, e do que é apenas efêmero.

Creio que além da permanência do geográfico, deve haver o permanente do que está no âmago mesmo da civilização, da cultura que nós expressamos. Para isso, creio que contribuíram as nossas constituições políticas. No caso da Argentina, uma só antiga e boa. No caso do Brasil, várias constituições, mas que, no fundo, amplamente tem sido um pouco a mesma constituição, dizem certas coisas que enfatizam o permanente. Nas nossas constituições, desde a independência, há certos valores estáveis que nós temos sempre afirmado: paz, prosperidade, direito, reconhecimento da democracia como bem máximo, vontade de cooperação internacional, vontade de viver em paz com os vizinhos. Há, portanto, na nossa organização interna, objetivos permanentes, mas que só podem ser plenamente efetivados se eles se tornam objetivos também permanentes das relações internacionais mais significativas.

Creio que a relação entre o Brasil e a Argentina será sempre significativa, cabendo a nós apenas dar a ela um sinal positivo ou negativo. Não podemos, fundamentalmente, nada acrescentar ou subtrair a ela. Tem a absoluta permanência do que é permanentemente relevante. Creio que temos que encontrar nas nossas diretrizes internas e nas nossas circunstâncias geográficas aquilo que seria ou deveria ser a agenda dos interesses permanentes do Brasil e da Argentina.

Eu volto, se me permitem, à geografia. É uma obsessão recente minha, desde que vim para aqui e que me dei conta de sua força, de como ela é determinante. Muitas coisas se fazem em virtude dela. Tenho notado nestas construções atuais de espaços econômicos e internacionais, como a Comunidade Econômica Europeia ou o Nafta que ainda se desenha, como o fato geográfico é decisivo. A Europa se une em torno dele. A Inglaterra, por exemplo, é muito mais afim ao Canadá, à Nova Zelândia, à Austrália, do que a Portugal ou à Grécia. Mas é o espaço geográfico compartilhado que determina a natureza do vínculo.

Da mesma maneira, não há dúvida que os Estados Unidos têm muito mais a ver com a Inglaterra, tem muito mais comércio com o Japão, mas é com o Canadá e agora com o México que procura o desenho de contorno definitivo.

Creio, portanto, que temos um espaço que obriga não só a boa vizinhança bilateral, esforço realizado por tantos dos que nos precederam, mas que neste espaço ampliado, esta plataforma de lançamento de que falava, com a propriedade de sempre Celso Amorim, para que possamos, e cito o outro Celso (nós temos hoje a riqueza dos Celsos sucessivos da diplomacia brasileira), Celso Lafer, nos inserir de forma eficaz neste mundo moderno e cambiante.

Por ser a geografia imutável e permanente é ela mesma, por sua própria lógica, que exige que o Chile se faça eventualmente sócio do jogo no MERCOSUL. Não há geografia límpida do MERCOSUL, sem o Chile. O Chile tem tudo a ver com nosso projeto. E sua integração certamente acontecerá quando as circunstâncias permitirem, quando as nossas expectativas e as nossas performances se unirem. O que digo tem a inevitabilidade e a naturalidade das coisas e que, mais cedo ou mais tarde, devem ocorrer.

Volto ao que creio serem os principais fios condutores da política argentina e brasileira e que ajudam a definir nossos interesses permanentes.

Primeiro, o compromisso com a paz. Creio que, entre nós, houve sempre esta busca. Mesmo no momento em que os sabres faziam ruídos, mesmo nos momentos em que gastávamos mais do que devíamos com armas, houve sempre a ideia subjacente de que essas armas eram bem mais emblemáticas e simbólicas do que instrumentos reais a serem empregados de maneira fratricida.

Creio que, mesmo nos primórdios do século XIX, quando o Brasil e a Argentina se enfrentaram, mesmo aí não foram todos os brasileiros contra todos os argentinos, mas algumas províncias e alguns interesses que se enfrentaram. Mesmo nos nossos remotos conflitos, houve seletividade, houve sócios argentinos e brasileiros, partes naqueles casos, de certas alianças momentâneas. Não creio que tenha havido um momento em que a Argentina e o Brasil, no seu todo, tivessem se enfrentado. Felizmente, repito, a paz entre nós é o bem máximo. Dizer isso, repetir isso é tão necessário quanto é perigoso não dizer e não repetir.

Uma das grandes tentações recentes é ver o nosso momento como o começo de uma feliz e grande era. Quase todos os infortúnios da história começam com fases de grande e ingênuo otimismo. O Século XX nasce com auspícios mais radiosos do que qualquer época histórica anterior. Havia a certeza de que a civilização não só brilharia, mas também - e irresistivelmente - se irradiaria. Não há nada mais otimista do que os anos que antecederam imediatamente a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Sou uma pessoa que, sem nenhum ceticismo, sabe que a construção da paz requer a retórica da paz, é sempre necessária vigilância para que o entendimento entre os povos não se degrade.

Nós países latino-americanos, fomos criados, como nações, na grande ronda liberal do fim do Século XVIII, e somos filhos desta civilização e desta cultura. Não pode haver para nós interesses permanentes sem o respeito pela liberdade de um e pela liberdade de outro. Sem o respeito aos direitos humanos de um e aos direitos humanos de outro. Sem que o direito prevaleça nas relações de toda natureza, tanto de um lado quanto do outro da fronteira.

Temos, portanto, um interesse permanente naquilo que se costuma chamar de valores do iluminismo. São valores que, de certa maneira, formaram a nossa maneira de ser, de fazer, de pensar e de sentir. Também nessa outra grande área temos profunda solidariedade.

Creio que há também a percepção de que numa ordem internacional não legítima a Argentina e o Brasil não atuariam. É nosso interesse permanente defender, como bem disse Fernando Petrella, o multilateralismo legitimador. Defender o direito de participar das negociações, o direito de estar naqueles foros decisórios em que o nosso próprio destino se decide.

Eu creio que tudo isso é o permanente. É o direito, é a paz, é a liberdade. São esses valores permanentes das nossas culturas dentro da moldura também permanente de nossa geografia.

Tudo mais, eu recearia rotular como permanente. Eu que tenho fascínio pela ciência e tecnologia, que me preocupo com o acesso aos fluxos financeiros e aos grandes mercados consumidores, tudo isto não sei até que ponto se pode chamar de objetivos permanentes. Talvez sejam, mas sou talvez melhor historiador, do que profeta.

Vejo - como todos nós - com mais clareza o que já passou do que o que está por vir. Para mim, o ontem é sempre mais límpido do que o amanhã. Creio, entretanto, que estamos vivendo um momento extraordinário das nossas relações. Pela primeira vez chegamos simetricamente à democracia. Pela primeira vez estamos plenamente constitucionalizados. Pela primeira vez abandonamos a lógica da rivalidade pela lógica da

sociedade. Entre nós existe hoje uma lógica tão rigorosa como a anterior, que nos levava à rivalidade. É agora a procura permanente de canais mais eficientes de cooperação.

Creio que estamos usando também, de certa maneira, a cultura e a geografia para alicerçar este entendimento. O gasoduto que virá, a hidrovía que já existe no seu traçado natural, os eixos viários que nos aproximarão. De certa maneira estamos instrumentando a geografia dando a ela os amplos meios que nos darão a capacidade da integração.

Creio que somos dois países que têm também como acervo permanente um passado em que as mágoas e os ressentimentos são quase inexistentes. Creio que não há uma crítica a fazer ao passado outra de que acusá-la de ter sido menos eficaz do que deveria ter sido. Temos que reparar o fato de que dois vizinhos do nosso porte há tanto tempo têm convivido sem que nada entre nós de muito construtivo de fato acontecesse. Mas vamos esquecer o que poderia ter acontecido.

As chancelarias têm uma sensibilidade que é da natureza mesmo do nosso ofício. Vivemos assustados pelas hipóteses que construímos, desfazemos, e depois refazemos. Apesar de alguns sustos, de fato, há um século e meio entre nós não acontece nada que não seja benfazejo. Nada que não derive, sem tumulto da natureza das coisas. Fernando Petrella falou da natureza das coisas, que faz com que também, às vezes, o percurso seja feito de pedras e de dificuldades.

Acredito em suma que o que é permanente entre nós é a base física, a presença e a vizinhança geográfica, a comunhão da cultura e da civilização e esta percepção aguda e profunda de que temos de partir de onde estamos para entrar em um mundo que - esse sim -, por razões inteiramente novas, se faz crescentemente interdependente, se faz dramaticamente ágil. Acredito, por fim, que existem entre nós, agora, as condições de juntos chegarmos não só ao NAFTA, mas também à Comunidade Econômica Europeia, à Comunidade do Pacífico na Ásia, porque juntos e unidos somos mais eficazes.

Esses desígnios e operações conjuntas não são claramente um fator permanente. Mas acredito que nossos dois países se deram conta de que as suas massas críticas não são suficientes para, isoladamente, fazerem uma presença ativa no mundo em que se desenha. E que, portanto, juntos, somos sinergicamente melhores, nos potencializamos de forma mutuamente benéfica. Creio que, embora isto não seja talvez um fator permanente, essa nossa aliança operacional é um fator não agradável que quero terminar minhas palavras exaltando essa nova realidade e desejando quem sabe mais; isto é, expressando antes um voto do que uma constatação; a de que nossa aliança seja permanente enquanto dure.

## II. LA IMAGEN Y LA IDENTIDAD

### EMBAIXADOR JOSÉ VIEGAS FILHO

Espero que a uma hora destas vocês já estejam acostumados com o português. O tema que sobre o qual me tocou falar - a imagem e identidade - é extremamente amplo e pode ser abordado de diversas maneiras. A simples razão, a simples questão, de aparecerem juntas as palavras imagem e identidade já insinua uma diferença entre elas: O que é identidade? Em que ela pode ser diferente da imagem? Eu vou tomar estas ambiguidades e estas diferentes interpretações como um sinal de liberdade.

Vou me permitir, portanto, falar de uma maneira muito genérica sobre isto: A questão da identidade, a questão da imagem. Para um brasileiro, inevitavelmente nós teríamos que começar com o conceito de que o Brasil é um país muito complexo.

Nós que somos diplomatas sabemos disto, inclusive por experiência. O Brasil não é um país que possa ser levado, conduzido de um lado para outro. Tem uma inércia muito forte, uma complexidade muito grande. É um país que tem que ser levado com muito sentido de acomodação; que tem uma consciência da sua identidade sul-americana bastante nítida. Sobretudo a Chancelaria brasileira tem essa noção muito marcante, fortemente enraizada.

Ao mesmo tempo é um país de vocação universal. É um país que exerce uma política externa muito bem definida já há décadas, com interesses universais. Isto faz parte desta complexidade, desta variedade de interesses e vinculações que o nosso país sempre teve, sendo sul-americano. O Brasil é um país platino e amazônico - e todos sabemos quão radicalmente diferentes são as realidades, na Bacia do Prata e na Bacia Amazônica. No entanto nosso país participa simultaneamente destas duas vertentes.

O Brasil é um país subdesenvolvido que tem problemas flagrantes de má distribuição de riqueza, e ao mesmo tempo tem uma base industrial ampla, sofisticada até. Ambas são partes de uma mesma sociologia, de uma mesma economia, convivendo muitas vezes de forma tensionante.

É um país culturalmente ligado ao ocidente. Os nossos valores são ocidentais, semelhantes aos valores que inspiram nação argentina. Ao mesmo tempo, o Brasil é um país mestiço, que tem uma raiz africana extremamente profunda.

A nossa política externa não pode deixar de levar em conta esses fatores. Seria uma redução a uma irrealidade, não uma aproximação da realidade, se escolhêssemos alguma entre essas vertentes. É algo que não é possível fazer. O Brasil desenvolve uma política de respeito e valorização dos direitos humanos. Mantemos diálogo, buscamos ajuda da comunidade internacional, conversamos com os Governos e com as organizações não governamentais.

Tivemos um papel que até nos deixou orgulhosos, na Conferência Mundial de Direitos Humanos. Nossos diplomatas foram os presidentes do comitê de redação da Conferência e tiveram um papel muito importante na formação de um consenso em um nível elevado.

Ao mesmo tempo é um país onde ocorrem violações de direitos humanos. Por não serem atribuíveis, como não são atribuíveis, ao Governo brasileiro, não por isto deixam de doer estes fatos, sobretudo nas pessoas que tem esses direitos violados.

O Brasil, como a Argentina, desenvolve uma democracia perfeita do ponto de vista formal. No entanto esta perfeição democrática convive, no nosso caso, com desigualdades sociais profundas, com problemas políticos de resolução extremamente difícil.

O Brasil é um país dinâmico, que se acostumou a taxas de crescimento fantásticas e até hoje exibe a maior taxa de crescimento do mundo se se tomam os últimos 100 anos. Ao mesmo tempo já vive 10 anos de recessão ou de não crescimento.

É um país pesado. Como eu dizia, voltando ao começo da exposição, é um país difícil de ser empurrado de um lado para o outro, seja para quem está do lado de fora, seja para quem está do lado de dentro. Ele tem uma inércia. Isto é o que eu diria como identidade.

Agora o que nos interessa é a busca de uma identidade Brasil/Argentina, a busca de uma imagem comum Brasil/Argentina. Não vou falar da Argentina, vou falar do Brasil.

Mas falar do Brasil tenho que dizer do interesse brasileiro por uma busca de uma identidade, de uma plataforma, de uma ação comum com a Argentina. Isto por causa da visão de mundo de um diplomata brasileiro, da Chancelaria brasileira, diria eu.

O Ministro de Estado, Celso Amorim, quando deu posse ao Secretário Geral, Roberto Abdenur, ontem, fez um discurso de improviso, uma definição política. Eu anotei uma frase - não pensando no dia de hoje. Anotei-a porque era muito importante. Este discurso foi feito diante de toda a Chancelaria brasileira. Estavam lá centenas de diplomatas, alguns deles Ministros de Estado, colegas do Ministro Amorim, e a frase é a seguinte: “A Argentina é um país com o qual nós temos e queremos ter uma relação absolutamente privilegiada”. A visão de mundo do Brasil, da Chancelaria brasileira, leva em conta isto que foi enunciado com grande clareza pelo Ministro Celso Amorim.

Outra faceta da visão de mundo do Brasil é a ideia de que o Brasil e a Argentina, talvez como outros países comparáveis, como a Rússia, vivemos numa região que não está previamente definida e controlada por nenhum ator hegemônico. Vivemos numa área que tem essa característica: Não somos uma região estrategicamente valorizada e isto nos confere um grau de liberdade, um grau de autonomia, que certos outros países em outras regiões não têm.

Quando se pensa em visão de mundo, em política externa, pensa-se em instrumentar de diversas maneiras, através da atuação político-diplomática, o objetivo central, que, no caso do meu país, certamente também o do seu país, é criar condições para o desenvolvimento, econômico e - o bem estar do povo. Este é o objetivo central da nossa política externa.

Poderíamos dizer também, de maneira muito genérica, que as linhas de ação política incluem também o desenvolvimento pleno das relações com os vizinhos. O Brasil tem dez vizinhos imediatos. Pouquíssimos países têm tantos vizinhos como nós. O desenvolvimento de relações de harmonia e de cooperação com os vizinhos é uma prioridade constante e atualíssima da diplomacia brasileira, tanto ao Norte, quanto ao Sul, embora de maneiras diferentes. No Sul falamos de realidades muito mais concretas e de níveis de integração muito mais densos que no Norte.

Esta é uma realidade indisfarçável, indissociável da condução da política externa do Brasil em qualquer momento. O aproveitamento das oportunidades de atuação externa deve ser buscado tanto quanto possível de maneira conjunta para chegarmos, em um nível mais amplo, a uma melhor inserção no mundo. Fala-se de inserção competitiva e colocam-se diversos adjetivos na questão da inserção internacional. Gostaria de fazer alguns pequenos comentários a respeito. Em síntese, diria que não é qualquer inserção que nos serve.

O Brasil e a Argentina não têm porque buscar a qualquer preço, qualquer tipo de inserção. Brasil e Argentina têm, sobretudo, se tomados em conjunto, um poder de negociação, um peso específico que lhes permite buscar um tipo de inserção justa, dinâmica, capaz de levar à consecução do objetivo de que falamos - o desenvolvimento econômico e social. Falando diretamente: temos que buscar uma inserção que nos seja favorável. Não acredito que o Brasil e a Argentina devam buscar uma inserção em que nós estejamos passivos, em que sejamos atores indistintos dos demais. Acredito que temos um papel a desempenhar, como países de uma região, a América do Sul, que tem determinadas características uma das quais é a que me referi há pouco.

Buscar formas de atuação conjunta das duas chancelarias, das duas economias, das duas nações é uma tarefa permanente à qual devemos dedicar os nossos melhores esforços. Isto vem sendo feito. Não me refiro ao MERCOSUL, porque não é minha área de atuação, e certamente será objeto de muitas reflexões ainda neste Seminário.

Gostaria de me referir a um exemplo muito feliz de atuação conjunta, mais próximo de minha atuação direta - o desenvolvimento da política nuclear comum. Nós, que trabalhamos na área multilateral internacional, vimos com grande prazer a sensação de alívio e bem estar com que a comunidade internacional recebeu o anúncio da política nuclear comum entre Brasil e Argentina. A ideia foi extremamente bem vinda e rapidamente tornou-se incontrovertida. A política nuclear comum, a atuação conjunta do Brasil e da Argentina, é vista inclusive como exemplo a ser seguido em diversas outras regiões e sub-regiões do mundo. Ela atende aos nossos melhores interesses não só por esta projeção de imagem madura, mas sobretudo por estabelecer relações de confiança entre os nossos dois países na área da segurança. Não é por acaso, inclusive, que a Conferência dos Exércitos Americanos tem atualmente o Brasil na secretaria permanente, a qual será exercida pela Argentina a partir de janeiro.

Na área de acesso às tecnologias sensíveis, tivemos também uma experiência muito positiva quando o Brasil lançou a iniciativa de desenvolver diretrizes para o comércio internacional dessas tecnologias, à qual a Argentina associou-se no ano de 1991. Basicamente propusemos um corpo de princípios que garantam a segurança e ampliem a margem de acesso àquelas tecnologias. A Argentina mais tarde dissociou-se do Brasil e nós seguimos sozinhos, na nossa região. Trabalhamos estreitamente com países desenvolvidos, nesta área em que os nossos parceiros principais, agora, na mesma iniciativa são o Canadá, a Alemanha, a França. Temos fundadas esperanças de que no ano que vem este exercício será concluído com êxito e a Argentina evidentemente é importante como nosso parceiro, tanto neste exercício como em qualquer outro. Uma área em que temos enorme interesse em trabalhar juntos é o Atlântico Sul. Existe a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, iniciativa que sempre recebeu apoio da comunidade internacional e que estamos empenhados em dinamizar no futuro próximo, desenvolvendo vertentes de atuação conjunta nas áreas ambiental, econômico-comercial e de intercâmbio esportivo. Temos também a ideia de chegar a um tratado de desnuclearização do Atlântico Sul, que seria uma projeção adicional do espaço desnuclearizado previsto no Tratado de Tlatelolco.

Estes são alguns exemplos de áreas abertas à atuação comum. Não me alongarei mais. Há muito que podemos fazer em conjunto para que as nossas realidades se identifiquem cada vez mais e as nossas imagens possam superpor-se de maneira progressivamente harmônica.

Obrigado.



## Respostas do Embaixador Viegas a perguntas dos participantes do Seminário:

Vejo no MERCOSUL algo natural entre Brasil e Argentina, algo que responde a uma necessidade de ambas as nações nesta época. Vejo o MERCOSUL como a institucionalização de um movimento de convergência das duas nações, que se ilustra no intercâmbio turístico extremamente expressivo entre brasileiros e argentinos, assim como em uma identidade cultural profunda, sincera e desejada pelas duas nações. Vejo no MERCOSUL a expressão de um movimento dotado de grande vitalidade.

Outra coisa é como se resolvem os problemas concretos e específicos que este mesmo movimento, por sua própria dinâmica, gera. Aí temos que confiar na racionalidade dos nossos agentes - não só os agentes diplomáticos, mas sobretudo os agentes econômicos, uma vez que o MERCOSUL, tenho a impressão, sempre evitou ser uma criatura administrativa, uma demonstração de intenções de Governo. Ao contrário, sempre houve uma preocupação de que o MERCOSUL correspondesse ao movimento das relações transfronteiriças entre o Brasil e a Argentina, a motivações e interesses concretos no nível empresarial e no nível social. Por isso vejo as dificuldades do MERCOSUL como conjunturais, inevitáveis, tópicas, dentro de um movimento de convergência, este sim, de proporções históricas.

A cogitação sobre o MERCOSUL, a partir das observações que escutamos, nos leva a uma reflexão sobre o estar no mundo do Brasil e da Argentina, da nossa região. Fala-se, por um lado, em processos de globalização e por outro lado em processos de regionalização, na verdade, como diz o título do Seminário, e como apontava o Embaixador Félix Peña, sabemos que estamos vivendo num mundo em transição, mas não sabemos para onde aponta esta transição, o que a experiência recente realmente mostra é que não sabemos para onde é que isto está indo: O que se pensava em 1988 é bem diferente, radicalmente diferente do que se pensou em 1989 e 1990, o que por sua vez é bastante diferente do que se pensa hoje.

Tendências à globalização, sim; tendências à regionalização, também. O que me parece mais palpável neste mundo cambiante é a existência de uma virtualidade de que, Brasil e Argentina, ao estreitarem seus laços reforçam-se mutuamente e tornam-se mais estáveis. Não se deve menosprezar o papel que das relações com a Argentina na própria estabilização econômica e política do Brasil. Este é um fator muito positivo, não só porque aumenta as nossas responsabilidades, como porque gera um fluxo de riqueza. O nosso comércio aumenta numa proporção muito maior que o comércio do Brasil com as demais regiões do mundo. Isto, em si mesmo, é um fator de estabilização.

A premissa de que partimos é de que, seja em um cenário de regionalização, seja em um cenário de globalização, o Brasil e a Argentina, podendo atuar em conjunto, reforçando os seus vínculos próprios, estarão mais bem posicionados.

Há uma série de comentários específicos que poderíamos fazer. Por exemplo, que tipo de inserção buscamos, do ponto de vista político, do econômico? Que tipo de segurança? O Embaixador Peña levantou: De que tipo de segurança estamos falando? Quero ocupar-me um pouco deste aspecto da segurança, tomada em seus termos mais globais.

O mundo de hoje caracteriza-se por uma clara hegemonia estratégica dos Estados Unidos da América. Por outro lado, do ponto de vista econômico, seja no cenário em que prevalece a globalização, seja naquele em que prevalece a regionalização, há uma clara tendência ao multipolarismo, ou seja, não há tendência à volta a uma situação em que houvesse uma potência economicamente hegemônica. Isto é potencialmente preocupante, do ponto de vista da segurança, por que uma situação de fragmentação do ponto de vista econômico poderia gerar conflitos potenciais do ponto de vista da segurança.

Como equacionar o problema da segurança global? O esboço de resposta, a avenida que vemos diante de nós como a mais razoável, é a multilateralização dos esquemas de segurança, tanto quanto possível.

Não se trata de voltar à retórica dos anos 60 e pregar, como absoluto, o desarmamento geral e completo, sob supervisão internacional. Isto não é exequível a curto prazo. Trata-se de não perder de vista certas bandeiras e procurar desenvolver o papel das Nações Unidas e dos organismos multilaterais, para que não se forme um vazio institucional e para que cheguemos aos melhores entendimentos possíveis em termos de uma administração multilateral da problemática da segurança, através do Conselho de Segurança, da Conferência de Desarmamento, de uma política que milite a favor de um tratado de banimento total de testes atômicos, como etapa necessária de uma progressiva eliminação seja das armas de destruição em massa como um todo.

O tema da segurança se associa ao tema do acesso à tecnologia, que se associa ao tema do desenvolvimento, que se associa ao tipo de inserção que o Brasil e a Argentina pensam ter no mundo. É lógico que busquemos aumentar o grau de cooperação internacional. Pode-se discutir o tipo de inserção ideal para o país, mas toma-se como necessário aumentar o coeficiente de cooperação com o resto do mundo. Ora, todos sabem que para se ter acesso à tecnologia é preciso ter capacitação tecnológica; pois careceria de sentido lutar pelo acesso a tecnologias que não vamos utilizar. Isto é relevante para a vinculação entre as questões de segurança e a acesso às tecnologias sensíveis.

Duvido que alguém aqui divirja da afirmação de que é fundamental no mundo de hoje que os nossos países sejam vistos como países não proliferantes. Acredito que há um consenso a esse respeito. Volto a dizer que neste contexto a política nuclear comum entre Brasil e Argentina é crucial para a nossa imagem.

Ser país não proliferante significa não ter programas militares de armas de destruição em massa, mas não significa não ter programas de capacitação tecnológica em áreas sensíveis. É preciso deixar isto muito claro. O esforço de capacitação tecnológica não é voltado para a indústria militar, mas sim para o bem estar dos povos. Dada a importância do conhecimento tecnológico no mundo de hoje, se não houver a afirmação do perfil de desenvolvimento tecnológico dos nossos países haverá uma inserção passiva na economia mundial e acredito que isto não atende aos interesses dos nossos países.

Outro comentário que gostaria de fazer, um de natureza tópica, refere-se ao conceito de obsolescência tecnológica. Aqui já não estamos falando da área de tecnologias sensíveis e sim da tecnologia no sentido econômico mais genérico.

Voltando a dizer que não sou economista, pergunto o seguinte: Diz-se que o modelo da substituição de importações, praticado no passado pelo Brasil, gerou um grave problema de obsolescência tecnológica. Como se explica então que, com grau de obsolescência tecnológica flagrante, um país como o Brasil tenha sido capaz de sustentar superávits comerciais anuais de 15 bilhões de dólares durante mais de 10 anos com uma pauta de exportação em que 77% são produtos industriais? Talvez seja necessário relativizar um pouco o conceito de obsolescência tecnológica. Existe competitividade industrial no Brasil ainda hoje, uma vez que os superávits seguem sendo gerados. O aumento do coeficiente de abertura das economias certamente gerará maior bem estar, maior capacidade de importação e uma série de eventos positivos. Mas, no caso brasileiro, a correção de desequilíbrios internos e a melhor distribuição das riquezas constituem um catalisador econômico muito mais poderoso que qualquer sonho de inserção que nós possamos ter.

Em síntese, o investir nos nossos próprios mercados, organizar a economia e valorizar o mercado brasileiro/argentino é algo que produzirá dividendos econômicos, a meu ver, mais concretos que modelos de inserção sobre os quais não temos controle.

## Comentários do Embaixador Viegas à Exposição da Professora Maria Regina Soares:

Eu também desejo referir-me à exposição da Professora Maria Regina. Sinto-me mais a vontade para falar da política externa brasileira embora acompanhe com extrema atenção as evoluções da política externa argentina. A professora Maria Regina coloca dois pontos de inflexão: em 1974, no Governo Geisel, e em 1990, no Governo Collor.

Tenho a impressão de que é possível tomar um período histórico um pouco maior e recuar até o fim dos anos 50, quando, no Governo Juscelino, se concebeu a operação Pan-Americana, para podermos enfocar o tema da relação especial com os Estados Unidos, e situar a partir daí alguns pontos de inflexão em uma trajetória basicamente linear. Temos, então, um ponto de inflexão no começo dos anos 60, com a política externa independente de Santiago Dantas, bem desenvolvida pelo velho Embaixador Araújo Castro. Temos uma inflexão em 1964, com uma tentativa de alinhamento com os Estados Unidos. Temos uma nova inflexão em 1974, com o Governo Geisel, e outra inflexão em 1990. Observe-se que há algo interessante: duas dessas inflexões correspondem a períodos de desenvolvimento econômico - a do Governo Juscelino, com uma política externa independente, globalista, ambiciosa, e a do Governo Geisel, associada ao “milagre brasileiro”, também globalista, e desafiadora. As duas outras inflexões correspondem a períodos de recessão - a de 1964 e a de 1990.

Certos paradigmas apontados pela Professora Maria Regina têm muito a ver com esses movimentos cíclicos. O paradigma da relação especial com os EUA aparece nas motivações de 1964 e de certo modo volta na inflexão de 1990. Ele aflora, espasmodicamente, nos períodos de recessão, mas nunca chega a ser dominante na diplomacia brasileira. Tanto em 1964 quanto em 1990, não se define com clareza uma atitude unilateral de alinhamento automático. Há sempre uma matização muito forte.

Em 1964, por exemplo, o movimento militar no Brasil estourou enquanto estava em processo a primeira UNCTAD, em Genebra. O resultado do Golpe Militar foi a autodemissão do Chefe da Delegação do Brasil à UNCTAD, mas não a mudança da posição do Brasil na UNCTAD. Continuamos a defender as mesmas teses que vínhamos defendendo e que estão na origem da formação do Grupo dos 77, e até mantivemos nossa posição de liderança.

Assim, também em 1990, quando se fala do ingresso do Brasil no primeiro mundo, isto veio vestido com uma roupagem bastante ampla, associado a um discurso de modernidade que alertava para a complexidade das questões. Não havia uma adesão unilateral em momento algum. Tanto a Chancelaria quanto a Assessoria Diplomática do Presidente Collor tomaram muito cuidado nessa vertente.

Procurei retroceder ao Governo Juscelino porque a Operação Pan-americana mostra uma experiência concreta com o conceito da relação especial como os EUA. A experiência histórica que nós temos é a de que tal conceito não produz os resultados que poderiam ser esperados. A aliança para o Progresso, o resultado norte-americano da Operação Pan-americana, nunca foi dimensionada para os países maiores da América do Sul.

Por outro lado, verificamos também que nos períodos históricos em que ocorreu uma aproximação entre o Brasil e os EUA nós passamos a ser vistos com suspeita na América do Sul. Lembro-me de que quando o Presidente Nixon fez um famoso discurso, em 1972, em que dizia que “para onde vai o Brasil vai a América Latina”, houve um temor generalizado de que houvesse uma escolha especial pelo Brasil e de que isso pudesse representar forte um desequilíbrio regional.

A nossa história, e sobretudo o Barão do Rio Branco, nos ensina que temos de ter uma especial sensibilidade com relação aos nossos vizinhos. Aí encontramos a verdadeira estabilidade de nossa política externa. Por outro lado, vocês podem imaginar o que aconteceria, em termos diplomáticos, se o Brasil afirmasse, uma hora destas, por exemplo, uma relação especial com os EUA. Isto seria um fator de desconfiança, de desestabilização e de inquietude na região.

Além disso, temos também a percepção de que a ideia de uma relação especial com os EUA pode ser inexecutável por duas razões. Primeiro, porque os EUA não conseguiram historicamente desenvolver uma política específica para a América do Sul. Existem grandes rasgos, mas não existe uma ação consistente. Como eu dizia, a Aliança para o Progresso foi concebida para países pequenos. A Iniciativa para as Américas também foi concebida em termos pequenos, sem um dimensionamento apropriado às necessidades dos nossos países. O governo norte-americano não foi capaz de gerar um esforço consequente para responder a certos problemas da inserção da América do Sul no mundo.

Ao contrário, a ideia de uma aliança especial com os EUA pode mais servir para uma instrumentalização da diplomacia de um país sul-americano com relação a pontos de interesse permanente, sólido e legítimo dos EUA, que têm uma diplomacia global, bem estruturada e mais capaz de se fazer presente.

Diante da tentação da relação especial com os EUA, sempre optamos por uma posição de maior prudência. Mesmo naqueles momentos em que a inflexão se fez favorável ao relacionamento com os EUA, nós fomos prudentes. Mantemos com os EUA um relacionamento invariavelmente positivo e profícuo, sem, contudo, pretendermos manter como eles uma relação de intimidade e sem fazermos propaganda do bom entendimento. Somos até modestos quanto a isso. Achamos que diante dos EUA nos convém mais desenvolver a percepção do interesse próprio. Diante da tentação do relacionamento especial, encontramos mais coerência e mais conforto em uma posição que significa nem o alinhamento nem a confrontação.

Tampouco houve confrontação em todo este período de que estamos tratando. Nunca a política externa do Brasil se definiu por confrontar a dos EUA. Sempre encontramos uma maneira de ter uma posição de equilíbrio. Sempre acreditamos que é nesse equilíbrio, nesse certo distanciamento, nessa certa afirmação do que nos é específico e do que nos é próprio que nós encontramos a possibilidade de desenvolver maior poder de negociação com relação aos EUA. Esse é o comentário quanto ao paradigma da aliança especial.

O outro paradigma que levanta a Professora Maria Regina é o do globalismo. E a Professora associa o momento atual a uma crise deste paradigma, uma tendência à desorganização do discurso globalista. Eu contesto. Acho que o discurso globalista tem evoluído positivamente ao longo das últimas décadas.

A noção de democratização nas relações internacionais é muito cara à diplomacia brasileira. Sempre afirmamos e continuaremos a afirmá-la. A democratização das relações internacionais tem hoje um significado concreto em vista do desenvolvimento do

multilateralismo. Usando termos que foram empregados aqui - a pax americana e a pax das Nações Unidas - eu diria que a democratização das relações internacionais consiste, entre outras coisas, em marcar uma diferença entre a pax das Nações Unidas e a pax americana, no que esta possa ser comparável à pax britânica do Século XIX - e todos nós sabemos que a pax britânica não é muito chegada ao reconhecimento de soberanias alheias - e à pax romana.

Nós buscamos uma Pax das Nações Unidas que seja efetivamente multilateral e reflita um consenso mais amplo do que aquele determinado pelos interesses de uma Superpotência ou de um grupo que articula seus interesses como grupo dominante. Nessa medida, acredito que o globalismo e a busca do multilateralismo sejam um fator positivo e permanente.

Mas existe outra premissa, também presente no universalismo da política brasileira: a crença de que, como eu disse ontem, nós vivemos em uma região que não está marcada como zona de influência de nenhum país que nem está afeta necessariamente aos interesses de um ator hegemônico. A premissa de que nós partimos é de que na América do Sul temos certa liberdade de atuação e certa massa crítica, como lhes disse o Dr. Jorge Castro hoje à tarde, o que nos permite imaginar-nos como polo e não como figurantes.

Concebemos a América do Sul como conjunto de nações que se pode organizar em um todo harmônico e que tem condições de desenvolver certa margem de escolha quanto às definições do nosso próprio futuro e quanto à afirmação de nossos interesses específicos e próprios. Temos essa crença. Essa é uma premissa da qual a política externa brasileira parte e acreditamos que ela tende a se tornar mais real quanto mais ampla for a percepção da coincidência de interesses. A ideia de “massa crítica”, do que falamos não é exclusivamente brasileira. Ela está presente no MERCOSUL, no conceito do Cone Sul, no conceito de América do Sul. Vemos no conjunto sul-americano suficiente harmonia e coerência para projetá-lo em termos de uma política externa que afirme a identidade desta área.

Procuramos fazer isso de maneira não dramática. Hoje pela manhã o Embaixador Marcos Azambuja se referia a esta tendência a desdramatizar. Nós gostaríamos que o curso de ação fosse o mais suave possível. O Brasil fará suas adaptações e promoverá sua inserção de maneira natural.

Para citar também um exemplo, o Brasil pretende chegar ao MTCR de maneira suave, tranquila, sem drama. Acreditamos que haja uma linha de coerência entre a democratização das relações internacionais e certa evolução do multilateralismo, através da busca de uma ampliação dos horizontes do multilateralismo seletivo, para que seus órgãos sejam suficientemente democráticos para acomodar os interesses dos nossos países.

Vejo, portanto, uma linha de coerência no globalismo e se existe alguma ameaça de desorganização desses valores ela não decorre de uma crise do pensamento da política externa brasileira. Decorreria, talvez, de uma crise que envolve a formulação da política externa brasileira. Vivemos em um país que enfrenta há dez anos uma recessão e faz um esforço de adaptação a uma situação nova em condições em que o Estado democrático abre mão de ter um papel decisivo na economia e em outras esferas de ação. Pagamos um preço elevado em termos da desarticulação da capacidade de atuação do Estado.

Quem vive no Brasil sabe de modo extremamente nítido que o Estado perdeu em grande medida sua capacidade de ação e de articulação. Não consigo ver na crise do Estado brasileiro nenhuma causa ligada a sua política externa. Ao contrário, se fôssemos fazer uma análise de por que o Estado brasileiro perdeu a sua capacidade de ação, acabaríamos tendo de fazer a crítica ao modelo liberal, que levou a essa situação coisa que não pretendo fazer,

inclusive porque eu defendo certos aspectos do liberalismo. Mas a crise não provém da política externa. A crise é incidental a ela. Muito obrigado.

### Comentários Finais:

Eu gostaria de me referir à intervenção do Doutor Castro. Tomo como um elogio à referência à minha apresentação como “um modo de pensar argentino”, mas desejaria fazer uma reflexão sobre em que consiste o voluntarismo, o ato de vontade. Na minha maneira de ver, a inserção do Brasil - não sei se a inserção da Argentina pode ser diferente - no mundo está longe de ser uma questão linear, ou que dependa de um ato de vontade nosso, mesmo se esse ato de vontade fosse um ato de adesão.

Vejo a inserção como um processo difícil, como uma necessidade, mas ao mesmo tempo como um processo em que temos e devemos procurar ter uma razoável margem de escolha. Vejo-a como algo que, em todas as hipóteses e suas alternativas, seria facilitado se lográmos fazê-la através de uma participação conjunta entre o Brasil e a Argentina.

Pensar a inserção como uma forma de adesão unilateral a valores, a padrões de comportamento, a regras de comércio pré-estabelecidas, supondo que este ato unilateral de adesão seja necessária e invariavelmente bem recebido parece-me bem mais voluntarista.

Muito obrigado.

### **EMBAJADOR JUAN JOSÉ URANGA**

Muchas gracias Mónica. Seguramente voy a incurrir en lo que uno no quisiera incurrir tanto como es terminar hablando de nosotros, de ustedes y nosotros y de nuestra relación. Es inevitable, es un tema central, por algo estamos aquí 60 personas muchas de ellas muy conocidas, muy esclarecidas, brasileñas y argentinas. Sucede que en este tema y aún cuando esto es inevitable y necesario me gustaría un poco reflexionar a voz alzada, como un argentino que se interroga - como cualquier argentino, no necesariamente yo - cómo se construyó esta sociedad nacional nuestra, cómo fue cambiando a lo largo de la historia, cuáles son los contrastes, las oposiciones que toda sociedad experimenta en su crecimiento pero que en el caso argentino quizás fueran muy dramáticas en nuestra historia. Para pretender extraer de allí algunos elementos de reflexión tácitos en el sentido de que es indudable que en la relación de los dos países el mismo trazado o diseño de la política exterior no puede ignorar o dejar de lado el análisis de los contrastes que se plantean dentro de una misma sociedad en lo que es el país real, la sociedad que es y cómo ésta se ve así misma, cómo cree que es y cómo proyecta ese creer ser de una determinada manera, no necesariamente lo que es. Creo que estos son elementos que muchos de nosotros o de los que estamos acá; en realidad todos porque todos operamos con este tipo de temas tanto estemos en lo público como en lo privado. En definitiva, son distintos mirajes de una misma realidad que vincula a dos países y que los vinculará por siempre. Me parece que son temas interesantes de reflexionar y quizás pueda decir algo que pueda resultar provocativo; si lo hago no lo haré deliberadamente sino que en cualquier punto que yo toque es mi propósito hacerlo con absoluta franqueza en homenaje a lo que entiendo ha sido el fin muy laudable de convocar a este seminario: el de que argentinos y brasileños, en torno de una mesa. Sé que Mónica pretendía que no estuviera esta especie de mesa de honor y yo también prefería que no estuviera. En torno a una enorme mesa de un bar de 60 personas donde cada uno con la frescura con que su reflexión se lo aconseje pueda decir lo que piensa y aportar ideas, percepciones, convicciones. En definitiva, lo que debemos hacer

argentinos y brasileños, no las Cancillerías sino las sociedades nacionales, hacer una alianza estratégica de fondo y permanente, de intereses permanentes y coincidentes. Esta Argentina - me gustó mucho escuchar a mi colega y amigo el Emb. José Viegas; me gustó y no me gustó. En algo no me gustó y es que como argentino, yo no podría decir que la Argentina ha tenido una conducta a lo largo de su historia con la misma coherencia con la que Brasil se ha conducido. Me hubiera gustado que hubiera sido así pero creo que hubo muchas Argentina. Una Argentina que en los comienzos de su nacionalidad después de haber vivido la cultura de la colonia de la que pronto nos olvidamos. Una Argentina enfervorizada por la libertad, una Argentina libertadora, expansiva, caminadora. Una Argentina que sintió que había un espacio que dominar, un espacio donde influir, un espacio donde decir cosas. Esa Argentina libertadora fue la que llegó en mula, a caballo o caminando hasta La Paz o más al norte; la que cruzó la Cordillera y por el Pacífico llegó hasta Lima; la que recorrió tantos caminos en nuestra América, esa Argentina expansiva, vertiginosa - si se quiere-pero con una mística profunda fue una Argentina. Luego hubo una Argentina socialmente fracturada durante mucho tiempo por luchas intestinas, de desencuentros, de regionalismos. Fue una Argentina con vocación de su entorno, de su espacio dentro de Latinoamérica en el espacio en el cual nos guste o no nos guste seguiremos viviendo. Esta sería la Argentina de la independencia, de la presencia en nuestra región; la Argentina con conciencia del espacio. Sin ser excesivamente riguroso en los grandes temas - no es mi propósito -, quiero ir a los grandes flashes. Posteriormente hubo una Argentina inmigrante, que no construimos solamente los argentinos o que construimos mucho menos los argentinos que aquellos que vinieron de afuera. Una Argentina que de un millón y medio de habitantes pasamos a diez millones en muy corto tiempo, que va desde 1880 hasta la primera década y media de este siglo. Ese país que se nutrió y recibió el brazo, el músculo, el esfuerzo de tantos que vinieron aquí a hacer sus vidas y luego trajeron a sus familias. Recordemos que hemos recibido un 60% de italianos, menos de un 30% de españoles y de otros distintos orígenes. Esos inmigrantes le dieron un perfil o semblante a esa sociedad en la que colaboró también nuestra geografía. Creo que la construcción de nuestra cultura en ese entonces ha indudablemente tocado hondo en nuestra configuración como nación. Esa Argentina marcada por las percepciones de los inmigrantes: de una Argentina muy rica, desierta, desamparada, ubicada en el extremo sur del continente junto a las nostalgias de su tierra. De este modo la nación argentina se ha construido sobre la base del exilio de los inmigrantes. El exilio del inmigrante marcó sin duda a la Nación. Dio origen también a la Argentina con vocación europeísta; esa Argentina que se pensó hacia Europa en todo y se dibujó hacia Europa, una Argentina que se aisló de América Latina porque América Latina era morena o indígena sin pensar que nosotros también lo éramos. Una Argentina que hizo del Océano Atlántico una ruta hacia Europa, esa Argentina insular con respecto a toda la región.

Al mismo tiempo, era una Argentina de espaldas a su propio Interior. Cuando algunos autores señalan como una de las características de nuestra política exterior la falta de atención de sus fronteras, el desapego territorial, estas actitudes tienen su explicación en que la Argentina miraba hacia Europa. Ha habido excepciones a esta actitud como la Campaña al Desierto del Gral. Roca para ocupar el sur patagónico y consolidar la seguridad interior. También podemos recordar la Campaña del Chaco, pero no muchas más. Esta Argentina inmigrante, esperanzada, pero que se sentía distinta a la región, del exilio, de la añoranza tiene que ver con nuestra geografía. Esa geografía de llanuras enormes, de soledad, ese sur lejos, esa patria de la que se llega lejos: todo esto, sin duda, ha influenciado en la mente de esta gente y de nuestra sociedad. No voy a entrar en las distinciones en lo que implica reflexionar en torno a la imagen y a la identidad. Mi colega lo ha hecho muy bien. Me preocupa la

imagen que muchas veces los argentinos nos hicimos de nosotros mismos: esas muchas Argentinas de las que yo recién hablaba. No quiero hablar de ese país que vivió durante muchos años con las libertades quebradas e ignorando la democracia y los derechos del individuo, pero en ese tiempo, hubo un episodio que fue la Guerra de Las Malvinas, en 1982, que ha tenido una incidencia muy significativa en esa recuperación de la conciencia en cuanto a nuestra pertenencia y a nuestra realidad latinoamericana. La Guerra de Malvinas nos hizo ver lo solos que podíamos estar en el mundo cuando no habíamos construido aún como nación una estructura de solidaridades, de proyecciones y de intereses lo suficientemente articulada y consistente. Más allá de la locura implícita en esa operación, la reacción de toda la sociedad llevó a modificaciones en el comportamiento del Estado. El sentimiento profundo de los argentinos dio un viraje profundo en ese momento - seguramente venían decantándose hechos -. Pero allí comenzó algo que creo no habrá de abandonarse más. La prioridad que le concedemos a nuestra región a nuestro barrio en cuanto a los intereses del país eso no se habrá de modificar porque el país real y el país ideal confluyen en estos años de democracia en la región, nuestros intereses pasan por articular un espacio político y económico en la región y de proyección a través de ese espacio hacia el resto del mundo. Pero esta Argentina hoy se sabe con sus intereses anclados en la región y proyectados al mundo y el mundo; una Argentina que no puede volver a marginarse de ningún escenario si es que realmente quiere consolidar el cambio que se está produciendo en nosotros.

La sociedad nacional a lo largo de su historia salvo algunos períodos como el de la Argentina orgullosa, rica, que tuvimos una sola vez, a comienzos de este siglo cuando nos sentimos un poco “dueños del mundo” pero los argentinos somos dramáticos. Perdón que haga esa digresión, pero vuelvo a ese pasado, a esa Argentina europea, pujante, con gran vigor económico y mucha vocación y convicciones. Cuando en 1889 todos podemos recordar, en la Primera Conferencia Panamericana, en Washington como los delegados argentinos iban en carroza por la Av. Pensilvania hasta el lugar de la reunión haciéndose deliberadamente esperar por el Presidente de los EE.UU. Ojalá seamos más conscientes de nuestras realidades y sensatos en los juicios sobre esas realidades.

Repito, esa Argentina se sabe con sus intereses anclados a la región pero proyectados hacia el exterior, que debe ser abierta pero que debe tener sus sociedades. Brasil es el socio natural, privilegiado, e interesadamente elegido por Argentina. Sin este “eje” que estamos construyendo entre Argentina y Brasil, América Latina no tiene verdaderamente consistencia.

En cuanto a los intereses permanentes, desde nuestra percepción, uno de ellos será la prosperidad de su socio primero: Brasil. Porque en la medida que el crecimiento de Brasil no se dé, habrá fracturas en nuestro propio país; por lo tanto es un interés prioritario y permanente. Hay muchísimas cosas más para hablar pero el tiempo nos está gobernando. Muchas gracias.



### **III. LA PROFESIONALIZACIÓN: RELUTAMIENTO, PERFECCIONAMIENTO Y ESPECIALIZACIÓN**

#### **EMBAIXADOR GELSON FONSECA**

Lembraria inicialmente que o tema da formação de diplomatas em regra, só é debatido em encontros de academias diplomáticas. Cabe louvar, portanto, o sentido de oportunidade de levantá-lo, no contexto deste seminário, para que seja examinado de forma mais ampla, no âmbito das questões relativas à organização da Chancelaria e à política externa. E, em momento em que há tantas transformações no sistema internacional e mesmo no quadro das ações da política externa de Brasil e Argentina, o tema da formação ganha nova relevância e merece ser estudado de uma forma específica. Para quem tem a responsabilidade de ensinar hoje a futuros funcionários da Chancelaria, nossas lições devem estar orientadas por uma indagação: qual será o diplomata “ideal” para enfrentar os desafios internacionais do século XXI?

Eu vou dividir a minha exposição em duas partes: na primeira - que seria relativamente curta - farei uma descrição sumária do que é o Instituto Rio Branco, onde se concentram todos os processos de formação e aperfeiçoamento dos diplomatas brasileiros. Assim, uma descrição do que é o Rio Branco, dos seus cursos etc., daria uma primeira ideia de como o tema é tratado no Brasil. Numa segunda parte, mais opinativa, discutiria uns dois ou três problemas relativos à formação do diplomata de hoje.

#### **O Instituto Rio Branco: Algumas Características:**

O Rio Branco é uma instituição consolidada, tem tradição e prestígio. Em 95, o Rio Branco fará 50 anos. Cabe, então, a seguinte pergunta: por que o prestígio do Instituto?

Em primeiro lugar, decorre da estabilidade dos padrões de formação, em vigor desde 1946. Entre esses padrões, sublinharia que, talvez, o exame vestibular, o exame de admissão, seja um dos elementos mais importantes. Sempre foi um exame extremamente rigoroso, em que nunca houve outro critério que não o do conhecimento para que os candidatos fossem admitidos. Então, a seriedade do exame de admissão é um aspecto central para se entender o prestígio da Instituição. Outro fato que dá autoridade ao Rio Branco - usando uma expressão do Professor Celso Lafer quando se refere ao Itamaraty na sociedade política brasileira -, é o fato de que o Instituto é a única porta de ingresso para a carreira diplomática. Desde 1946, todas as designações para funções diplomáticas foram de diplomatas de carreira - salvo, é claro, a de alguns Chefes de Missão. Só pode assumir uma função na Chancelaria o funcionário que tiver completado o curso no Rio Branco e é, conseqüentemente, de carreira. É claro que o Presidente da República pode designar Embaixadores políticos, mas, por uma série de circunstâncias - em parte também pelo próprio prestígio da Instituição -, hoje, nas nossas oitenta e tantas Missões, só existe uma chefia entregue a uma personalidade de fora dos quadros do Itamaraty, o Embaixador José Aparecido de Oliveira, em Lisboa.

Algumas palavras sobre como o Rio Branco se organiza. Em primeiro lugar, o exame de admissão, para o qual se tem apresentado, nesses últimos anos, uma média de 900 candidatos, com um número restrito de vagas. São em geral 20 ou 25 vagas, o que permite

uma seleção extremamente rigorosa dos candidatos. Em muitos casos, dada a dificuldade do vestibular não se consegue sequer preencher o número de vagas oferecido.

Para concorrer ao vestibular, basicamente há dois requisitos. O primeiro é ser brasileiro nato e o segundo é ter três anos de curso universitário. Não é necessário que o aluno tenha o curso universitário completo e não é necessário que o aluno tenha um curso em ciências humanas, direito, ou economia. Qualquer curso universitário habilita a participar do concurso. Há médicos, engenheiros, físicos que foram aprovados no vestibular embora a grande maioria venha da área de ciências humanas. Entre as questões hoje em debate sobre o vestibular, uma das mais candentes é a de saber se se deve exigir, como requisito, o curso superior completo. Isso não está decidido. Há umas poucas pessoas que querem manter o sistema como ele está, e há muitas que querem modificar e exigir um curso superior, ainda sem restrições quanto à natureza do curso.\*

O vestibular é simples na sua organização, já tradicional: há provas eliminatórias de português, inglês e francês que são realizadas em várias capitais do Brasil e não só em Brasília. Em um determinado momento, na história do Rio Branco, houve uma preocupação em democratizar o ingresso, e um sinal desse objetivo foi permitir que o vestibular, em sua primeira etapa, fosse realizado em várias capitais.

Os alunos, aprovados nessas primeiras provas, seguem para Brasília, onde fazem testes médicos e psicológicos e entram então na fase final do vestibular, constituído de provas orais eliminatórias de inglês e questões internacionais contemporâneas. Depois fazem uma prova oral classificatória de francês, uma prova escrita eliminatória de história, e três provas escritas classificatórias de geografia, noções de direito e noções de economia. Em todas as provas a nota mínima é 50.

O exame que mais reprova é o exame de português, de língua portuguesa, o mais rigoroso e mais difícil, fundamentalmente porque o instrumento básico do diplomata é a língua portuguesa.

Terminado o vestibular começa o curso de preparação à carreira diplomática (CPCD), de dois anos em tempo integral. O aluno ganha uma pequena bolsa e tem facilidades de alojamento em Brasília.

Basicamente esse curso se divide em quatro tipos de atividades: *um curso de tipo acadêmico*, que inclui aulas de economia, de direito, de política, de história diplomática, de estudos brasileiros; *estudo de línguas* - inglês, francês, espanhol, que são obrigatórias, e idiomas opcionais, que podem ser o alemão, o japonês, o russo etc.; *matérias profissionalizantes*, com disciplinas de linguagem diplomática, questões consulares, temas administrativos etc. e, finalmente, *atividades complementares*, constituídas basicamente por viagens pelo Brasil e estágios em divisões e departamentos do Ministério.

Faria uma observação sobre a composição do corpo docente do Instituto, que combina diplomatas e professores universitários recrutados normalmente em Brasília. O curso se complementa com conferências com professores e personalidades da vida política e econômica, e vindos de fora, mas o corpo básico de professores é da Universidade de Brasília.

---

\* O assunto foi resolvido recentemente e o requisito do curso superior completo passará a ser exigência no vestibular de 1994. Houve outras modificações nos critérios do vestibular na mesma ocasião, mas que não alteram fundamentalmente o seu sentido, como, por exemplo, a transformação da prova de francês de eliminatória em classificatória.

Prevê-se - só para fazer uma pequena qualificação - a possibilidade de que haja concursos diretos para a Carreira Diplomática. Nesse caso exige-se curso superior completo e quem é aprovado não cursa o Rio Branco; é nomeado imediatamente após um curso rápido, normalmente de três meses. Os concursos diretos aconteceram poucas vezes na história do Itamaraty. Realizam-se, sobretudo, quando há lacunas grandes na classe de Terceiros-Secretários.

Além do curso de preparação à carreira diplomática, o Rio Branco oferece outros dois cursos que são obrigatórios para o diplomata. O primeiro é o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD) e o segundo é o Curso de Altos Estudos (CAE).

A aprovação no CAD é requisito necessário para a promoção de Segundo-Secretário a Primeiro-Secretário; o segundo curso, o de Altos Estudos (CAE), é um requisito necessário para promoção a Ministro de Segunda Classe. Quer dizer, é **um** dos requisitos necessários. Há outros como: tempo no exterior, tempo de classe etc., mas esses dois últimos não são requisitos “intelectuais”, de tipo acadêmico.

O Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas combina uma série de palestras durante três ou quatro semanas sobre questões da atualidade brasileira, sobre questões de política externa brasileira, e, depois, realizam-se provas escritas, de política externa, de economia internacional e de questões consulares.

Esse curso é feito em geral quando o diplomata tem 9 a 10 anos de carreira e é um curso em que podem ocorrer reprovações. Diferentemente do Curso de Preparação à Carreira Diplomática, em que praticamente não há reprovação, no Curso de Aperfeiçoamento há uma média, muito variável, mas que fica entre 20 e 30% de reprovação e isto é facilmente explicável, porque os diplomatas vão para o exterior e alguns perdem o hábito de estudar com objetivos mais “acadêmicos”. Ao longo da carreira, eles se transformam em um “fazedor de tarefas”, em praticantes da diplomacia e, no CAD, obriga-se a uma volta à atividade de reflexão e de conhecimentos gerais.

O segundo curso é o Curso de Altos Estudos que também normalmente se inicia com uma série de palestras sobre questões contemporâneas. Mas nele, o candidato, que é um Conselheiro, deve apresentar um trabalho escrito, um dossiê diplomático sobre uma questão de relevância para a diplomacia brasileira. Esse trabalho vai ser então apreciado por uma banca composta de diplomatas e de professores. Por acaso estão presentes aqui alguns dos membros da banca: o Celso Lafer, Maria Regina Soares de Lima e o Embaixador Viegas.

Não se propõe no CAE a realização de uma tese acadêmica, mas de um dossiê diplomático. Ao contrário do que ocorre com as teses apresentadas no meio acadêmico, que sempre são aprovadas, porque, além da figura do orientador, há todo um processo de preparação prévia que normalmente leva à aprovação, no CAE há possibilidade de reprovações que podem ocorrer em dois momentos: quando a banca faz uma primeira apreciação da tese escrita ou no momento da apresentação da defesa oral da tese.

A ideia do Curso de Altos Estudos é de que o candidato trabalhe por conta própria, para que possa então começar a mostrar as suas qualidades de chefia, sua sensibilidade diplomática. Como se sabe, o exercício de chefia é sempre um exercício solitário. É um exercício em que o funcionário deverá mostrar responsabilidade, criatividade etc., e, daí, a ausência do orientador no CAE que é, assim, um teste diferente do que se faz na defesa de uma tese acadêmica. No fundo está se procurando saber se aquele candidato tem condições de um exercício de chefia em uma missão diplomática. Evidentemente, o diplomata, enquanto chefe de um departamento, de uma missão no exterior, recebe orientações e instruções, mas a

maneira de cumpri-las sempre envolve uma dose de liberdade e de criatividade. No CAE, mede-se também a possibilidade que tem o funcionário para contribuir para o aperfeiçoamento da própria ação externa do país.

Alguns trabalhos que resultam do Curso são de grande qualidade e foram publicadas em forma de livro. Nós hoje temos um acervo de mais de 200 trabalhos diplomáticos que constituem realmente um belo acervo, uma bela bibliografia de política externa.

Com isso, eu encerro a parte descritiva. Certamente terei deixado de apontar um ou outro aspecto do Rio Branco e fico à disposição para fornecer as informações que se fizerem necessárias.

Agora farei outras observações de natureza crítica e opinativa sobre o processo de formação, em especial, sobre três ou quatro problemas que têm a ver, sobretudo, com a articulação do *curriculum* do Curso de Preparação à Carreira do Diplomata.

### O problema da Motivação:

O primeiro problema se refere à motivação do aluno para o curso. Um estudante que começa a fazer medicina não tem a menor dúvida de que precisa de um curso de anatomia, de patologia etc. para estar preparado para realizar uma cirurgia. O aluno que entra no Curso do Rio Branco, sobretudo porque o vestibular é muito difícil, tem que ser “convencido” de que precisa fazer um curso para exercer a profissão de diplomata. Pois, se uma série de pessoas que nunca fizeram o Curso do Rio Branco podem exercer com grande competência a chefia de missões diplomáticas, podem ser Ministros de Estado - está aqui o Professor Celso Lafer -, por que então seria necessário fazer um curso para ser diplomata?

Para alguns, não existiria uma relação clara e necessária entre o Curso do Rio Branco e o exercício da função diplomática, enquanto é óbvia e necessária a relação entre o curso de medicina e o exercício da cirurgia. Ninguém se arrisca a fazer uma cirurgia com quem não tivesse completado o curso de medicina. Mas, inversamente, muitos dos que fizeram concurso direto - e, portanto, não cursaram o Rio Branco - são bons diplomatas, e há, evidentemente, na história diplomática, Embaixadores competentes nos anais do serviço exterior brasileiro que não precisaram passar pelo curso.

Como então provar ao aluno que o curso é necessário? Esse é o primeiro problema. Tenho a impressão de que há dois caminhos para superá-lo.

Inicialmente, é importante mostrar que a diplomacia começa por uma atividade de conhecimento. A diplomacia tem um componente de conhecimento, essencial para o bom cumprimento das tarefas de política externa. A primeira atividade, clássica, da diplomacia é justamente a informação e, portanto, as técnicas de conhecer, as técnicas de informar, devem constituir um primeiro passo do aprendizado diplomático.

O segundo elemento que ajuda a “convencer” da necessidade do curso é o fato de que a realidade internacional não é óbvia; é, muitas vezes, inesperada e surpreendente. E a prática da política externa será melhor na medida em que estiver amparada por uma capacidade de organização do conhecimento, sofisticada e abrangente, enfim, que responda à complexidade da realidade.

Ainda nesta linha, outro argumento significativo é o seguinte: o diplomata tende a ser uma pessoa prudente, faz parte do nosso metabolismo a prudência. Um dos fundamentos

da prudência é o trabalho com antecedentes, quer dizer, a tendência do diplomata a argumentar com o passado. Nesse contexto, o problema do curso é mostrar que o futuro pode ser diferente do passado e que, para deslindar o futuro, é preciso ter certa sensibilidade que nasce ou se desenvolve, em larga medida, a partir do que chamei de técnicas de conhecimento, que se sustentam nas teorias de economia, das teorias de política etc.

Esse é o primeiro conjunto de argumentos que servem para provar ao aluno que o curso é, de certa maneira, necessário. Não será tão necessário quanto o curso de medicina - temos que reconhecer - mas pode ajudar, sobretudo, para situar o aluno nos momentos iniciais da carreira.

Outra linha de argumentação envolve as questões de estilo. As diplomacias têm estilos. E o nosso estilo diplomático começa a ser aprendido no Rio Branco. Assim, o Rio Branco, mais do que um curso de formação acadêmica, mais do que um curso de formação intelectual, é um curso de formação de estilo. Os alunos começam a aprender certas formas de comportamento, de atuação, de negociação, que respondem a uma cultura institucional.

É importante que esse estilo, que esse processo de socialização, seja amplo, porque o Embaixador de fora da carreira que vai chefiar uma missão diplomática, chefiará melhor se tiver por trás uma instituição em que se tem 100% de pessoas formadas de uma mesma maneira, que têm uma base de conhecimentos comuns, que possam ser facilmente substituíveis, etc. Isto dá consistência e solidez institucionais à atividade diplomática onde quer que ela se exerça.

## A Teoria e a Prática: Como Articulá-las?

O segundo tema que gostaria de abordar se refere à maneira de articular as matérias do curso e de encaminhar a questão da relação entre o teórico e o prático. Essa é uma questão fundamental em qualquer curso diplomático, pois há que se fazer a passagem de um aluno de um curso universitário, livre, criativo, voltado para o trabalho científico etc., para um modelo de atuação profissional. O estudante precisa começar a aprender a agir em função de interesses e no marco de um processo hierárquico, sem perder, evidentemente, o sentido da criatividade. Neste contexto, a primeira questão conceitual que se põe, quando é necessário formar o *currículum*, tem a ver com o próprio papel do diplomata na nossa sociedade, ou seja, com a própria concepção do que é o diplomata hoje. Então, para simplificar o tema - que certamente permitiria longuíssimos debates - podemos trabalhar com dois modelos de diplomatas.

O primeiro modelo é que vou chamar de **diplomata negociador**, que corresponde à concepção clássica do diplomata, à ideia tradicional do funcionário de Estado que se coloca na ponta de um processo de defesa de interesses nacionais articulados internamente pelo Estado, etc. Se adotarmos esse modelo teremos determinado tipo de *currículum*.

O segundo modelo é do **diplomata como um ator no processo de formulação**, e que corresponde a uma ideia mais moderna, mais atual, pois no mundo contemporâneo, interdependente, etc., os temas nacionais e internacionais se confundem.

De fato, o processo de formulação de políticas externas é extremamente complexo, pois envolve setores burocráticos - há uma competição para saber quem e de que maneira se faz política externa -, envolve questões sociais, grupos de interesse, e é um dado óbvio que a Chancelaria participa desse processo e não de forma passiva. Ela se insere competitivamente

no processo de formulação. As chancelarias têm ideias, propostas, projetos, interesses que se refletem no jogo da política de formulação.

As duas concepções correspondem a dois tipos de cursos, ou melhor, a duas “tentações” para articular um curso. A ideia do diplomata como negociador leva ao que eu chamo de a tentação profissionalizante, que se traduziria em um curso com ênfase nas matérias profissionalizantes. Dentro dessa vertente, o aluno precisa conhecer os temas da agenda diplomática, aprender a negociar, adquirir os instrumentos mínimos da organização profissional, saber a linguagem, etc. O risco desse tipo de *approach* é o de formar negociadores que não sabem a matéria sobre a qual estão negociando; e aí é provável que não sejam bons negociadores.

A outra tentação é a que eu chamo de a tentação acadêmica. Nesse caso, a ênfase seria dada às questões teóricas e, na medida em que se espera que o diplomata participe do processo de decisões sobre questões econômicas, científicas e tecnológicas, se daria, então, no curso, ênfase às teorias de economia, de ciência e tecnologia, de ecologia etc. Isto se justificaria, porque, em tese, para participar de um processo de decisão sobre questões econômicas, por exemplo, é importante que se conheçam os fundamentos das questões econômicas. Levada a seu limite, correríamos o risco de formar teóricos em vez de bons funcionários, pessoas que tivessem noções de aspectos da teoria econômica, teoria política, mas sem capacidade de transformar o conhecimento em matéria útil para o exercício da diplomacia.

Como é que se poderia superar esses dilemas, combinar a negociação e a formulação? Sabemos, por um lado, que o diplomata tem que ter certa sensibilidade para as noções das teorias e isso deve fazer parte da sua formação, como parte daquilo que chamei de “técnica para organizar a realidade”. Por outro, é claro também que ele tem que aprender a ser negociador desde os primeiros momentos do curso.

Tenho a impressão de que existiriam três soluções possíveis. A primeira solução ficaria perto da “tentação acadêmica”. Consistiria em concentrar o curso nas questões de teoria política, econômica, etc. e deixar ao próprio funcionário a construção das pontes entre a teoria e a prática. O Instituto não sugeriria as pontes. O estudante esperaria para criar na vida funcional as pontes entre o que ele sabe de economia, por exemplo, e a negociação econômica.

A segunda solução, a que prevalece no Rio Branco, é a solução da justaposição. Procura-se combinar as questões teóricas com exemplos da vida prática que ilustrem esse curso. É uma solução que tem que ver até com a seleção dos professores; alguns são oriundos do mundo acadêmico e outros do mundo profissional. Então, se o aluno tem aulas de teoria de Comércio Internacional, ele terá também uma exposição de um diplomata sobre como as negociações se processam nos foros internacionais. É uma solução natural, mas de certa maneira envolve problemas, porque muitas vezes a ligação entre a teoria e a prática não é imediatamente clara. Em função disso, a justaposição é uma técnica que terá os seus limites.

A terceira solução é a solução da sensibilidade: consiste em procurar usar a teoria não para formar juristas, economistas, etc., mas simplesmente para treinar a sensibilidade. Esse no fundo seria o grande objetivo de um curso de formação de diplomatas. O ensino terá alcançado seu objetivo se o aluno for capaz no fim do curso de discernir, em cada um dos temas, o que é a sua essência diplomática, o sentido dos choques de interesses, a medida da contradição, as medidas das possibilidades de superação das contradições. Ele deve ter condições, pelo menos de uma forma preliminar, de, por exemplo, saber usar esse ou aquele conhecimento econômico que ele obteve, tanto na teoria quanto nos exemplos da vida prática,

para poder distinguir em uma questão internacional o seu sentido diplomático e, conseqüentemente, criar os argumentos políticos que permitam - naquele caso - a melhor defesa do interesse nacional. Se o curso sugerir ao aluno que isso é o essencial da formação do diplomata, terá tido sucesso.

## Criatividade e Defesa de Interesses: Como Combiná-las

Paralela à questão da teoria e da prática, central na articulação do curso, mereceriam comentários rápidos dois outros problemas igualmente importantes. Um primeiro problema é o do doutrinamento. Os alunos que entram no Instituto Rio Branco são em geral alunos de personalidade muito forte, pessoas que tiveram disciplina intelectual para passar no vestibular. São pessoas criativas, com instrumentos intelectuais variados. A tendência é de que sejam pessoas com espírito crítico. Na carreira, eles vão ter que combinar essa criatividade com uma estrutura de comando hierárquico. Saber canalizar essa criatividade é muito importante. Para isto, uma característica importante do Rio Branco é que não é um curso de imposição de ideias, não se pretende inculcar “doutrinas fechadas”. Os alunos aprendem quais são os interesses nacionais, como defendê-los, mas nunca sem a intenção de dirigi-lo por conceitos ou ideias rígidas, de direção única. A diplomacia é, sempre, uma arte, um exercício individual e, por isso mesmo, criativo. Os interesses gerais sempre admitem formas variadas de defesa e projeção, que mudam a cada momento do jogo político. Treinar a criatividade é mais importante do que repetir posições oficiais.

Outro aspecto, também importante, é inculcar a ideia de que os futuros diplomatas vão defender interesses brasileiros; então, há uma preocupação com que eles conheçam o Brasil, conheçam o Brasil nas suas fragilidades e, sobretudo, nas suas potencialidades, nos seus contrastes, nas suas limitações e conheçam o Brasil como “sujeito de diplomacia”. Nesta linha, uma ideia recente foi a criação do Curso de Estudos Brasileiros com o que existe de melhor no Brasil, com os formadores de opinião do meio acadêmico e também do político. Esse curso começou com o Fernando Henrique Cardoso e teve seqüência com Darcy Ribeiro e outros expoentes da intelectualidade brasileira. Os alunos convivem com os personagens que “interpretam o Brasil” e têm oportunidade de debater com eles.

## O Saber Diplomático

Haveria, finalmente, uma preocupação com o problema da especialização, que é bastante complexo e que poderíamos talvez tratar na hora no debate.

Para encerrar - e completando as observações sobre a questão da sensibilidade - eu diria que a diplomacia corresponde a um saber que pode ser subsidiado, no processo de formação, pelas disciplinas acadêmicas, pelos antecedentes históricos, etc. Mas não se pode esquecer também que a diplomacia é uma atitude, uma forma de comportamento. Sempre me lembro daquela lista de virtudes de Callières, em que diz que para o diplomata desempenhar bem a sua função, deve ter um espírito de atenção e aplicação que o torne capaz de não se distrair com os prazeres e divertimentos frívolos; deve ter o perfil correto que o ajude a compreender as coisas claramente como elas são e a buscar o ponto principal pelos caminhos mais curtos e mais naturais, de modo a não desencorajar o seu interlocutor, uma capacidade de penetrar rapidamente nos segredos do coração do homem e obter vantagens, sem emitir menores sinais das suas variações emocionais...

A diplomacia vai, assim, além de uma burocracia de relações internacionais, e certamente essas intangíveis virtudes que Callières propõe obriga a cada um de nós a ter um pouco de Freud, Proust, Balzac, com as pitadas necessárias de Morgenthau, o que é realmente difícil de conseguir. De qualquer maneira é fundamental mostrar que essas virtudes foram e continuam sendo necessárias para o bom exercício da diplomacia.

Seria, agora, o momento de voltar ao tema inicial, o que é o diplomata “ideal” para os desafios que o sistema internacional apresentará no século XXI. Penso que o abordei indiretamente ao mostrar as complexidades do processo de formação, que se multiplicam na medida em que se diversificam os temas diplomáticos, os modos de sua articulação com a política interna e os modos de projetá-los externamente. Talvez a única conclusão firme que derive de minhas observações é a de que a dinâmica do processo internacional exige um trabalho de reflexão permanente sobre o processo de formação, em todas as suas etapas. E a comparação entre o que fazem nesta área, as Chancelarias que se aproximam por tantas formas, como a brasileira e a argentina, é sempre um exercício enriquecedor, útil para que aperfeiçoemos métodos e mesmo novos processos de cooperação entre os dois países.

Mas, eu teria ainda uma segunda conclusão geral. De certa forma, se nos fixarmos em que diz Callières e nos lembrarmos das dificuldades de articular teoria e prática, visão geral com trabalho crescentemente especializado, todo curso de formação de diplomatas é necessariamente incompleto, precário, não prepara a rigor para o exercício diplomático. O máximo que o curso pode fazer é indicar aos alunos que existem certas virtudes que ele deve ter para ser um bom diplomata. Mas reconheço que é quase impossível dar lições a alguém sobre como aprender as lições da vida.

### Comentários finais:

A primeira grande experiência de organização do serviço público brasileiro ocorreu nos anos 30 com a criação do DASP - Departamento de Administração do Serviço Público - que foi um projeto de Getúlio Vargas e significou basicamente a criação de carreiras e de métodos de trabalho na administração pública; mas, naquela ocasião, não havia - creio - propriamente uma preocupação com a formação do funcionário.

O objeto do DASP era a sistematização do ingresso do funcionário e a definição de práticas da carreira, elementos básicos do início da Administração Pública Moderna no Brasil.

Quanto à formação de economistas, nunca houve no Brasil - até onde eu me lembre - uma escola integrada ao Ministério da Fazenda. Ou melhor, há a ESAF, de criação recente, mas voltada para cursos sobre temas específicos.

A geração de economistas que hoje ocupa cargos centrais no Estado brasileiro tem, em um primeiro momento, formação de pós-graduação em universidades estrangeiras, sobretudo em universidades americanas. Nesse processo de intercâmbio com o exterior, há certos momentos importantes: um deles é o início da cooperação com os EUA que, através de um Programa de Assistência Americana - Ponto 4 -, levou toda uma geração de economistas para os primeiros doutorados no exterior de forma sistemática. É claro, há notáveis casos individuais, em período anterior, como o do Roberto Campos, Dias Carneiro, Miguel Osório, Celso Furtado, que também fizeram curso no exterior. Com os programas brasileiros de bolsas, o envio ao exterior começa a ser sistemático em fins da década de 50, princípios da década de 60. A geração de economistas formada no período foi acolhida em certos setores do Estado e constituiu a cúpula da administração econômica do Brasil.



Valeria também mencionar o IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), que até hoje é um centro de pesquisa importante e que também patrocinou a formação e pós-graduação na área econômica, mas nunca constituiu uma escola ou um curso regular como se tem no Rio Branco.

Existem duas outras “escolas” - no sentido não acadêmico da expressão - de formação de administradores econômicos que têm também suas especificidades. Uma é a do Banco do Brasil e a outra do Banco Central. As duas estão vinculadas a burocracias fortes e possuem processos de admissão rigorosos. Também os funcionários formados nessas escolas ocupam hoje alguns cargos da cúpula da administração brasileira. Mais recentemente houve uma tentativa de formação de uma escola de administração pública - a ENAP -, que não está voltada especificamente para os temas econômicos, mas para a administração pública propriamente.

Tenho a impressão de que a questão da ética - no sentido proposto por uma das perguntas - não constitui um problema para a Chancelaria brasileira. Realmente é a primeira vez que vejo alguém levantar um problema de credibilidade ética da Chancelaria brasileira. Houve, no passado, um problema dessa natureza não diretamente com a Chancelaria, mas com uma Fundação a ela vinculada. Foram, enfim, problemas localizados. E não é uma questão que nos preocupa agora.

Creio que um problema mais complexo que estamos vivendo é o de definir uma vocação em um mundo de mudanças extremamente complexo. O Professor Celso Lafer quando deixou a Chancelaria escreveu um artigo extremamente interessante sobre o problema do tipo de “serviço” que uma chancelaria moderna presta à sua sociedade. O artigo relata os diversos momentos em que a Chancelaria brasileira, de forma muito clara, prestou serviços que eram visivelmente reconhecidos pela sociedade como importantes, desde a consolidação das fronteiras, passando pela definição, nos anos trinta, de um modo de inserção do Brasil no mundo diante do conflito imperialista etc. Esse é um tema realmente complexo, pois está relacionado, em última análise, à maneira pela qual a sociedade brasileira nos vê hoje e pela qual nos legitimamos para fazer serviços que sirvam a ela.

A propósito, lembro-me de que quando entrei no Itamaraty, vinte e tantos anos atrás, havia uma visão de que a diplomacia estava acabando. Os meios de comunicação se aceleravam e era difícil saber o que sobraria para o diplomata fazer. A ideia era de que nós, diplomatas, em nossas funções clássicas, teríamos uns tantos anos de vida útil e, depois, iríamos nos entregar a funções meramente cerimoniais, protocolares etc. Hoje, vivemos o problema oposto. Ou seja, são tantas as vocações que a diplomacia tem que a dificuldade é justamente saber como o diplomata deve lidar com essa variedade de temas internacionais, que se transformam em questões diplomáticas e que vão desde o problema do narcotráfico a questões de alta tecnologia.

A questão da relação entre política e a Chancelaria, tenho a impressão, será abordada pelo Embaixador Azambuja. Particularmente, eu a vejo mais como um desafio, pois os nossos sistemas políticos, as nossas agências políticas, se interessam ainda de uma forma muito circunstancial por questões de política externa.

Outro tema - fazendo uso mais uma vez das expressões e conceitos do Professor Celso Lafer - é o da agenda da opinião pública. A agenda da opinião pública tem uma racionalidade, um tempo, uma lógica, que não é exatamente nem a racionalidade, nem a lógica, nem o tempo dos interesses da política externa. O problema é justamente conciliar essas duas lógicas. É impossível não responder a pressões quando se tem problemas pontuais

que aparecem nos jornais, que são objeto de reclamações por parte de parlamentares etc. e que, muitas vezes, do ponto de vista diplomático, não têm urgência ou poderiam ser encaminhados de forma “discreta”.

O ideal - certamente inatingível - é de que o meio político interviesse de uma forma consistente e preparada nas questões de política externa, porque, a rigor as posições da Chancelaria ganham legitimidade, força etc. se tiverem uma sustentação social e política relevante, democraticamente articulada.

## **EMBAJADOR FEDERICO MIRRE**

Nuestro ISEN fue fundado en 1963 por el entonces Canciller, Embajador Carlos Muñiz; funcionó por un período breve y luego fue embalsamado hasta su resurrección en 1966. Durante ese corto lapso de tiempo, un grupo de aspirantes siguió un curso de preparación de unos tres meses de duración. La primera promoción que cumplió con los dos años de preparación académica y profesional, siguiendo aproximadamente el mismo currículum actual, egresó en diciembre de 1968. A ella pertenezco. Desde esa fecha se han producido 25 promociones sucesivas, por lo que hoy, la pirámide del Servicio Exterior argentino está constituida por una amplia mayoría de egresados del Instituto; entre ellos hay una docena de embajadores.

Los sistemas de reclutamiento son bastante parecidos a los del Instituto de Rio Branco. También los cursos de perfeccionamiento son parecidos a los que se dictan en Brasilia: hay un curso de perfeccionamiento para Primeros Secretarios y otro para Consejeros. En ambos casos la aprobación de los mismos es un requisito obligatorio para poder ser ascendido al rango inmediato superior. Los Consejeros deben presentar una tesis de características académicas que verse sobre un tema de interés para las relaciones exteriores de la Argentina. El curso inicial de ingreso dura dos años durante los cuales se cursan cuatro cuatrimestres de distintos tópicos o materias.

A partir del próximo año, 1994, se inicia una nueva etapa en la formación de los futuros diplomáticos argentinos de carrera, ya que se ha obtenido la aprobación por parte de las autoridades universitarias, el Rectorado de la Universidad de Buenos Aires, del curso de Maestría, es decir, que quien egrese del ISEN tendrá una maestría en Relaciones Internacionales. La lista de las materias incluye las materias clásicas pero a partir de la actual administración se ha puesto un fuerte énfasis en la formación económica y comercial. El dictado de materias como marketing, transporte, aduana, análisis de mercado, macro y microeconomía que se compadecen con la incorporación, este año, a las filas del Cuerpo Permanente activo, de los funcionarios que antes pertenecían a la Secretaría de Comercio y que vienen a sumar unos 160 a los 750 de la Cancillería.

Esta fusión de los dos orígenes profesionales también motiva esa modificación de los planes de estudio; así, en el futuro, aquellos que tienen una vocación más orientada hacia lo económico y lo comercial encontrarán en el Instituto de formación las mismas temáticas que, anteriormente, encontraban durante su período formativo en las distintas áreas del Ministerio de Economía. De modo tal que está ocurriendo una pequeña revolución casera en lo que fuera el sistema de formación del diplomático profesional argentino entre los años 1966 y 1992.

Pero volviendo al inicio, me parece útil precisar que el examen de ingreso al ISEN conlleva condiciones eliminatorias. Hay que aprobar eliminatoriamente idiomas; el inglés es obligatorio y se sigue cursando durante los dos años siguientes. Hay una prueba - “el

coloquio” - de cultura general que suele ser muy riguroso y cuyo tribunal está integrado por los embajadores de carrera destinados en Buenos Aires y por académicos.

Quisiera referirme ahora a algunos temas más inquietantes; por ejemplo, los vinculados a la cuestión de la utilidad o inutilidad del sistema; a las modificaciones que pueda sufrir; a las relaciones del sistema de formación del diplomático profesional con la sociedad a la que pertenece y, por último, al tema de mayor interés para quienes están hoy reunidos aquí: cómo se puede contribuir, desde el ISEN, a fortalecer las relaciones entre Brasil y Argentina.

Una de las iniciativas que me pareció útil para ofrecer a la consideración de los presentes es aumentar el número de candidatos que participen en el viaje de egresados. Actualmente, estamos invitando a un egresado del otro instituto a participar de nuestro viaje de egresados que hacemos una vez al año. Quizás la ampliación del número y la habitualidad de esta mecánica favorezcan el contacto entre los candidatos de uno y otro instituto. También podría hacerse un simulacro de *policy planning* conjunto de alumnos de Río Branco y del ISEN. El intercambio de publicaciones de uno y otro instituto podría ser más intenso. Y Argentina está en deuda con Brasil respecto a la posibilidad de incorporar el portugués como idioma obligatorio, ya que Itamaraty tiene al español como idioma obligatorio. En nuestro caso hay un 30% de los alumnos del ISEN que estudian portugués.

Otra idea interesante para aplicar rápidamente sería que nuestros jóvenes terceros secretarios puedan trabajar conjuntamente en los consulados de frontera. Si hay un lugar en donde se percibe con mayor claridad cómo está conformado el músculo de la relación brasileño-argentina es en los dos consulados de frontera. Allí argentinos y brasileños conviven en lo cotidiano y los respectivos cónsules son personajes destacados en la comunidad. De manera que la problemática de los consulados de frontera - que es la visión microscópica de la problemática de la visión argentino-brasileña - sería sumamente interesante que fuera seguida de cerca por un grupo selecto de alumnos de ambos institutos.

Creo que otras dos iniciativas positivas serían el intercambio de profesores de Historia Diplomática y el dictado de dos seminarios de una semana: sobre Historia Diplomática brasileña, en Argentina, y sobre Historia Diplomática argentina, en Brasil. Esto facilitaría enormemente la comprensión de los “por qué” de las motivaciones detrás de las acciones diplomáticas de uno y otro país en determinadas circunstancias históricas; y los “por qué” de las tendencias a inclinarse por tal o cual opción descrita en la Teoría de las Relaciones Internacionales.

Finalmente, y para no recargar la agenda de las iniciativas, se puede contemplar la posibilidad de organizar - en el corto plazo - seminarios conjuntos sobre temáticas críticas para Argentina y Brasil; como por ejemplo, las políticas en el Grupo de Río, el tema del Amazonas, el tema del Atlántico Sur, el enigma NAFTA-MERCOSUR, etc. Hay una agenda real de posibilidad de análisis conjunto a nivel de institutos. Cuanto más veamos juntos cuáles son nuestras diferencias y nuestras dificultades, mejor podremos ver cuáles serán las soluciones y los caminos de aproximación.

En este momento el ISEN es el único oferente de cuadros oficiales del Estado Federal Argentino. Es decir que, aún en estado embrionario, es un sistema formativo capaz de ampliar sus objetivos, e incluir la formación de cuadros administrativos federales para el conjunto de la administración central del Estado.

En otro orden de cosas, conviene recordar que nuestra Ley del Servicio Exterior contempla la posibilidad de que el Poder Ejecutivo designe embajadores políticos. El Canciller Di Tella ha enviado recientemente un proyecto de ley al Parlamento en el que se

propone limitar el número de esas designaciones de embajadores políticos. Si bien Argentina sigue teniendo un sistema mixto, el actual Ministro de RR.EE. ha comprendido - es una persona que viene de la vida académica y que posee una rica experiencia internacional previa - la necesidad de una creciente profesionalización de la gestión diplomática. Por ello ha actuado en consecuencia, y ha enviado este proyecto de ley, al cual se suman otros cuatro, presentados por tres Senadores y un Diputado Nacional: todos ellos apuntan a limitar el número de las designaciones políticas.

Por último, antes de cerrar mi intervención, querría tocar el tema de la agenda global del futuro. Me parece que tendríamos que buscar la formación de diplomáticos que, al tiempo que reunieran las condiciones personales, profesionales y culturales que se les ha venido exigiendo hasta hoy, puedan además estar preparados para dar respuesta a una realidad internacional que cambia con velocidad pasmosa. De manera que un nuevo primer requisito es que la preparación del diplomático debe vincularse de la manera más cercana posible a la agenda global vigente en el momento en que egresa.

Un segundo requisito esencial es que el diplomático que egrese haya pasado por un contacto directo con la problemática nacional.

Un diplomático argentino o brasileño no puede salir al mundo a trabajar por el interés nacional y por el interés del MERCOSUR sin haber absorbido el máximo posible de conocimientos y experiencias directas de la realidad sociopolítica, económica y cultural de su país. En este aspecto, es urgente realizar un gran esfuerzo de “salida hacia adentro de las fronteras” de nuestros jóvenes aspirantes.

El tercer, y último, requisito - a mí modesto entender - está sintetizado en lo dicho anteriormente: el conocimiento mutuo de nuestras realidades, nuestros idiomas y nuestras culturas, hará más por la integración, la cooperación y la alianza política entre Brasil y Argentina que mil pactos o acuerdos.

Lanzarse de lleno a llevar a cabo iniciativas prácticas y rápidamente concretadas es la primera tarea a cumplir con reflexiva urgencia.

## Comentarios Finales:

Sin duda, la presencia del Embajador Agustín Espinoza nos recuerda a todos el vigor con el que trabaja el Instituto Artigas en Montevideo y cómo está creciendo en fuerza y en presencia la diplomacia profesional uruguaya. Ud. ha planteado dos temas importantísimos y se lo agradezco. El primero tiene que ver con alguna mala fama que nos hemos echado en el lomo estos últimos meses. Desde el punto de vista del sindicato, de la Asociación Profesional del Cuerpo Diplomático Argentino, hemos hecho la autocrítica correspondiente; dando estado público a nuestro desagrado por la conducta no profesional de algunos colegas. También estamos a punto de hacer conocer a la opinión pública, con la colaboración de las autoridades y del Consejo de Embajadores, un Código de Ética - o sea, un código de deontología. El código de ética va a ser publicado en breve y contiene un sistema o encuadre profesional de conducta que nos obliga más allá de lo que nos obliga la ley. Es decir, que nos hace ser obedientes a nosotros mismos repitiéndonos lo que deberíamos tener incorporado de manera indeleble desde nuestra entrada a la casona de la calle Juncal. Creo que la adopción de este código representa un progreso significativo porque no solamente nos permitirá juzgarnos a nosotros mismos a la luz de nuestras propias normas que serán el reflejo de nuestras exigencias sino que también la gente, la sociedad civil, nos va a poder juzgar - más allá de la autoridad de los magistrados - para verificar si nuestro comportamiento se compecede o no

con ese código de ética. Creo entonces que va a ser un dato positivo para la sociedad civil y para los colegas.

El segundo aspecto por Ud. evocado tiene que ver con la asociación profesional del cuerpo diplomático, o sea, la entidad que agrupa a los miembros permanentes. Allí, en la Comisión Directiva que me toca a mí presidir, tomamos la decisión muy firme de criticar a nuestros colegas cuando lo merezcan, definir normas de conducta y encarrilar a las ovejas descarriadas u ovejas negras que existen en todo rebaño. Es cierto que ha sido un año particularmente duro, pero también es cierto que debemos mantener junto con la autoridad política que esté al frente de la Cancillería y de la Junta de Disciplina correspondiente una actitud muy clara frente a las exigencias de la gente. El segundo tema se emparenta con algo más profundo, más duradero y más significativo para el fortalecimiento no sólo de la carrera sino del sistema político argentino y es el tema de las convicciones democráticas de los integrantes del Servicio Exterior, su modo de reaccionar frente a las vulneraciones de los derechos y libertades y la fortaleza con que defiendan tanto los derechos propios como las libertades argentinas en el exterior así como los ataques que les dirijan en los lugares donde están destinados. Lo deseable es lograr algo así como una telaraña de complicidad democrática a partir de lo que debe ser el ejemplo de un país que ha vuelto firmemente a ella. Nosotros hemos pasado por experiencias dispares. En el caso de mi promoción, hemos sido diplomáticos, al mismo tiempo, de dictaduras militares y gobiernos civiles. Algunos integrantes de mi promoción lo han pagado con la vida; Elena Holemberg fue raptada y muerta por la dictadura militar, todo el mundo lo sabe. Otros sobrevivimos, aunque sufrimos persecuciones en mayor o menor medida. El Embajador Córdova Moyano, por ejemplo, fue expulsado del Servicio Exterior por la dictadura por haber asilado gente en nuestra embajada en Santiago. De manera que hemos sufrido los avatares, los hemos vivido en carne y hueso y no hay porque hacer de esto un misterio. Pero lo cierto es que quienes hemos transitado este largo, enriquecedor y penoso camino, sabemos lo importante que es para la vida del diplomático sudamericano y del argentino el tener una conciencia muy clara de los derechos y garantías constitucionales y el de su vigencia plena en todo momento y circunstancia.

La docencia que hagamos de esto con ejemplo de conducta y con fuerte militancia profesional entre colegas, y pienso principalmente en nuestra subregión, es imprescindible e irrenunciable.

## **IV. SIGILOSIDAD Y TRANSPARENCIA: INTERACCIÓN CON LOS MEDIOS POLÍTICOS, EMPRESARIALES, ACADÉMICOS Y DE COMUNICACIÓN**

### **EMBAIXADOR ANDRES CISNEROS**

Es importante ver el papel de la tensión entre la necesaria reserva o sigilosidad del hombre de gobierno y el reclamo permanente de transparencia que generalmente hace la prensa. Una de las formas de definir la función de la prensa es el de administrar la tensión que se produce entre el necesario sigilo o secreto del hombre de gobierno y el reclamo de la gente de mayor participación política y, por ende, de mayor información todos los días. Si la prensa cumple realmente esta doble función - entre lo que debe ser publicado y lo que debe ser reservado - entonces, fiscaliza al gobernante y le recuerda su compromiso con los electores. Al gobernante le corresponde justificar una decisión y al periodista explicar a sus lectores cuáles otras alternativas tuvo el gobernante, por qué no las tomó y qué motivaciones tuvo para que eligiera una de ellas y no las otras, y si esas motivaciones son legítimas o ilegítimas o provienen de una presión indebida. Esa función de fiscalización es fundamental para la democracia.

Durante nuestra reconstrucción institucional, el periodismo colaboró para que la clase política pudiera concretar en la práctica la larga aspiración del pueblo argentino de vivir en democracia y con respeto de los derechos humanos; un tema en que la prensa argentina trabajó muy bien y con grave riesgo de sus propias empresas y, a menudo, de sus propias vidas. Los hechos ocurridos en los años oscuros de nuestra vida institucional no se debieron solamente a la presión de la fuerza; hubo también ciertos grados de pasividad - cuando no de complicidad - en algunos sectores de la clase política y de la prensa. Digo esto no para repartir culpas de una situación hoy felizmente superada sino para explicar que aún los sectores con más prestigio y más representatividad, en cualquier sociedad, sufren la tentación de tomar atajos y de correrse a algún extremo, en este caso el extremo de la no transparencia, abusando de la sigilosidad y de la reserva y adoptando finalmente conductas claramente autoritarias. Ni la clase política ni la prensa están ni han estado exentas de esto.

Hace algunos meses tuve oportunidad de dialogar con un grupo de personalidades italianas, entre las cuales estaban algunos jueces y magistrados que participan de estas investigaciones de “la tangente” que tanto ha afectado la vida política e institucional de Italia. Ellos me manifestaron su relativa sorpresa por el comportamiento que veían en alguna prensa de América Latina que no se limitaba a perseguir, fiscalizar o señalar a quienes habían cometido supuestos delitos o infracciones sino que dictaban - a través de la prensa - verdaderas condenas periodísticas. Enseguida surgió la explicación obvia de que la creciente pérdida de credibilidad y de confianza en la clase política en algunos países generaba un vacío de credibilidad que fue ocupado por la prensa. Pero los italianos señalaron que hay algunas notas distintivas entre lo que pasa en Italia y en algunos de nuestros países. Primero, en Italia se registra una sensible pérdida de credibilidad de dos Poderes del Estado - el Legislativo y el Ejecutivo - en beneficio del otro Poder del Estado: el Judicial. Segundo, la Magistratura tiene plena conciencia de qué debe hacer con esta especie de plus capital de credibilidad que le ha llegado de repente. Lo primero que debe hacer es dictar sentencias y comportarse de tal manera que los otros dos poderes del Estado recuperen la credibilidad perdida. De otra forma el sistema institucional no va a funcionar. Me señalaban que cuando en un sistema político,

como el de Occidente, que está dividido en tres Poderes, la credibilidad pasa de uno a otro Poder hay sobresaltos pero el sistema funciona. En cambio, cuando el sistema político entero pierde credibilidad y ésta pasa a depositarse en algún sector de la sociedad, el sistema entra en crisis. Nosotros sabemos que cuando esa credibilidad pasó a manos de los militares tuvimos una fuerte crisis institucional. A diferencia del caso italiano tenemos un traspaso de credibilidad, no dentro, sino fuera del sistema político, una “fuga” hacia el llamado “cuarto poder”. Pero, hoy en día, la prensa argentina, en ese trajinar entre la reserva y la transparencia, tiene tal compromiso con la democracia y con el funcionamiento del sistema que no existen motivos para temer que, mientras desciende la credibilidad del sistema político y asciende la del periodismo, haya motivos para pensar que, en última instancia, el sistema pueda llegar a peligrar. Por la teoría democrática, cada gobernante recibe un mandato que tiene un contenido y un plazo. El gran papel de la prensa, que ya he mencionado, es el de fiscalizarlo día por día y no permitirle que olvide cuál es su compromiso y, al mismo tiempo, informar diariamente a los lectores cómo está cumpliendo ese compromiso el funcionario.

Creo que la principal tensión entre el periodismo y el hombre que tiene que tomar decisiones de gobierno es que gobernar supone conducir procesos; en cambio, el periodismo tiene una obligación diaria, tiene que reflejar diariamente algún acontecimiento. En resumen, el periodista está más volcado hacia el suceso y el gobernante hacia el proceso. Allí se genera un conflicto de intereses que no tiene solución. Doy dos ejemplos porque son más elocuentes que lo que uno puede conceptualizar. Y no lo digo con un ánimo de crítica hacia el periodismo; sino que desde el ángulo del gobernante pensamos que se producía un suceso importante dentro de un proceso y la prensa no lo consideró igual.

En los últimos meses, el Canciller Di Tella propuso al Reino Unido una reunión con habitantes de Malvinas en función de ir sentando las bases a un retorno a las buenas relaciones que había con las islas antes de la guerra. El Reino Unido decidió trasladar el pedido a la conducción local de las islas y en las islas se votó. Los isleños tienen un Consejo integrado por ocho personas que, finalmente, se negó a aceptar el diálogo. Quienes estaban en contra de dialogar con los argentinos ganaron por cinco a tres; esto es por la mínima diferencia. A nosotros nos pareció que se había producido un suceso muy positivo en un proceso de acercamiento y diálogo y que haber perdido por cinco a tres era muy positivo ya que el año anterior se había perdido por ocho a cero. Pero la prensa hizo otra lectura de los acontecimientos y lo presentó con el siguiente título: “Los kelpers dejaron plantado a Di Tella”. La prensa británica leyó esta situación de una manera distinta y a las pocas semanas la BBC hizo un programa especial, invitando al Canciller argentino a dirigir un mensaje a los habitantes de Malvinas; circunstancia que no se daba desde antes de la guerra. De nuevo, en nuestra ingenuidad, pensamos que habíamos producido un hecho destacable en la prensa, pero nos equivocamos. La prensa tituló el acontecimiento: “Di Tella habló con los kelpers pero no los pudo convencer”.

Para nosotros, ahí lo importante era el hecho de que la BBC pusiera sus micrófonos a disposición del Canciller argentino en un programa especialmente a ser escuchado en Malvinas con diálogo telefónico posterior. Era una señal clara del ánimo del Foreign Office - confirmado por numerosas acciones posteriores - de facilitarnos un acercamiento con los isleños. Era, en suma, un suceso bueno dentro de un proceso bueno. La prensa, en cambio, lo consideró como una derrota telefónica habida cuenta de que ninguno de los isleños que dialogaron con Di Tella tomó el teléfono para pedirle el cambio de soberanía. Como se sabe, hablaron de pesca, petróleo, comunicaciones y respeto por el modo de vida

local que, a nuestro juicio, son las bases de un diálogo que, si se consolida, llevarán un día, entonces sí, a hablar de soberanía.

Siguiendo con el enfoque “reserva” versus “transparencia”, creo que el de Malvinas es un caso muy claro en el que la prensa argentina se obsesiona tanto por penetrar en la información secreta que desatiende informar sobre lo evidente.

Los diplomáticos de carrera tienen información privilegiada en materia internacional y los demás formamos un grupo de personas muy bien informadas. Sin embargo, yo creo que muy pocos de los aquí presentes tienen información esencial de lo que sucede en Malvinas a través de los diarios. ¿Qué sabe el lector medio argentino de lo que pasa en las islas? ¿Qué publica la prensa sobre sus recientes elecciones internas, sobre el diálogo con Argentina como parte de la plataforma de algunos candidatos y la suerte corrida por las mismas? Poco, prácticamente nada.

El lector de diarios es casi siempre un votante y tiene la capacidad de sancionarnos a unos y a otros. Mientras las eventuales sanciones que merezca la prensa o las eventuales sanciones que merezcan los que gobiernan no sean aplicadas recíprocamente de los que gobiernan a la prensa y de la prensa a los que gobiernan y mientras la exclusividad y el monopolio de las sanciones las tenga el hombre común - es decir, mientras a la prensa la sancionen los lectores y mientras a los gobernantes los sancionen los electores - va haber esperanza para la democracia en Argentina y cualquier temor por la sigilosidad y la transparencia puede quedar descartada.

## Comentarios Finales:

También yo quería agradecer las intervenciones, muy especialmente la del Dr. Lafer que fue muy impactante para mí. Sólo quiero agregar a lo que dijo el Embajador Azambuja que el caso de Somalia es muy típico, en realidad es técnicamente una “operación” de la CNN. Me parece que el exceso y el abuso de la transparencia pueden llevarnos hacia una suerte de primitivismo político en la medida que vamos a reinstaurar, a través del gobierno por las estadísticas, el gobierno de las asambleas. E histórica y conceptualmente la democracia representativa fue un intento por superar al gobierno por asambleas. Y de alguna manera la T.V. y la transparencia absoluta nos están regresando al primitivo sistema tribal de votar en asambleas todos los días lo que vamos a hacer al día siguiente. La “democracia instantánea” tiene sus peligros.

Puntualmente quisiera aclararle al Dr. Félix Peña que utilicé el concepto “votante” porque dividíamos al ciudadano en lector y votante pero no hay un desprecio a la condición de “ciudadano”. En cuanto a su sugerencia de trabajar con academias y formadores de opinión pública, entiendo que estamos en ese camino. Creo que ésta es una de las formas de demostrarlo. Y tanto la gente de la carrera como a quienes nos toca administrar la otra parte de la Cancillería en estos momentos lo tenemos muy en claro al respecto. Creo que los programas y el mismo fortalecimiento académico del ISEN son una demostración que tenemos conciencia de esa circunstancia.

Una pequeña perla en apoyo de lo que dijo el Embajador Federico Mirré es que también nosotros creemos que habría que profesionalizar dentro de la carrera el trabajo de prensa. Esto está ocurriendo en un proceso donde los sucesos no se notan. Si no estoy equivocado en la última reforma legislativa se ha exceptuado a la tarea de prensa de los agregados. Es decir, ya no existen más los agregados de prensa, esto es, aquellos políticos y periodistas que iban a las embajadas y hacían el trabajo de prensa. Con esta audaz supresión



ahora el trabajo de prensa va a tener que ser hecho por gente de carrera. Y lo más notable es que este suceso no ha sido registrado por los periodistas. El sindicato de prensa, la Sociedad de Periodistas de Buenos Aires (U.T.P.B.A.) ignoran este hecho y quizás por ello haya salido bien. No se han opuesto; la ley se aprobó y a partir de la última reforma de la ley en las embajadas argentinas, a medida que vayan saliendo y renunciando los agregados de prensa existentes, el trabajo de prensa lo van a hacer los diplomáticos de carrera.

## **EMBAIXADOR MARCOS AZAMBUJA**

Ontem fiz uma exposição que foi breve. Não teve a rigor o estilo deste Seminário. Eu estava representando o Chanceler Celso Amorim e não pude sequer ficar para os debates. Hoje é que participo realmente do encontro com o duplo prazer de debatedor e expositor.

Começaria pela parte antiga da nossa formulação que é a sigilosidade ou confidencialidade e depois chegaria à parte nova do tema que é a transparência. Acho que 20 anos atrás nós talvez não pudéssemos falar de nada disso porque era sigiloso falar da própria sigilosidade, e a transparência não existia ainda sequer como conceito operacional. Falava-se, então e apenas, de boa-fé. Creio assim, em primeiro lugar, que nós estamos aqui comemorando o fato de que o tema existe e pode ser discutido desta maneira.

Por longo período vivemos, os dois países, uma fase do privilegiamento do sigiloso, além de todos os limites da racionalidade. Em primeiro lugar, porque tínhamos uma tradição diplomática de velha escola e essencialmente de velhas escolas não anglo-saxônicas, em que prevalecia a ideia de que o sigilo era durador, permanente, irrecorrível e que os arquivos eram depósitos de sigilos, e esses sigilos não deveriam ser, a rigor, revistos.

A ideia da abertura de arquivos, da reclassificação de documentos, a ideia de que um segredo é essencialmente uma função temporal, é uma ideia mais bem anglo-saxônica. Lembro-me da primeira vez que soube como se fazia no Departamento de Estado norte-americano o processo de abertura de arquivos e a sistemática de classificação de documentos. Tive, naquela época, como pessoa da minha geração e do meu ofício, uma sensação de alarme, de que aquilo pudesse acontecer e onde começaria ou terminaria risco tão grande para mim e para os meus companheiros, interlocutores ocasionais ou habituais de funcionários do governo de Washington. Desde então passei a falar com americanos com cuidado adicional porque sabia que neles residia sempre o perigo de que aquilo se transformasse, no curto ou médio prazo, em uma espécie de quase jornalismo.

A sigilosidade entre nós, portanto, porque a víamos eterna e permanente, foi-se tornando excessiva porque ela era o elemento de proteção essencial do escriba diplomático. Quem escrevia um texto diplomático, ao rotulá-lo - e ainda é um direito de quem escreve rotulá-lo - buscava muitas vezes uma proteção. Houve uma espécie de metástase do que seria confidencial, que se transformou em uma espécie de mancha imensa cobrindo terrenos legítimos e terrenos amplamente ilegítimos. Atribuo isso em parte às então chamadas “Teorias de Segurança Nacional”, que estenderam a ideia do sigilo a novos terrenos e novos campos e erigiram isto em uma teoria, uma doutrina de comportamento, de conduta e de interação diplomática.

Na Argentina e no Brasil - falo pelo Brasil com convicção, e sobre a Argentina sempre na presunção de prováveis afinidades e simetrias - o sigilo se transformou quase que em um modo habitual de operação intramural, não havendo sequer a previsão da reclassificação do que fora considerado sigiloso e que claramente não mais o era.

Nós no Brasil hoje temos a possibilidade de fazer esse trabalho. Temos leis que permitem realizá-lo, mas não temos tido os meios humanos e financeiros de proceder a essa leitura e a essa reclassificação. Acho essencial a abertura de arquivos de uma maneira absolutamente respeitadora de critérios claros e estáveis. Como nós não temos os atores capazes de ler o que está nesses arquivos, a proteção então continua por motivos em ampla medida inerciais. O processo de leitura e revisão presume que o leitor seja tão inteligente, sábio ou mais do que o autor inicial, e encontrar pessoas com esse grau de informação e sabedoria, dispostas a reexaminar amplíssimos arquivos é uma tarefa difícil.

Nós sabemos que o dano a uma determinada relação diplomática não é necessariamente resultado de eventos contemporâneos. Hoje pode surgir um documento argentino do século XIX que ainda cause dano. O dano do passado não se esgota em certo período. Portanto, estou convencido da necessidade do reexame cuidadoso e prudente de arquivos antes da sua abertura aos pesquisadores e ao público.

Observei no Departamento de Estado dos EUA algumas vezes isso. É muito comum ver gente folheando os arquivos. Creio que todos os pesquisadores aqui - muito mais que eu, que sou apenas do ofício diplomático - por vezes neles encontram folhas que remetem a outro grau de classificação. Acho que todos conhecem exatamente como se opera isso. Nunca se dá uma abertura total de coisas que ainda guardam informações sensíveis e que, às vezes, com o tempo se tornam mais letais, porque elas virão à tona em um novo quadro de relacionamento no qual, no ser revelado, o passado parece hostil e agressivo, pois está sendo visto fora de contexto.

Caberia a nós fazer um esforço comum para encontrar as práticas e os métodos para que o fim da sigilidade corresse com naturalidade e com racionalidade em cada caso. Talvez pudéssemos reclassificar por décadas. Talvez a nossa história diplomática pudesse ir sendo aberta de uma maneira relativamente simétrica. Celso Lafer tem sobre isso relevantes preocupações.

Repito o que disse antes: quanto à sigilidade, acho que temos que agir juntos em um processo seletivo e tão acelerado quanto possível, e quando se identificasse alguma. Eu diria que Mônica Hirst merece de todos nós o agradecimento. Coisa mais sensível, que o outro parceiro fosse previamente avisado. Em certos casos podíamos nos consultar e identificar aqueles papéis que ainda têm a capacidade de causar dano à nossa relação. Haveria formas, talvez (tenho horror de propor a criação de grupos de trabalhos, painéis, etc.), mas de qualquer maneira, alguma coisa se deveria criar, formal ou informalmente, que permitisse que nós nos sinalizássemos simetricamente sobre o processo de desvendamento do passado.

Creio que com o fim das doutrinas de segurança nacional, com o fim do autoritarismo, com o fim dos governos militares, está havendo um retorno do sigilo ao seu âmbito mais ou menos natural. Embora, como sempre, perversamente surjam áreas crescentes de sigilos tecnológicos, e científicos (a própria expressão “tecnologia sensível” é recente), áreas que antes eram menos dramaticamente confidenciais. A diplomacia hoje se faz também sócia das áreas da ciência e tecnologia e passa a ser envolvida nessa nova sigilidade.

Creio que houve uma redução do sigilo no sentido tradicional e um aumento do sigiloso sobre métodos, meios, técnicas, sobre o saber-fazer de muitas coisas. Também sobre isso nós poderíamos encontrar formas de diálogo. Creio que nunca esse conjunto de temas foi tratado entre nós em momento algum do passado. Não tenho, de fato, nenhuma recordação de que esse assunto tenha sido tratado entre nós de alguma maneira.

A transparência é o outro lado, o lado brilhante dessa medalha. É um dever novo da diplomacia.

Quando comecei no ofício da diplomacia, o dever era a boa fé, era a correção do gesto. Mas não existia conceitualmente a ideia da transparência. Transparência é um conceito que brota das relações do Estado com a sua própria cidadania, com sua própria sociedade, mas ganha também uma nova dimensão em suas relações com os outros atores internacionais.

A transparência é hoje um valor não só da relação do Estado com os seus governados, mas de um país com outro país. Creio que o próprio conceito de transparência é inédito, creio que a ideia não existiria, como hoje a definimos, há 15 ou 20 anos. Acredito que o próprio conceito não encontraria eco porque ele pareceria temerário, imprudente, ele não encontraria uma base, sequer conceitual, para sua expressão.

Acredito que a transparência se vai transformando em uma nova ferramenta e em uma nova virtude diplomática. O sigilo sempre foi parte do nosso arsenal. Toda a trajetória da diplomacia e da confidencialidade se cruzam permanentemente. Sempre houve setores dedicados a manter e a preparar códigos, a desenvolver e proteger a comunicação cifrada, os correios diplomáticos. Toda nossa memória profissional está marcada pelo sigilo, inclusive como parte de nosso prestígio e como parte daquilo que distinguia a diplomacia em relação a outros corpos do Estado. A ideia existia de que nós, diplomatas, guardávamos, individual e coletivamente, melhor um segredo de que os outros funcionários.

Com a transparência, com tudo o mais o que aqui hoje vemos aflorar na nova inter-relação das duas diplomacias, argentina e brasileira, do posicionamento de cada uma e de ambas perante a opinião pública e o mundo acadêmico, surgiu uma exigência de agirmos, em certa medida, contra o nosso grão. O que se convida a diplomacia agora a fazer é o que ela nunca fez, ou o que fez mal, ou de forma hesitante e intermitente.

É o imperativo de um processo de interação com a sociedade, prestando contas, dando informações, respondendo - aproveitando a expressão tão feliz do Celso Lafer - a “agenda da opinião pública”. É uma agenda realmente da opinião pública. A opinião pública passa a ter uma extensa agenda de cobranças.

A diplomacia que antes se resguardava completamente dessa interação entrou em uma dança irresistível. Ontem, em outra palestra, era assunto de uma conversa entre nós que caberia ainda à diplomacia determinar os compassos dessa relação com a sociedade. A resposta talvez não deva ser tão veloz, e deva ter presente certas especificidades de preocupação que são próprias do jogo diplomático, com determinadas características que devem ser preservadas.

Em primeiro lugar, porque o ato diplomático é quase sempre mais grave e tem maior repercussão e durabilidade que o fato jornalístico, do que os impulsos da multidão, do que o discurso político na sua paixão. Ainda se atribui à diplomacia uma intenção no gesto mais perdurável, uma densidade e uma reflexão maiores. Pensa-se ainda que o ato diplomático seja mais reflexivo, mais fruto de uma maturação do que a resposta política com suas urgências habituais. Acho que cabe a ela, como ao judiciário, uma espécie maior de reflexão. A diplomacia tem também que responder à sociedade. Mas essa resposta deve ter cadências próprias, o que músicos chamariam “tempi”, próprios, tempos diferentes de resposta.

Sei que é impossível fazer o tempo voltar atrás, mas ainda tenho alguma nostalgia do tempo da diplomacia conduzida de uma maneira bem mais pausada, e controlada. Mas é apenas uma nostalgia e sei que devemos aderir ao novo processo com naturalidade.

Creio, como já disse, que não temos sobre isso procedido a nenhuma reflexão mais profunda. Não creio que tenha havido - a não ser este momento neste Seminário - entre nós nenhum momento em que se tenha examinado tão extensamente como é a nossa máquina burocrática, e como seus múltiplos setores atuam.

Porque não basta apenas a diplomacia agir com transparência se não há certa correspondência por parte dos órgãos de segurança, militares ou civis. Trata-se de um complexo jogo. O que creio que começamos a fazer é violar, se posso dizer, as regras antigas de uma maneira construtiva.

Brasil e Argentina começam a criar, por exemplo, agências consulares comuns. É claro que sempre nessa área as regras do sigilo não são tão rigorosas. Estamos a caminho de termos estagiários de um Ministério no outro, na intimidade do seu funcionamento, e isso vai gerando evidentemente novas atitudes. Não quero sugerir que o sigilo esteja em vias de extinção, pelo contrário, ele ainda oculta e cobre muita coisa que deve ser legitimamente resguardada. Mas acho que nós estamos a caminho de outra mentalidade.

Lamento que até agora não tenhamos foros para discutir estes temas de uma maneira eficaz. Houve grandes centros, em cada país, em que se elaboraram a “doutrina de segurança nacional”, com seu corolário de legitimação do sigilo. No caso brasileiro, foi na Escola Superior de Guerra onde mais claramente ela se desenhou. Creio que nós não temos ainda nenhuma instituição em que se pense essa nova diplomacia de integração, essa diplomacia de sócios que se aproximam, que elabore quais são as regras do novo jogo, que restrinja o sigilo ao seu espaço natural e que privilegie a transparência como uma nova dimensão do nosso relacionamento.

Acho que o que se busca com a transparência não é, a rigor, a transparência em si. Acho que o prêmio da transparência é a credibilidade. O que se busca, a rigor, é credibilidade recíproca. Em outras palavras, que o que um diga ao outro seja reconhecido como valioso, como verdadeiro, como construtivo. Essa credibilidade é que me parece hoje o bem maior que esse tipo de comportamento permite alcançar.

Temos que levar em conta, no processo de interação construtiva, que outras comunidades que não apenas a diplomática têm interesses e motivações diferentes. O empresariado, por exemplo, busca legitimamente seu lucro, seu ganho, seus objetivos. São outros jogos, igualmente legítimos, mas que são motivos por impulsos diferentes da diplomacia.

Também os meios de comunicação social têm outra motivação. Com eles temos uma dificuldade permanente. Sou uma pessoa totalmente favorável à busca constante da transparência, da informação transmitida, mas há entre nós, diplomatas e jornalistas, dificuldades fundamentais.

O primeiro é que para a diplomacia o não acontecimento é, de certa maneira, o objetivo maior. A diplomacia ideal talvez se desse em uma folha de papel em branco. Nada teria acontecido.

O segundo objetivo da diplomacia é utilizar o tempo em seu próprio favor para que as crises, os grandes problemas se diluam no próprio passar do tempo. O tempo, grande aliado da diplomacia, é o grande adversário do jornalismo. No jornalismo, o tempo é a morte

em horas, na diplomacia, é a salvação em meses. Temos que reconhecer uma dificuldade essencial entre nós e a “média”.

Em terceiro lugar, o jornalismo procura evidentemente a magnificação do evento, a sua dramatização, sua teatralização, e nós procuramos transformar, pelas astúcias da linguagem, do comportamento e do estilo, quase tudo em rotina de consulta e troca de informação. O que a diplomacia procura é transformar o excepcional em banal, desdramatizar as situações, e evidentemente, os meios de comunicação querem que eu não mude de canal, não mude de jornal, ou seja, busca exatamente o oposto.

Da mesma forma, há percepções distintas como já apontei, nas relações com o mundo dos negócios. O meio empresarial desejaria “atrelar” a diplomacia a cada um dos seus interesses, fazendo a diplomacia sua sócia em cada gesto.

A ligação entre nós diplomatas é mais natural e mais fácil com a Academia (o Gelson Fonseca tem um trabalho extraordinário, precursor profético de tudo isso: Diplomacia e Academia é seu título). Aí sim há interesses que são em ampla medida convergentes: a procura do saber, a clareza do entender. Existe aí outra diferença de tempo, o tempo da academia é mais longo. É, desta forma, o oposto do jornalismo. Aí há amplas possibilidades. O único conflito se dá com esse desvendamento do sigiloso, que eles desejam amplíssimo, e nós temos que cuidar para que seja tão amplo quanto possível, mas resguardando aqueles elementos que ainda tenham capacidade de causar dano. Não creio que haja entre nós, hoje, grande problema filosófico sobre esse tema. Há apenas diferenças de instrumental.

Abrir arquivos, limitar sigilosidades é quase tão difícil como produzir aquela imensa massa de papel que, em certo momento, Deus saberá por que foi rotulado de sigiloso. Geralmente, bem mais para proteção das tolices dos autores do que por resguardo dos interesses maiores do Estado.

Isto é essencialmente o que eu gostaria de dizer. A sigilosidade perdura como ingrediente essencial do nosso ofício. A transparência é um conceito novo extraordinariamente dinâmico. Nós temos que interagir com alguns sócios naturais e com outros que não são tão naturais.

A diplomacia, no processo de se modernizar, não pode deixar de ser o que ela deve ser: uma forma mais estável de sabedoria, uma forma específica de interação entre povos e nações. Em nosso afã de atendermos a um novo eleitorado, a uma nova clientela (a opinião pública), não se deve perder certas virtudes que não são recentes, nem a rigor antigas. Elas fluem da percepção muito clara que nas relações entre os Estados, nas avaliações sobre pessoas e nos julgamentos de valor, o sigilo, a discricção, a confiabilidade ainda fazem mais bem do que mal.

A transparência, quando se está administrando conflito, nem sempre é, a cada momento, desejável. Vamos procurar aqui, como em tudo, e o equilíbrio.

# V. ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS FRENTE A UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL: LA REGIONALIZACIÓN ECONÓMICA Y LAS POLARIDADES INDEFINIDAS

PROFESSOR CELSO LAFER

– I –

O tema que vou examinar é o das alternativas estratégicas brasileiras frente a uma nova ordem internacional, encarando os processos de regionalização econômica à luz de um mundo hoje assinalado pela dinâmica de polaridades indefinidas. Para tratar das polaridades indefinidas convém antes refletir um pouco sobre o mundo das polaridades definidas e, para tentar esclarecer as diferenças, vou começar elencando três campos clássicos na análise das relações internacionais: o campo estratégico-militar que tem como foco o tema da paz e da guerra, e a discussão da sobrevivência dos Estados como unidades independentes no sistema internacional; o campo econômico que privilegia o que um país significa para o outro como mercado no sentido mais amplo, e o campo dos valores que realça as afinidades e discrepâncias quanto às formas de conceber a vida em sociedade, chamando, assim, a atenção para o tema dos modelos de sociedade. O meu objetivo é mostrar, de maneira muito sintética, como é que funcionavam esses três campos na vigência do conflito Leste/Oeste, onde o sistema internacional tinha polaridades definidas, para, a seguir, tentar vislumbrar como operam no mundo Pós-Guerra Fria, assinalado pela dinâmica de polaridades indefinidas.

– II –

A primeira observação é que a controvérsia específica da bipolaridade dava um foco ao sistema internacional. Paz e Guerra eram, com efeito, a instância última do sistema internacional e a dissuasão nuclear e o equilíbrio do terror, pela sua hierarquia e porque obedeciam à lógica das relações entre as superpotências, parametravam conflitos e tensões periféricas no campo estratégico. É, exemplificativamente, o caso do Oriente Médio. Também no campo econômico a bipolaridade limitava a autonomia, pois a solidariedade política continha o escopo dos contenciosos econômicos. É o caso, por exemplo, do Japão e da Comunidade Europeia em relação aos Estados Unidos, mesmo considerando a permissividade da economia capitalista, sem falar que a União Soviética, na lógica centralizada do sistema comunista, abafava o contencioso no âmbito do COMECON. Havia, por outro lado, a coerência entre a capacidade de gerar poder econômico e militar e produzir sentido no campo dos valores por força da mensagem universal a qual aspirava a confrontação ideológica Leste/Oeste, cabendo lembrar que EUA/URSS juntavam à sua condição de estados protagônicos, a de polos de poder axiológicos representativos de uma “visão do mundo”. Por isso os modelos da sociedade colocados pela confrontação ideológica Leste/Oeste faziam com que não houvesse um grande descompasso entre poderio e significado.

Existia, no entanto, para retomar uma ideia que desenvolvi há muitos anos, um descompasso entre ordem e poder. Este descompasso entre ordem e poder significava que a agenda internacional não se estruturava apenas em torno das relações Leste/Oeste. Daí as brechas para os temas Norte/Sul. É neste contexto que surgem, no campo econômico, o Grupo

dos 77 e, no político, o Movimento dos Não Alinhados. Com efeito, o parâmetro último do sistema internacional era dado pela relação Leste/Oeste, mas, como esta não tinha poder suficiente para organizar a agenda internacional exclusivamente em torno de sua polaridade, esta situação abriu espaço para as tensões e para os conflitos regionais, e para que a temática Norte/Sul tivesse uma dinâmica própria em todos os campos, inclusive no dos valores. É neste sentido que se pode dizer que, no âmbito da diplomacia multilateral, o Grupo dos 77 e o Movimento dos Não Alinhados foram a expressão possível da polaridade Norte/Sul no enquadramento da polaridade Leste/Oeste. Estas são, em síntese, de forma muito genérica e esquemática, na minha avaliação, as características do mundo das polaridades definidas.

– III –

O sistema internacional de hoje é o das polaridades indefinidas, e essas polaridades indefinidas têm como marco o fim da Guerra Fria. O fim da Guerra Fria, por sua vez, tem dois momentos.

O primeiro momento estende-se da queda do Muro de Berlim à Guerra do Golfo. Caracteriza-se pela expansão bastante generalizada de uma visão liberal, na qual democracia e mercado são vistos como polos convergentes do progresso. Há, no campo dos valores, uma rejeição do comunismo e do socialismo real, que corresponde à inanidade política da Europa do Leste. Cria-se a expectativa de uma nova ordem pública mundial baseada no direito e na razão e numa nova articulação otimizada de princípios e meios, tanto a Leste quanto a Sul. Verifica-se, neste contexto, uma clara deslegitimação daquilo que era, no âmbito da diplomacia parlamentar (por exemplo: ONU), a visão do Sul a respeito de como deveria estruturar-se o sistema internacional. Esta deslegitimação assinala e explica, perante a opinião pública do mundo desenvolvido, o fim da atração mobilizadora da descolonização; a impaciência com a ineficiência econômica num momento de ênfase na produtividade e na competitividade; as pressões inconformistas em prol da observância estrita em matéria de direitos humanos; a inquietação com a inadequada tutela do meio ambiente; a inaceitabilidade do aventuralismo militar e da utilização do uso da força para a anexação de territórios exemplificados com a ação do Iraque na Guerra do Golfo; a preocupação com o tema do narcotráfico e a angústia com as movimentações demográficas dos “novos bárbaros”. Tudo isto leva à inserção, na agenda internacional, de “global issues” novos que diluem a legitimidade dos temas suscitados pelo “Sul” no período das polaridades definidas (por exemplo, o da nova ordem econômica internacional). Este é o momento onde se vislumbra, no sistema internacional, o poder das forças centrípetas. Vale dizer a ideia da expansão da razão e de uma correspondente lógica de unificação. É como se a “Ilustração” do século XVIII tivesse encontrado condições efetivas de consolidação em curto prazo da “paz perpétua”.

O segundo momento Pós-Guerra Fria começa com a derrocada da União Soviética, que significou não apenas a decomposição da Guerra Fria, mas também do edifício interestatal através do qual ela se articulava. É o fim da Alemanha Oriental, é o fim da União Soviética, é o fim da Iugoslávia. É o reinício de algo que parecia sepultado depois do horror totalitário: a “purificação étnica”. É o argumento dos problemas das minorias; é, em síntese, o aparecimento do poder das forças centrífugas, desagregadoras da lógica da unificação. É como se a visão romântica da desmedida liberdade de reivindicação de velhas e novas identidades nacionais, étnicas e religiosas, tivesse encontrado o seu caminho para, ao afirmar-se através da secessão de estados e dos fundamentalismos, conter a lógica da unificação que caracteriza o primeiro Pós-Guerra Fria, por meio de outra lógica: a lógica da fragmentação.

Daí o jogo de uma dicotomia que vai caracterizar o sistema internacional das polaridades indefinidas, no qual estamos hoje inseridos: de um lado a lógica integradora que aparece claramente no campo econômico, e de outro a dinâmica desintegradora das identidades. Em síntese, estão atuando simultaneamente forças centrípetas e forças centrífugas. Disso advém, e eu sigo aqui uma observação de Zaiki Laidi, a percepção de descontinuidades no sistema internacional, que aparece com as características de transitório instável, desarticulado e ambivalente. Essas descontinuidades exprimem um descompasso entre significado e poderio, entre a hierarquia dos poderes e os valores.

Em outras palavras, se no período das polaridades definidas da Guerra Fria era possível identificar um descompasso entre ordem e poder, hoje, no Pós-Guerra Fria é válido chamar a atenção para um descompasso entre significado e poderio. Para isso contribuiu a dessuetude do socialismo real, uma vez que a legitimidade no plano internacional reflete modelos abrangentes de organização interna que têm um significado na medida em que dão respostas a problemas de organização social, política e econômica. De fato, com o término do conflito ideológico Leste/Oeste no primeiro Pós-Guerra Fria, as forças centrípetas da lógica da unificação estavam induzindo a uma universalização, no campo dos valores, da relação entre democracia e mercado. Esta é, para ilustrar com um ensaio que teve larga divulgação, a tese de Fukuyama sobre o fim da História. Entretanto, o segundo Pós-Guerra Fria mina esta proposta de universalização, por obra das forças centrífugas que se veem conduzidas por uma lógica de fragmentação.

A minha tese, quando tive a responsabilidade de conduzir a Chancelaria brasileira, foi a de que o equilíbrio entre as forças centrípetas e as forças centrífugas, entre a lógica da unificação e a lógica da fragmentação só é alcançável pela tolerância e esta só é viável através da democracia. Daí a importância que atribuí à democracia e aos direitos humanos na agenda diplomática brasileira. Eu ponderava, na ocasião, que o tema da tolerância no mundo contemporâneo não é apenas o de lidar com o “diferente” na religião e na política que leva à tutela da liberdade religiosa e política através dos direitos humanos de 1ª geração. É a de construir a tolerância em relação ao “diverso” de minorias étnicas, linguísticas e de outros tipos de visão do mundo no pluralismo da civilização. Continuo convencido desta tese, mas observo, na condição de analista, que o artigo recente de Huntington em “Foreign Affairs” sobre o conflito de civilizações exprime a temática das polaridades indefinidas no campo dos valores, pois obedece à lógica da fragmentação.

Huntington, com efeito, ao apontar que o conflito no sistema internacional será basicamente o do desencontro entre civilizações e não o dos conflitos ideológicos e econômicos ou entre estados, está em sintonia com a lógica da fragmentação porque pressupõe impossível o ponto de vista kantiano, no qual está lastreado o conceito da humanidade que sustenta epistemológica e eticamente a lógica da unificação. Neste sentido e em contraste com Fukuyama, o paradigma do conflito de civilizações responde a esta lógica de fragmentação e, ao responder à lógica de fragmentação, chama a atenção para o descompasso entre poderio econômico e militar e a capacidade de gerar significado.

Em síntese, globalização/regionalização; lógica da unificação/lógica da fragmentação; forças centrípetas/forças centrífugas que são as categorias conceituais de que me vali para descrever o mundo Pós-Guerra Fria das polaridades indefinidas não excluem do campo diplomático os temas da hegemonia e da desigualdade, que são - convém reiterar - inerentes à relação Norte/Sul, mas os tornam mais complexos. Esta complexidade está na raiz da percepção das descontinuidades e na conseqüente dificuldade de pensar a inserção estratégica dos países.



Feitas estas considerações, começo a especificação do meu tema. Existe importante relação entre o campo econômico e o “clima político”. Comércio, investimentos, fluxos financeiros que obedecem à lógica da unificação conformam-se ao clima político na medida em que este reforça ou compromete a confiabilidade, a credibilidade e a previsibilidade. Em outras palavras, a governança do sistema internacional tornou-se mais complexa no mundo das polaridades indefinidas, em função da contraposição das duas lógicas: unificação x fragmentação. Isto tem impacto, como vimos no campo dos valores, com consequências evidentes no campo estratégico e no campo econômico.

Começo com o campo estratégico. A dialética defesa/segurança coloca-se hoje de uma maneira distinta da época das polaridades definidas. Existem poucas ameaças militares de larga escala, mas a insegurança aumentou. A consequência disso é que as políticas de defesa não levam a uma política de segurança. Neste sentido é importante sublinhar que a segurança de um Estado atualmente está mais ligada do que antes à sua filiação a um contexto regional, tendo diminuído a centralidade do contexto global. Exemplifico com o Oriente Médio. Na época das polaridades definidas a paz entre Israel e Egito foi claramente conduzida pela ação do Presidente Carter, que foi o grande mediador de Camp David. A atual Conferência de Paz iniciou-se no primeiro momento do Pós-Guerra Fria, sob os auspícios dos Estados Unidos e da União Soviética. O acordo Israel-OLP, que corresponde ao segundo momento Pós-Guerra Fria, tem outra lógica. Resulta da percepção de Israel e da OLP sobre a importância da paz no contexto regional. Foi algo independente dos Estados Árabes e se conta com o apoio dos Estados Unidos, que tiveram do acordo, pelo que se sabe, uma informação “a posteriori”, este apoio não teve o caráter protagônico de Camp David.

No campo econômico, e com isto vou aos pontos conclusivos da minha exposição, também vemos o jogo de forças centrípetas e forças centrífugas.

As forças centrípetas obedecem à lógica da unificação. Manifestam-se, por exemplo, através da Rodada Uruguai do GATT que exprime a visão de um grande e abrangente sistema multilateral de comércio, cabendo observar que as dificuldades de sua negociação indicam o peso das forças centrífugas e da lógica da fragmentação. As forças centrípetas, de vocação global, não excluem a regionalização econômica que, por sua vez, pode se colocar na perspectiva de polos ou na dos blocos. Em termos de polos existe complementaridade entre as forças centrípetas de globalização e as forças centrífugas da regionalização econômica. Na perspectiva de blocos, o ensimesmamento do protecionismo obedece ao jogo das forças centrífugas e é comandado pela lógica da fragmentação. Feita esta sucinta colocação, comento rapidamente como estou vendo a regionalização econômica a partir de algumas observações em torno do MERCOSUL, do NAFTA, da CE e do que está ocorrendo na Ásia, para concluir com uma avaliação sobre as conveniências estratégicas brasileiras.

MERCOSUL: MERCOSUL é a nossa circunstância, para falar orteguianamente, e transita pelo aprofundamento da parceria argentino-brasileira. Faz parte da nossa vida, pelo dado da proximidade geográfica; pela densidade das relações que trouxe a efetiva existência de uma fronteira-cooperação; pela identidade democrática; pelo compartilhar das novas políticas econômicas da agenda da modernização que o fim do modelo de substituição de importações trouxe; pela percepção comum de seu significado como plataforma da inserção competitiva numa economia que se globaliza e pela experiência do que representa como prática diplomática uma diplomacia de integração que é distinta pela sua profundidade, de uma diplomacia de cooperação.

Lembro, para esclarecer o conceito de diplomacia de integração, o esquema de Hirschman, em função do qual o encaminhamento de problemas de firmas, estados, organizações, encontra três caminhos: o da saída (*exit*) que se exprime nos mecanismos do mercado; o da voz (*voice*) que representa as formas de articulação política, e finalmente o da lealdade (*loyalty*) que dá a extensão à voz e estabelece os limites da saída. A diplomacia de integração, por força da lealdade, amplia a extensão da voz, força a discussão e o exame dos problemas, limita a saída. Comporta uma analogia com o “single sourcing” na indústria automobilística que reduz as opções do mercado em relação a terceiros, mas força, na relação entre o produtor de autopeças e a indústria montadora, uma relação de interação baseada na voz mediante a qual se discute e se resolve os temas de preços, qualidade, projetos tecnológicos, etc. *Mutatis mutandis* o mesmo ocorre num processo de integração que, dada a heterogeneidade dos interesses em jogo, enseja sempre um vasto contencioso econômico.

Numa proposta de integração Pós-Guerra Fria como o MERCOSUL, que almeja ser um polo aberto e não um bloco ensimesmado e que busca a liberalização dos fatores produtivos para dentro e para fora do espaço econômico comum, seguindo a lógica da unificação, um dos temas básicos da discussão é o das condições de concorrência. Com efeito, o mercado tem as suas imperfeições e a expressão política dessas imperfeições, no plano internacional, é o contencioso econômico que justamente uma diplomacia de integração busca resolver de maneira mais intensa, criando espaço para a voz equacionar os seus problemas. O varejo desse contencioso, no entanto, em especial para a Argentina e o Brasil que são o seu núcleo, tem que estar inserido no atacado da concepção estratégica do MERCOSUL, como plataforma de inserção competitiva e forma de “estar no mundo” das polaridades indefinidas do Pós-Guerra Fria. Daí a relevância da lealdade que cria a confiabilidade e a credibilidade para lidar, através dos mecanismos da voz, com essas diferenças que são normais num processo de integração, ainda mais no caso do MERCOSUL que está buscando, em função do calendário de Las Leñas de 92, a sua forma definitiva.

NAFTA: Começo com o óbvio. Canadá e México, pela sua proximidade geográfica, pelo volume de seus fluxos comerciais, têm, na relação com os Estados Unidos, uma opção inequívoca. Há, no caso do México, o tema das migrações para os EUA e o problema da mão de obra não legalizada.

Do ponto de vista brasileiro parece-me que a postura em relação ao NAFTA deve ser a de uma adaptação criativa. Creio que, tanto para a Argentina quanto para o Brasil, além dos problemas clássicos de novas dificuldades de acesso a mercados, os temas importantes que se colocam no relacionamento com o NAFTA estão vinculados aos riscos de diversificação de investimentos e as consequências disto, dentro da lógica de unificação que ocorre no plano econômico.

COMUNIDADE EUROPEIA: É, de todas as regiões, a única verdadeira região econômica no sentido mais pleno e mais denso, com mais vocação, no entanto, para bloco do que para polo. A CE também vive a mudança provocada pelas polaridades indefinidas. O Primeiro Pós-Guerra Fria, com o empenho no mercado totalmente unificado e com as aspirações iniciais de Maastricht, obedece à lógica da unificação e traduz a euforia com o papel que a Europa Comunitária poderia desempenhar naquele momento, na viabilização da “paz perpétua”. O Segundo Pós-Guerra Fria, ao colocar os custos econômicos e políticos da unificação e do alargamento da Comunidade, da absorção de pessoas e de situações que derivam da lógica da fragmentação no Leste Europeu, das pressões migratórias do Magreb, trouxe um clima de preocupação, de pessimismo, não estranho ao tema do “conflito de civilizações”. Há, no entanto, um dado que me parece importante: a presença da Alemanha na

Europa, dentro do enquadramento da CE, reduziu significativamente o peso de um passado conflitivo e colocou a CE, apesar das suas atrofias políticas, como um processo irreversível. Com esta avaliação passo à Ásia Oriental que abrange, para falar com o Banco Mundial, Japão, China, os quatro tigres - Coreia, Singapura, Taiwan, Hong Kong - e os três de industrialização recente, Indonésia, Malásia, Tailândia, registrando, no entanto, que, em função do tempo, farei apenas algumas indicações sobre Japão e China.

#### Ásia: Japão/China

Aponto, preliminarmente, que o Japão deverá desempenhar um novo papel no mundo. Este novo papel deriva das suas mudanças internas e da mudança do contexto internacional. Registro, no entanto, que o Japão tem, para usar o argumento de Huntington, uma cultura voltada para dentro e não voltada para fora, e um passivo muito grande, herança da 2ª Guerra, no âmbito do seu contexto regional. Confronta-se com uma China muito bem sucedida no seu dinamismo econômico que, se tem problemas políticos, vem conseguindo, em contraste com a URSS, manter a sua unidade. Estas são dimensões políticas de uma região de excepcional sucesso econômico.

Neste horizonte, ao pensar, estrategicamente, a inserção brasileira, acentuei, na ocasião, que o MERCOSUL era nossa circunstância; era um dado básico da nossa presença no mundo enquanto plataforma de inserção competitiva, que tem estruturalmente a característica de polo aberto, dada a condição de “global traders” da Argentina e do Brasil e ao fato de não ter escala econômica para ser um bloco ensimesmado. Tive também uma preocupação com os nossos demais vizinhos e com a importância de transformar, através de novas iniciativas políticas e econômicas, todas as nossas fronteiras em fronteiras-cooperação.

Vi a importância da nossa relação com os Estados Unidos como uma das três grandes macroparcerias operacionais do Brasil, que exigia um tratamento muito cuidadoso e inovador, inclusive à luz da superação de certos contenciosos (informática, meio ambiente, etc.) e em função do que viesse a ser o desdobramento do NAFTA. Daí a importância da relação com o México e com o Canadá, na medida em que o NAFTA era uma proposta cujo contorno não estava claro.

A segunda parceria operacional era a CE e foi nesta linha que celebrei o Acordo de Terceira Geração que, precisamente por enquadrar a cooperação, no campo dos valores, compartilhados da democracia e dos direitos humanos, ensejava uma sinalização diplomática que, pelas razões anteriormente expostas, parece-me fundamental realçar.

A terceira parceria operacional, na qual estava empenhado, era o Japão. Primeiro, porque era um país com excedentes financeiros que não existem em nenhum outro lugar do mundo; segundo, num mundo de polaridades indefinidas, vislumbrava problemas adicionais que o Japão teria no contencioso econômico com os Estados Unidos, e tensões no seu contexto regional que abriam novas possibilidades para o Brasil dada a existência de uma prévia e importante relação com o Japão. Parecia-me um assunto a ser explorado igualmente à luz do papel da experiência japonesa, em matéria de planejamento industrial, de novas formas de produção que, repercutindo internamente, representariam um reforço da competitividade e da qualidade, indispensáveis para assegurar a continuidade da presença exportadora do Brasil. Claro que também não desconsidere a relevância da China como uma importante opção brasileira, inclusive pela similitude, no plano mundial, derivada da dimensão continental dos dois países.

Em síntese, esses eram os pontos que eu queria colocar para a discussão, sublinhando basicamente a sua moldura que é a das polaridades indefinidas, que ensejam forças centrípetas e forças centrífugas que provocam, simultaneamente, tanto a lógica da unificação quanto a da fragmentação geradora, em escala internacional, do descompasso entre significado e poderio, que está na raiz do artigo de Huntington, com os desdobramentos no campo estratégico e no campo econômico, que procurei sucintamente indicar.

## **PROFESSOR CELSO LAFER**

Começo com um ponto chave colocado pelo Roberto: se a incerteza vai ou não ser parte da ordem e o que significa a disjunção entre poder e significado. Sabemos que no plano interno a ordem é o termo forte, a desordem é o termo fraco. Define-se a desordem em função da ordem. No plano internacional, ao contrário, o termo forte continua sendo a guerra e o termo fraco a paz, o que nos leva à dicotomia nomia/anomia. No mundo das polaridades definidas, pela nomia do conflito Oeste/Oeste, a previsibilidade era maior do que hoje. Por isso creio que vivemos a imprevisibilidade do confronto entre a lógica da unificação e a da fragmentação que traz a insegurança da anomia. Exemplifico com alguns assuntos que tive que cuidar.

Angola - a expectativa, fruto da lógica da unificação, era a de que a pacificação de Angola seria inequívoca, pois os problemas do conflito bipolar tinham desaparecido. Assim, eleições com a supervisão da ONU seriam realizadas, consolidar-se-ia a democracia e o país seria reconstruído. Ledo engano, pois a guerra civil continua, obedecendo à lógica da fragmentação.

África do Sul - é ponto chave na dinâmica da África, representando um centro econômico potencial irradiador na medida em que o país superar os dilemas políticos derivados do “apartheid”. Esses dilemas políticos estão sendo encaminhados, mas estão sujeitos a fluxos e refluxos.

Consequentemente, o nosso Atlântico Sul, que tem a África do Sul e Angola como fronteiras além-mar, carrega as inseguranças que acabo de apontar.

Segundo exemplo: a derrocada da URSS gera toda uma inquietação sobre o que era a sua periferia. Nela, claramente estão atuando dois países: a Turquia e o Irã. A Turquia, com uma perspectiva laica e mais próxima da Europa Comunitária e de sua noção de estabilidade e que tem, entre os recursos de sua atuação, a lógica da identidade, inclusive a linguística. O Irã, ao contrário, recorre ao “fundamentalismo”, num enfoque que era limitado, mas que encontrou, com o fim da Guerra Fria e com a guerra promovida pelo Iraque, uma oportunidade de reinserção no sistema internacional, de cunho “potência regional”, que era imprevisível no mundo das polaridades definidas. Daí uma nova disputa num contexto regional, com significativas implicações internacionais: Irã ou Turquia? Que tipo de sucesso terão na ampliação de sua atuação nos confins da ex-URSS? É difícil avaliar. Pondero apenas que obedece a dicotomia lógica da fragmentação/lógica da unificação, suscita o tema dos valores, o que me permite refletir sobre a nova disjunção.

Você acompanhou, Roberto, a elaboração que fiz sobre a disjunção entre ordem e poder, tendo, inclusive, publicado o texto no livro que editou. Estou tentando pensar, agora, a nova disjunção: poderio/significado. Se o texto do Fukuyama corresponde ao primeiro momento do Pós-Guerra Fria, creio que o texto de Huntington corresponde ao segundo momento. Com efeito, a ideia do conflito de civilizações gira em torno do conflito de valores.

O valor tem três ingredientes: A realizabilidade, pois o valor não é uma abstração, requerendo um suporte na realidade; a inexauribilidade, pois todo valor tem uma “vis directiva” que aponta para o futuro; e a hierarquia ou preferibilidade, pois os valores não são todos iguais.

Minha aposta pessoal, como disse, passa pelos valores da democracia e da tolerância, ou seja, pela possibilidade da convivência pluralista de civilizações distintas. Esta perspectiva democrática e liberal norteou minha ação, mas registro, como analista, no ritmo do pensar as dificuldades. Por exemplo, em que medida a democracia levará, nos países árabes, ao reforço do fundamentalismo? Em que medida o fundamentalismo responde ou não a formas de organização social que permitem lidar com a pobreza e com a marginalidade em vastas áreas do mundo?

Em que medida estes dados da vida internacional, que são tão fortes, não articulam uma discussão sobre a universalidade dos valores e a sua aceitação? Excesso de prudência pode levar ao imobilismo. Por isso gostaria de retomar uma definição de Castoriadis, de que gosto muito: “a prudência é a faculdade de orientar-se na História” para registrar que fiz um esforço de tentar desenhar, com o jogo das dicotomias, um mapa da realidade. Não há um só mapa. Há mais de um mapa. Daí o interesse em comparar as perspectivas brasileiras e argentinas do sistema internacional, pois é como se tivéssemos, em conjunto, elaborando mapas dos acidentes naturais, mapas da divisão dos estados, mapas políticos, para tentar entender uma realidade cujos contornos ainda não estão claros.

## **PROFESSOR CELSO LAFER**

Gostaria de fazer alguns rápidos comentários à excelente exposição da Professora Maria Regina, tentando combinar, o que é um pouco complicado, a posição de observador com a situação de ator.

Começaria com uma observação sobre as duas personalidades que ela identificou no capítulo das discontinuidades, Geisel e Collor, lembrando uma distinção que estabelece De Jovenel sobre os dois “tipos ideais” de liderança política: a liderança dux e a liderança rex. O dux inova, o rex pacifica. Tanto Geisel quanto Collor foram lideranças e são personalidades tipo dux, de maneira que não é fora de propósito que personalidades políticas desse tipo, exercendo a presidência, tenham tido a vontade de inovar e, ao inovar, provocar a sensação de discontinuidade. Ao contrário, Sarney foi uma liderança do tipo rex; assumiu a presidência na continuidade de uma sucessão complicada, pois era o vice-presidente de Tancredo que, explicitamente na sua campanha e nos discursos que formulou sobre política externa, insistiu nos temas do consenso em matéria de política externa. Portanto, dentro da lógica da política interna do Brasil, cabia a Sarney insistir nas notas de continuidade. Isto não quer dizer que ele não tenha inovado. Inovou, em primeiro lugar porque a democracia deu a ele a oportunidade de uma diplomacia presidencial - que o regime militar não dava - e insistiu num tema importante, que é o tema dos direitos humanos, que é um tema global, no qual ele se sentiu à vontade. Esta seria uma primeira observação. Uma segunda observação diz respeito a Collor. Um dos pontos básicos de sua campanha presidencial foi o tema da mudança da agenda interna em função da avaliação que fez, com base nos anos 80, sobre o esgotamento do modelo de Estado e da Economia baseado na substituição de importações, tal como vinha sendo, com sucesso, implantado no Brasil dos anos 30 até o final dos anos 70. Daí, em matéria de política externa, a importância por ele atribuída à compatibilização das mudanças da agenda interna com a agenda externa. Uma agenda externa, no entanto, em

mudança em função das transformações do sistema internacional, decorrentes do fim da Guerra Fria nos seus dois momentos.

Feita esta consideração mais ampla, observo que Collor estava muito ciente da importância das relações com os Estados Unidos. Era um tema chave a ser positivamente construído. A posição brasileira, no entanto, em dois assuntos foi ou discrepante ou reticente em relação aos Estados Unidos. Refiro-me, respectivamente, a Cuba e à Guerra do Golfo. Em relação a Cuba, a posição de Collor foi a de compreender a posição cubana, achar que Cuba deveria encontrar por si só novos caminhos e que cabia ao Brasil estimular e ajudar Cuba a redirecionar-se sem exercer pressões. Em relação ao Golfo Pérsico, a posição brasileira foi a de cuidado, a de prudência. De maneira nenhuma foi uma posição de sustentação inequívoca da visão norte-americana. Um último aspecto que eu gostaria de ponderar diz respeito à Conferência do Rio. A Conferência do Rio é um paradigma do sistema internacional das polaridades indefinidas. Foi a primeira grande conferência multilateral Pós-Guerra Fria. Não se caracterizou por nenhuma das polaridades com a qual todos os estados estavam acostumados. Neste sentido ela é um exemplo do que pode ocorrer no Pós-Guerra Fria.

O tema chave com o qual a Chancelaria brasileira se preocupou - além de querer compor e de buscar o sucesso de uma conferência sediada pelo país - foi o tema do desenvolvimento sustentável. Ao afirmar o tema do desenvolvimento sustentável, Collor insistiu num tema recorrente da diplomacia brasileira: o desenvolvimento, ajustando-o às novas realidades da agenda externa, ao mesmo tempo em que melhorava, modernizando a agenda interna. Estes são alguns pontos que gostaria de colocar para a reflexão da Professora Maria Regina.

Obrigado.

## **EMBAJADOR ROGELIO PFIRTER**

Existe un nuevo orden internacional (NOI) a pesar de las dudas y nostalgias de muchos que no quieren aceptarlo. Este NOI nos obliga a reformularnos algunos de los principios fundamentales en función de los cuales hemos estado operando hasta hace poco tiempo. En el caso de Argentina, ese nuevo contexto internacional coincide con un novedoso contexto interno.

Quisiera señalar algunas notas características del actual contexto global y que constituyen el marco en el cual Argentina se mueve y proyecta su acción internacional:

- En primer lugar, el NOI se caracteriza por ausencias de amenazas a la paz mundial y a la relativa estabilidad internacional, más allá de que existan serios conflictos regionales como en la ex Yugoslavia y las ex repúblicas soviéticas. Un ejemplo de esta tendencia es el Acuerdo que está por firmar los israelíes y los palestinos.
- La existencia de la supremacía militar incontestada de EE.UU. Las estimaciones de funcionarios norteamericanos son que, por 25 años, no podría surgir ninguna otra potencia militar que esté en condiciones de constituir una amenaza para EE.UU. Este es un factor de estabilidad. Aunque a algunas personas les produzca temor - porque piensan en un mundo unipolar desde el punto de vista de la seguridad-, lo cierto es que EE.UU. es una democracia activa, que está fundada sobre la defensa de los derechos fundamentales y es un país de gran transparencia.
- La existencia de concertación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS de la ONU) y la vigencia del sistema de seguridad colectiva de la Carta de la ONU. Este también

es otro dado de la estabilidad mundial. Refleja la convicción de que la seguridad es un problema universal que exige una respuesta colectiva. Sin paz y seguridad no existe un contexto propicio para que los países puedan desarrollar políticas económicas abiertas y se produzca un crecimiento del comercio mundial. La unidad de acción en el CS de la ONU se traduce en unidad de acción para castigar las violaciones a la Carta. El caso de la Guerra del Golfo es un caso típico, el caso de Somalia a pesar de que no funciona bien es otro caso de concertación, en búsqueda de una solución angustiante para un país muy pobre. También se refleja la unidad de acción de las grandes potencias en las cuestiones vinculadas a la no proliferación de armas de destrucción masiva y la transferencia de tecnologías sensitivas, principalmente a países que puedan aparecer como no confiables. Aunque algunos consideren que por ello el sistema internacional es injusto o no democrático; el sentido común indica que si yo tengo una tecnología sensitiva, lo último que quiero es difundirla hacia quienes no son confiables y puedan eventualmente usarla contra mí.

- También se debe tener en cuenta el nuevo papel internacional de Alemania y de Japón junto al fuerte crecimiento económico de China. En el caso de Japón y Alemania creo que no existe razón para dudar de que, a pesar de la búsqueda de un nuevo papel internacional, están firmemente comprometidos con el mantenimiento de un sistema de seguridad colectiva tal cual está expresada en la Carta de la ONU.
- Otro dato importante es el rediseño del mapa político de Eurasia y particularmente de Rusia. La lucha por la democratización y la apertura económica en Rusia son claves para la estabilidad del sistema internacional. Si en Rusia predominaran otras fuerzas políticas, habría un replanteo de la estrategia militar de EE.UU. y los países occidentales. La estrategia norteamericana actual está fundada en la desaparición del escenario europeo como un escenario de confrontación inmediata; lo cual implica una reducción de las tropas norteamericanas en Europa. También hay acuerdos de desarme entre EE.UU. y Rusia. De allí también la importancia de la ayuda a la financiación del proceso de democratización de Rusia por parte del G-7.
- La adopción de políticas sensatas de desarrollo económico. Se reconoce la decadencia del estatismo y del dirigismo: el fracaso de la URSS ha sido el “caso demostración” más importante.
- La redefinición de ciertos principios. Hay principios como el de soberanía y el de no intervención en los asuntos internos de otros Estados que han experimentado en los últimos años una significativa evolución. Estos principios sirvieron de “luz verde” durante la Guerra Fría para que algunos regímenes despóticos violaran los derechos humanos. Estamos evolucionando hacia un Orden en el cual la comunidad internacional va a tener cada vez más algo que decir sobre la situación interna de los países.
- Este Orden tiene a su vez correlación en el marco regional porque debido a la expansión de la democracia y a las reformas económicas existen perspectivas reales de estabilidad política. El caso de Brasil y el traspaso del poder conforme a los mecanismos constitucionales es una confirmación del grado de madurez. La crisis en Venezuela sigue un carril que no se hubiera seguido en otras épocas. El marco subregional es totalmente coherente, y el Cono Sur es una de las regiones más estables del mundo. Existe transparencia en las áreas sensitivas y Argentina ha contribuido a este contexto con la búsqueda de una solución pacífica de sus problemas limítrofes con Chile y su política en relación con la cuestión Malvinas. En general, existe un marco armónico.

La política exterior argentina refleja e interactúa con las prioridades internas que pasan por: la consolidación de la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho, la vigencia plena de los derechos humanos, el crecimiento económico y el desarrollo social. Esto se refleja en la política exterior de varios modos: por ejemplo, en la sustitución de la dialéctica del pasado por una equilibrada combinación de principios y pragmatismo. Son importantes los principios del Derecho Internacional porque dan un marco ético a la política exterior. Es importante que Argentina se vea firmemente identificada con la democracia, los derechos humanos, la Carta de la ONU y el apoyo a la redefinición de algunos principios.

También es interés de nuestro país la promoción de un marco de paz global a través del fortalecimiento de la ONU, colaborando para asegurar con el funcionamiento efectivo del sistema de seguridad colectiva. De allí nuestra participación en la Guerra del Golfo. Veíamos en 1990 que en la medida que nosotros contribuyéramos a la eficacia del sistema de seguridad colectiva, estábamos beneficiándonos nosotros mismos porque contribuíamos a que las agresiones no fueran impunemente observadas por la comunidad internacional.

Está en el interés de Argentina asegurar un funcionamiento eficaz del CS de la ONU; por eso hemos tomado con enorme prudencia los proyectos de modificación del CS de la ONU. Al mismo tiempo tenemos la firme intención de continuar participando en operaciones de mantenimiento de la paz y desarrollar una política activa y transparente en el campo de la no proliferación nuclear.

Asimismo, es nuestro interés consolidar un marco regional y subregional de paz y seguridad. La relación con Brasil es un ejemplo aunque no sea un proceso reciente sino que se remonta a varios años atrás. El MERCOSUR no existiría si no hubiera sido precedido por una política de seguridad bilateral más transparente y que puso fin a la competencia en que nos vimos envueltos en otras épocas.

Otro desarrollo que promovimos en el ámbito regional es la discusión sobre cuestiones de seguridad en el marco de la OEA. Hasta ahora, esa discusión en la OEA ha sido un tabú porque cada vez que se hablaba de seguridad se creía estar sirviendo a los intereses norteamericanos. Hay que promover el concepto de seguridad cooperativa que busca la seguridad en un marco de equilibrio regional, de mutua verificación y transparencia. Y que de ninguna manera significa desarmar a nuestros países, sino promover políticas de defensa de disuasión y al mismo tiempo evitar carreras armamentistas que nos obliguen a entrar en un proceso de desviación de recursos que necesitamos para otras cosas más indispensables.

Es también un interés nacional promover una relación armoniosa con el Reino Unido en el Atlántico Sur. Esto implicará la necesidad internamente de superar prejuicios y soluciones facilistas que se reflejan en posiciones extremas y proclaman objetivos inalcanzables.

Para concluir, cabe decir que para Argentina existen cuatro países claves. Tres ya han sido mencionados: Brasil, Chile y el Reino Unido. El cuarto país es EE.UU. con el cual Argentina comparte valores fundamentales. A pesar de nuestra larga historia de inestabilidad política, a nadie se le ha ocurrido modificar la Constitución Argentina. Esta es prácticamente idéntica a la de EE.UU. y si las Constituciones con instrumentos organizativos-filosóficos; esto quiere decir que filosófica y organizativamente nuestro país tiene enorme afinidad con EE.UU. Por ello, está en la naturaleza de las cosas que Argentina tenga una creciente relación de cooperación con EE.UU.



Me pregunto si nosotros, siendo una democracia plena, podríamos opinar diferente sobre algunos de los problemas internacionales con otras democracias como por ejemplo EE.UU.

### Comentarios Finales:

Debo decir que no me preocupa que lo que he dicho haya sido “bastante provocativo” para algunos. Creo que las políticas hay que medirlas por los resultados más que por su pureza dialéctica. La Argentina durante muchos años fue víctima de la dialéctica. Se estructuraron políticas sobre la base de grandes articulaciones teóricas, que después no tuvieron respaldo en la realidad. La política actual busca dar respuesta a un mundo que es concreto, que no es teórico, un mundo en el cual algunos de los datos que he dado son datos tangibles. En un hecho que existe un nuevo orden internacional, por más que existan procesos de transición como ha dicho el Dr. Fontana, una cosa no es contradictoria con la otra. Es un hecho que existe supremacía militar incontestada de los EE.UU., y que esa supremacía militar tiene influencia directa sobre el mundo. En este sentido basta pensar que pasaría si no lo tuviera, si no existiera. Creo que ese es un dato fundamental para Argentina, que no es una gran potencia, pero es un país con un peso bastante significativo en el mundo y que cuando planifica no puede dejar de tener en cuenta el marco de seguridad o inseguridad en el cual se mueve. De manera que estos son datos muy importantes, que creo que cualquiera que tenga un poco de responsabilidad en el manejo de la política debe tener en cuenta. A las políticas hay que medirlas por los resultados. La política económica actual de Argentina está sometida a un conjunto de debates teóricos, pero es un hecho que en dos años y medio el país creció un 25%, que la inflación del último mes fue cero y que las reservas del Banco Central son de 14 mil millones de dólares. Esos son hechos concretos que, creo, tienen un impacto fundamental.

Creo que la política exterior actual tiene más apoyo en general de lo que aquí se ha indicado. Las encuestas de opinión así lo demuestran. Creo que el Reino Unido es un país importante para la Argentina, nosotros tenemos con el Reino Unido en debate nada menos que sobre un millón y medio de km<sup>2</sup>. Tenemos una disputa de soberanía que llevó a una guerra. No entiendo como nosotros podríamos negar a las relaciones con el Reino Unido un rol esencial en el desarrollo de nuestras relaciones con el resto del mundo.

Creo también que son válidos algunos de los argumentos vertidos con respecto al proyecto económico y al papel que debe cumplir el MERCOSUR en la orientación de las políticas de la Argentina y el Brasil. No me he referido a ello ya que existe un panel dedicado a esto. Preferí señalar algunos de los puntos de referencia que nosotros vemos en el mundo, que creo están respaldados por hechos concretos y que de alguna manera tomamos en cuenta en la proyección de las políticas.

Termino simplemente con una respuesta a una pregunta que se hizo acá: ¿las diferencias que pueden existir entre la Argentina y Brasil son tan importantes como para impedir un proyecto conjunto? Yo creo que no. A mí me ha tocado debatir largo y tendido con mis colegas brasileños cuestiones muy importantes, en las cuales se veían claramente enfoques distintos. A mí me ha tocado negociar el Acuerdo de Cooperación Nuclear Argentino-Brasileño con la OIEA, las enmiendas al Tratado de Tlatelolco, las salvaguardias en el marco de la OIEA - todas ellas cuestiones que tenían que ver con la voluntad de ambos países de permitir un mayor o menor grado de inspecciones internacionales. A pesar de las diferencias, de los matices y de los largos debates, a pesar de todo esto siempre hemos podido movernos hacia adelante. Creo que esta es la clave. No debemos tener miedo de las diferencias y matices, aun si son importantes. Solamente debemos tener miedo cuando esas

diferencias impliquen que el uno actúa u opera en contra del otro y este no es el caso. Argentina y Brasil tenemos absoluta paz y armonía en lo que hace a la relación del uno con el otro. Acá, de los que estamos hablando es simplemente de visiones hacia terceros. El diálogo va a permitir siempre seguir avanzando. La determinación política que existe atrás del MERCOSUR es irreversible. En ese marco, no somos socios “automáticos” sino socios inteligentes, que nos damos mutuamente la posibilidad de tener puntos de vistas propios, sin miedo a que ello determine un divorcio.

## **DR. JORGE CASTRO**

Comienzo por el final: la regionalización económica y las polaridades indefinidas, adelantando mi opinión de que hay una diferencia de percepción estratégica entre la visión de Argentina y de Brasil.

La inserción de nuestros países en la economía mundial requiere previamente responder el interrogante sobre en qué economía hemos de insertarnos, cuáles son sus rasgos fundamentales. Porque no se trata de decidir cuál debe ser nuestra estrategia de inserción, sino cómo podemos evitar ser marginados, manteniendo al mismo tiempo nuestra identidad nacional. El rasgo central de la economía internacional es una aceleración del proceso de mundialización del sistema capitalista. A pesar de la recesión global, las inversiones extranjeras directas han crecido tres veces más rápido que el comercio mundial - según el informe 1993 de las Naciones Unidas.

Hay una diferencia evidente de naturaleza entre el capitalismo en su actual etapa de mundialización y la anterior fase de multinacionalismo o multinacionalización, caracterizada por el predominio de las empresas multinacionales, iniciada en la década del setenta. Los rasgos fundamentales de esta nueva etapa del capitalismo son dos: en primer lugar, afecta al conjunto de las etapas de producción, distribución y consumo. En segundo lugar, torna homogéneas las reglas de organización, de conducción gerencial - el denominado management - y de valorización (calidad). La consecuencia de este fenómeno de mundialización del capitalismo es la aparición de la economía postnacional, en la que la Nación deja de ser el núcleo estratégico-económico de la acción de las empresas.

El resultado es una extraversión generalizada de los sistemas productivos que operan en un escenario planetario, sobre el que se establecen las reglas de competitividad de las denominadas empresas mundiales. Esta nueva fase es mucho más que un imperativo externo sobre las economías nacionales. El Centro de Estudios de Economía Internacional de la CEE lo define en estos términos: hay una cohesión sistemática en la que las empresas globales son los agentes privilegiados, y en la que todos los indicadores fundamentales son mundiales. Estas empresas globales son redes carentes de un centro geográfico-estratégico definido, a diferencia de las empresas multinacionales. Por ello, constituyen frecuentemente alianzas estratégicas fundadas en una lógica puramente económica de rentabilidad y de productividad. No son más multinacionales donde el centro, situado generalmente en Estados Unidos, rodeado de filiales en múltiples países, controla la tecnología y las políticas financieras. Robert Reich lo dice claramente en la siguiente frase: “las empresas estadounidenses no son más nosotros”. En estas condiciones una empresa de transformación capitalista exitosa, como tratan de realizar todos los países latinoamericanos debe mundializarse. Esto es, debe conducir y acelerar lo inevitable. Primero adentro y luego afuera. Adentro, estableciendo los grandes equilibrios macroeconómicos, principalmente fiscales; afuera, creando e impulsando nuestras propias empresas globales.

El segundo aspecto que conviene señalar de la actual estructura del capitalismo mundializado es la aseveración de Celso Lafer, en el sentido de que 1989 y la caída del Muro de Berlín es ya un pasado lejano. Hay que pensar no ya en la Posguerra Fría sino en cuáles son los rasgos característicos de la nueva estructura del poder mundial surgida del fin de la Guerra Fría. Lo que puede observarse es que, en los últimos tres años, el capitalismo como sistema amplió sus límites como nunca antes en la historia. En consecuencia, se suma a los mercados capitalistas una extraordinaria fuerza exportadora proveniente de los antiguos países socialistas, principalmente los países del sudeste asiático y China. También emergen países del denominado Tercer Mundo - como se lo denominaba en la década del setenta - volcados a la economía de mercado. Europa está convencida que el capitalismo ha llegado a una etapa de crecimiento sin empleo. Esto refleja su visión euro céntrica que le impide ver al capitalismo como un sistema mundial. En realidad, en los últimos tres años, no hay 25 millones de desocupados en esa pequeña península de la masa euroasiática que es Europa, sino que han surgido decenas de millones de empleos, sólo que en el resto del mundo. En la costa de China meridional, desde Hong Kong a Shanghái, hay 60 millones de nuevos empleos en empresas capitalistas volcadas al mercado mundial. La participación de los bienes de consumo originarios de China en las importaciones al mercado norteamericano, representaban en 1987 el 5% del total; en 1993, según las Naciones Unidas alcanzarán el 15%. La participación de los PED aumentó tres puntos en el comercio mundial desde 1990; hoy es el 20% del total. Desde 1989, la producción industrial en los PED crece a una tasa promedio del 4 ó 5% anual. Al mismo tiempo se produjo un extraordinario fenómeno de reorientación de las inversiones extranjeras directas (IED). En el anterior informe de las Naciones Unidas sobre IED, se señalaba que el 87% de ellas iban a países que conformaban la Triada. El informe 1993 muestra un giro impresionante, un punto de inflexión en su orientación: hay un vuelco de la IED hacia los PED. El resultado de esta situación es que los países de la OCDE o del G-7 sufren un shock de oferta a lo cual se le suma la revolución tecnológica que permite producir más con menos gente y, a su vez, la rigidez social, fenómeno estrictamente europeo; la consecuencia de estos tres factores es desocupación.

Por último, el funcionalismo es una ideología pero el capitalismo como sistema tiene una cierta funcionalidad. El extraordinario shock de oferta que se ha producido en los últimos tres años provenientes de los ex países socialistas, fundamentalmente del sudeste asiático y de los países del Tercer Mundo volcados a la economía de mercado tiene como contrapartida una enorme demanda de bienes de capital y de sistemas de comunicaciones. Las exportaciones de EE.UU. han aumentado un 14% en lo que va del año; si no fuera por las exportaciones norteamericanas que son un 30% del PBI, EE.UU. estaría en una recesión semejante a la de Japón o Alemania. EE.UU. salió de la recesión básicamente por la fuerza de su sector exportador. Estas exportaciones no van ni a la CEE ni a Japón sino a los nuevos mercados emergentes.

Dentro de esta estructura de poder mundial, en términos económicos es que debemos pensar las relaciones argentino-brasileñas. Ambos países son "global traders", su situación con respecto a la de México es cualitativamente distinta. México es parte del espacio económico norteamericano, haya o no NAFTA. El NAFTA permite captar los capitales del mercado mundial en forma más acelerada. Para pensar las relaciones entre Argentina, Brasil y Chile utilizo la categoría elaborada por Keniche Omaha en el último número de Foreign Affairs que se refiere al concepto de "región-estado". Argentina, Brasil y Chile reúnen todas las características de lo que Omaha llama una región-estado, cuyo paradigma es la Gran China. El fenómeno de crecimiento explosivo de China no es de la propia Rep. Popular China, sino de esta nueva realidad de la economía mundial - la zona costera de China que va de Hong

Kong a Shanghái está unida con la diáspora china en Asia - 50 millones de personas que constituyen la burguesía empresarial de la región; Taiwán, con 22 millones de habitantes y un comercio internacional igual al de China continental - 170.000 millones de dólares en 1992 -, Hong Kong, uno de los cinco grandes centros de las finanzas mundiales.

Creo que Argentina, Brasil y Chile constituyen una región-estado: una zona económica natural que tiene todos los ingredientes para actuar exitosamente en la economía mundial: poseen capital, capacidad empresarial, mano de obra calificada y mano de obra barata. Por ejemplo, Chile exporta capitales; no hay empresariado como el de San Pablo; Argentina y Brasil tienen mano de obra calificada; la mano de obra barata existe fundamentalmente en Brasil. Estos ingredientes que señala Omaha están en los tres países aunque en diferentes porcentajes. Además tienen un mercado propio que les permite experimentar con nuevos productos antes de lanzarlos al mercado mundial. No importa que esta zona económica natural que conforman Argentina, Brasil y Chile - la región ABC - sea comparativamente más pequeña que otras como el espacio económico norteamericano, la Gran China o la CEE porque lo que realmente interesa es su capacidad de exportar y no su tamaño.

Luego de aplicar esta categoría de región-estado, utilizada por Omaha puedo comprobar que: en primer lugar, el centro industrial de esta región-estado es São Paulo, que es el núcleo industrial más importante de América Latina y integra la región ABC. Segundo, Chile tiene el 30% de su comercio exterior con Asia y es el país más efectivo en términos de competitividad internacional de la región - la revista Fortune coloca a Chile en el quinto puesto del ranking en términos de competitividad global-. Además, Chile es un gran exportador. En síntesis, todo indica que Chile es el puente hacia Asia de la región ABC. La tercera comprobación es que a mitad de camino de San Pablo y Chile se encuentra Argentina.

Los requisitos básicos para participar de la actual economía internacional son internos antes que externos. El principal camino para insertarse es el cambio interno, basado en equilibrios macroeconómicos y ajuste fiscal que permita controlar la inflación. Hacia afuera, corresponde acelerar la integración física. Ello es posible mediante la construcción de un túnel que cruce la cordillera y que coloque a Mendoza a solo tres horas de Valparaíso. También debe acelerarse el puente Colonia-Buenos Aires.

En la segunda parte de mi exposición quiero señalar las distintas visiones estratégicas de Argentina y Brasil.

A grandes rasgos, el nuevo orden internacional (NOI) es percibido por Brasil no sólo como un conjunto de oportunidades sino como una fuente de amenazas, incluso para su integración física (Amazonia). Argentina lo percibe como pleno de posibilidades, y sin ningún tipo de amenazas. Ejemplifico: en el simposio de Ejércitos del MERCOSUR, realizado en Buenos Aires en junio de 1993, el Gral. Silvio Julio da Gama, representante brasileño, dijo: “terminada la Guerra Fría, el conflicto central de nuestra época es entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado”. También agregó que “el Norte se despliega hacia el Sur y el Sur trata de defender lo propio”. Puso como ejemplo la defensa de la Amazonia. El mismo argumento empleó el Almirante Mario Celso Flores, Secretario de Asuntos Estratégicos, recientemente designado coordinador del Consejo de Defensa Nacional, que acaba de ser creado por el Presidente Itamar Franco en aplicación del art. 91 de la Constitución de 1988, como respuesta a la Declaración de Ginebra de la ONU sobre los derechos indígenas, entre los cuales se reconoce a los pueblos indígenas la propiedad de la tierra que habitan. Esto es percibido en Brasil como una amenaza a su integridad territorial, porque aproximadamente el 10% de su territorio constituye reservas indígenas, principalmente ubicadas en la Amazonia.

En este sentido, Brasil entiende que cuando se mencionan las resoluciones de la ONU estableciendo “zonas de restricción de la soberanía” en defensa de la minoría kurda, por ejemplo, esto es una amenaza porque sienta un precedente para la intervención de las grandes potencias que pueden declarar “bien universal” a la Amazonia y, de este modo, justificar la aplicación del derecho de soberanía restringida, expresada por el Canciller francés Roland Dumas y legitimado por el Consejo de Seguridad. La visión brasileña no constituye una expresión de la paranoia profesional de los militares que usualmente creen que el peligro es mucho mayor que lo que el sentido común indica. Hay una sensación de peligro compartida por la élite intelectual y política de Brasil. Por ejemplo, el Prof. Celso Lafer dijo en el diario Folha de São Paulo, comentando el libro del Almirante Flores: “lo que propone este libro tiene validez genérica y específica para la diplomacia brasileña”. En resumen, Brasil percibe que el NOI no es sólo fuente de oportunidades sino también de riesgos y amenazas.

La percepción argentina es diferente. El Prof. Lafer acaba de realizar una distinción crucial al identificar dos etapas en la posguerra fría: a) la etapa que se extiende desde 1989 - caída del Muro de Berlín - hasta agosto o diciembre de 1991 - la desintegración de la ex URSS-. La primera etapa, la más inmediata, es aquella donde todas las ilusiones son posibles. Me atrevería a decir que es la “etapa Fukuyama” de las relaciones internacionales. El paradigma liberal, homogeneizador, no conflictivo, estaba en su apogeo. Pero, luego, en 1991, con la desintegración de la URSS y la guerra en la guerra en la ex Yugoslavia vuelve la violencia, el conflicto, las intervenciones, la “limpieza étnica”, el genocidio, etc.

Argentina todavía se encuentra en la “etapa Fukuyama” de la posguerra. Esto obedece, en parte, al replanteo de sus vínculos con EE.UU. Esto es una novedad para Argentina, pero no para Brasil. Cabe recordar que Brasil fue aliado de EE.UU. y fue el único país latinoamericano que combatió con las tropas norteamericanas en el teatro europeo durante la Segunda Guerra Mundial. Mientras tanto, Argentina se mantuvo neutral y se vio enfrentada y aislada por EE.UU. y el resto del continente. Otro motivo de nuestra permanencia en la “etapa Fukuyama” posiblemente, es la rapidez de la transformación interna de Argentina: 10 años de democracia, 4 años de reformas y 30 meses de estabilidad económica. Esta visión argentina se debe también a un rasgo de la cultura cívica que ha sido advertido por importantes estudiosos de nuestra política exterior; por ejemplo Tulchin y que se puede formular de la siguiente manera: “*Argentina jamás pensó su política exterior como suma y síntesis de lo político, lo económico y lo estratégico-militar*”. Además siempre refirió su política exterior a la estructura de poder regional, y no a la estructura de poder mundial. Por eso le resulta asombroso este nuevo vínculo con EE.UU. Mientras tanto, para Brasil es un hecho común pensar el mundo en términos globales dado que fue sede de un imperio entre 1808 y 1822 que tenía dominios en Asia, África y la India.

*Lo que llama poderosamente la atención es que Argentina tiene una política exterior extremadamente activa, intervencionista y, sin embargo, no se ha preocupado por contar con el instrumento militar acorde con esa política.* No ocurre lo mismo con Brasil. Brasil ha percibido una sensación de peligro en la Amazonia que condujo a un aumento del presupuesto de defensa.

La conclusión que puede formularse es provisoria: si no hay una percepción político-estratégica común entre Argentina y Brasil - esto no significa que deban existir objetivos idénticos - es muy difícil que haya un sustento firme para una alianza duradera. Esta es esencialmente política y sólo accesoriamente económica. En un mundo globalizado, como señaló el Celso Lafer, los conflictos se multiplican. La región-estado que empieza a aparecer

como un hecho concreto y la convergencia de la percepción político-estratégica son elementos complementarios.

Me permito formular una sugerencia: Brasil debería acelerar lo inevitable. Poner en orden sus cuentas fiscales, volver a crecer en forma sostenida, realizar la transformación tecnológica de su industria, que es la más importante de América Latina y, al mismo tiempo, reclamar el puesto que le corresponde en el Consejo de Seguridad de la ONU, contando para ello con el respaldo de sus aliados latinoamericanos, en primer lugar, de Argentina.

### Comentarios Finales:

Con respecto al interrogante sobre la relación de causalidad entre la globalización y una mayor conflictividad planteado por Roberto Russell, señalo lo dicho por Joseph. Nye Jr. en "Foreign Affairs" con respecto a que el proceso de globalización no sólo está caracterizado por una ampliación del mercado mundial, sino también de "achicamiento", derivado de la revolución en las tecnologías del transporte y las comunicaciones. Ello motiva que la "aldea global" se constituya en un hecho. No obstante, y por ello, las diversas "pequeñas aldeas" que viven dentro de la "aldea global", adquieran una fuerte tendencia a buscar mecanismos de reafirmación de sus identidades, motivando una proliferación de los conflictos, crisis y guerras.

El segundo elemento que tiende a explicar la relación entre globalidad y conflicto político retoma los términos indicados por Celso Lafer con respecto a la existencia de la "lógica de la unificación" y la "lógica de la fragmentación", que autores como John Lewis Gaddis denominan el "nuevo mapa geopolítico de la postguerra fría". Estas dos lógicas no se presentan como paralelas o antinómicas, sino que son mutuamente necesarias, reflejo de procesos como la evidente globalización económica derivada de esta etapa del capitalismo, en interacción con una acentuación de identidades culturales, nacionales, étnicas y religiosas de los pueblos que integran el planeta. Por último, menciono en un plano conceptual lo dicho por autores como Henri Lefebvre sobre la "lógica de la diferencia": sólo se compara lo que se conoce.

El "achicamiento del mundo" motiva que este proceso de comparación y potencie actitudes defensivas de las identidades que se vean sustancialmente acentuados, siendo uno de los generadores de grados de conflictividad, que llegado a ciertos niveles pueden derivar en guerras.

## VI. EL SUSTENTO TEÓRICO DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES: LOS EJES ANALÍTICOS Y LOS PUNTOS DE DEBATE

### “EIXOS ANALÍTICOS E CONFLITO DE PARADIGMAS NA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEIRA”

**MARIA REGINA SOARES DE LIMA**

(IUPERJ e IRI-PUC/RJ)

Abstraindo-se atributos, dimensões e fatores substantivos e concentrando-se nos principais eixos de explicação é possível reduzir as diversas abordagens de política externa a três enfoques básicos: clássico, político-societal e interativo.

No modelo *clássico*, tributário da abordagem realista, a política externa resulta da operação de um duplo filtro: as preferências dos Estados e os incentivos e constrangimentos presentes no ambiente externo. O que distingue este modelo dos demais é a premissa que esses interesses são relativamente permanentes no tempo já que derivam quer de atributos e capacidades que tipificam um Estado - território, população, geografia, recursos naturais, materiais e humanos, por exemplo -, quer da posição que este ocupa, relativamente aos demais, em um ordenamento qualquer de poder econômico, político ou militar.

É por tratar essas preferências como resultado de atributos próprios ao Estado e/ou de sua posição em face dos demais que, nesse modelo, o Estado aparece como um ator unitário que interage com atores da mesma natureza, ainda que com atributos e posições diferentes. Na versão estrutural do modelo clássico, os interesses/preferências do Estado são deduzidos da distribuição de poder e este busca políticas consistentes com a configuração particular do sistema internacional. O fato de essas preferências serem endógena ou exogenamente derivadas é menos importante para a caracterização do modelo clássico que o tratamento do Estado enquanto unidade indivisível de decisão, que busca maximizar seus interesses em um contexto restringido quer pela ação dos outros Estados, quer pela interação dos mesmos.<sup>1</sup>

O modelo *político-social* é em tudo a antítese do primeiro. As preferências externas são sempre endogenamente determinadas. Também não são fixas, já que neste enfoque a ênfase recai não nos atributos e posições, mas fundamentalmente no processo político de formação da política externa. Esta, tal como as demais políticas públicas, é resultante da dinâmica de alianças e conflitos entre atores governamentais e sociais diversos. A referência clássica na literatura é o modelo de política burocrática de Allison, formulada por oposição ao modelo do ator unitário. Contudo, a sua procedência é bem anterior ao surgimento daquele modelo, já que se insere na sociologia política clássica de análise de políticas governamentais. Nessa concepção de análise política, que inclui tanto as perspectivas pluralistas quanto as marxistas, a *policy* é consequência das atividades dos grupos de interesse e das forças sociais.

---

<sup>1</sup> É neste sentido que o modelo clássico inclui autores como Morgenthau, Waltz e Krasner, a despeito das diferenças entre suas respectivas abordagens.

Aplicado ao estudo da política externa, esse modelo, na maioria das vezes, tende a tratar o contexto externo como fixo, ou mesmo como fator residual, desconsiderando-se a interação estratégica que constitui um dos principais *assets* do modelo clássico. Por outro lado, quando combinado com o enfoque da interdependência, que privilegia os vínculos intersociais e transnacionais, este enfoque tende a dissolver a política externa em uma miríade de interações envolvendo atores governamentais, não governamentais e transnacionais. Apesar da interdependência, da globalização e da internacionalização, enquanto perdurar o sistema de Estados, porém, é recomendável que os enfoques teóricos mantenham a distinção analítica entre política externa, que envolve a ação dos representantes do Estado no plano internacional, e relações internacionais, que abrange um conjunto de atores e processo muito mais amplo e diversificado.

O modelo *interativo* é mais recente na bibliografia especializada, procurando combinar as possibilidades analíticas dos dois enfoques anteriores e, simultaneamente, superar suas principais deficiências. Como no modelo clássico, reserva o âmbito da política externa à ação dos representantes do Estado. Inclui, contudo, os determinantes domésticos da política externa: partidos, grupos de interesse, forças sociais, legisladores, além dos representantes do Executivo e arranjos institucionais. Ao incorporar a perspectiva da interação estratégica, como no modelo clássico, e os determinantes domésticos, neste enfoque não apenas as preferências externas deixam de ser fixas como também o contexto externo. Seu maior rendimento analítico no estudo da política externa é garantir um papel específico para os representantes do Estado, sem pressupor o modelo do ator unitário, focalizando as interações do jogo diplomático no campo internacional e o jogo político interno. Como observou um dos responsáveis pela construção deste modelo: “Central executives have a special role in mediating domestic and international pressures precisely because they are directly exposed to both spheres, not because they are united on all issues nor because they are insulated from domestic politics”.<sup>2</sup>

O enfoque interativo, como diz o próprio nome, enfatiza as interconexões da política internacional com a política doméstica. De acordo com Putnam, que formalizou essa interação com base no modelo dos jogos em dois níveis, o problema principal dos Executivos centrais consiste em encontrar uma estratégia de negociação que seja politicamente viável, simultaneamente, nas arenas externa e doméstica. Tal imperativo constitui, segundo ele, um dilema estratégico para os decisores, uma vez que movimentos que são racionais para o ator em um jogo, podem ser *impolitic* no outro. A lógica dos jogos de dois níveis é particularmente relevante em um mundo crescentemente interdependente de Estados democráticos. O decisor central age estrategicamente, procurando oportunidades para ganhos sinérgicos em ambos os jogos simultaneamente. É neste sentido que não se trata apenas de uma teoria das fontes domésticas da política externa, como no enfoque anterior, uma vez que os decisores centrais agem com algum grau de autonomia. Assim, “foreign policy in this view is not constituency driven, but it is constituency constrained”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cf. Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 43, nº 3, Summer 1988, pp. 432-3.

<sup>3</sup> Cf. Robert Putnam, “Two-Level Games: The Impact of Domestic Politics on Transatlantic Bargaining”, in H. Haftendorn e C. Tuschhoff, *America and Europe in an Era of Change*, Boulder, Westview Press, 1993. Para uma aplicação à negociação da dívida externa brasileira, ver H. Lehman e T. McCoy, “The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations”, *World Politics*, vol. 44, julho 1992.



Cada um desses três modelos ilumina e enfatiza um conjunto particular de insumos que fazem mover a política externa na prática. O *clássico* enfatiza o peso dos fatores geofísicos, das capacidades dos Estados e da estrutura do sistema internacional que condicionam a política externa, bem como dos fatores que, por sua natureza estrutural, constituem temas mais ou menos permanentes no acervo histórico da política internacional de um país. O *político-societal*, por outro lado, chama a atenção para os elementos constitutivos do arranjo político-institucional de um país, assim como para o papel das forças políticas e sociais no processo de *policy-making* e os respectivos estilos de diferentes governos em uma perspectiva diacrônica. Finalmente, o enfoque *iterativo* focaliza as escolhas dos decisores e suas estratégias de barganha, alcançando seu maior rendimento analítico no estudo de processos de negociação, bilateral ou multilateral.

Pode-se também postular a existência de uma “afinidade eletiva” entre o modelo clássico e a diplomacia enquanto instituição tipo-ideal do sistema de Estados, tal como concebido nos seus momentos fundadores com a Paz de Westphalia. A metáfora do tabuleiro de xadrez utilizada pelo enfoque clássico impõe o tratamento do Estado enquanto ator unitário e assume congruência ou coerência de política. Cada Estado identifica uma única política e estratégia em função de seus interesses e seu poder relativo no sistema internacional. Interesse nacional e interesse do Estado são sinônimos e o diplomata, simultaneamente, representa este interesse no plano externo e age para maximizá-lo, ainda que sob constrangimento. Todavia, o tempo do modelo do Príncipe está historicamente delimitado, perdendo o modelo unitário, na idade contemporânea, a característica de uma constante para se tornar uma variável. Contudo, mesmo que se argumente que de fato a complexidade do Estado moderno e a força do fenômeno da democratização política atuam no sentido de fragmentar aquela unidade decisória, ao diplomata é inconcebível que exista divergência sobre o significado do “interesse nacional”. A socialização neste papel profissional e a demanda por eficácia no seu exercício cotidiano assim o determinam. A incompatibilidade relativa entre política externa e democracia tem por base não apenas uma distinção teórica, mas reporta-se às injunções específicas no desempenho dos respectivos papéis de diplomata e de político, sendo estranha ao universo cognitivo do primeiro a ideia de que a definição do interesse nacional seja resultante do conflito político interno. Nada mais próximo da fabulação clássica que a política externa está acima da política e dos partidos.

Estas reflexões iniciais objetivam fornecer o quadro geral para as observações que se seguem com relação ao conjunto de supostos que passa a sustentar a política exterior do Brasil com a instalação do governo civil em 1985.

Inicialmente apontaria para um elemento contextual que é comum a todo o período de 1985 ao presente. Trata-se da instabilidade macroeconômica crônica que fez com que em oito anos de governo civil o país tivesse conhecido dez ministros da Economia diferentes, tendo em vista a lógica relativamente implacável de um padrão que tem se repetido desde então: aceleração inflacionária, queda do ministro e implantação de uma nova política de ajuste macroeconômico. A condução da política externa não apenas se deu em um ambiente de alta instabilidade governamental, como, de modo geral, ocupou uma posição subordinada na agenda de preocupações dos decisores centrais, tendo em vista o peso nela conferido à estabilização econômica. Este elemento contextual distingue, portanto, o período autoritário do civil e gera potencialmente menor espaço para inovações conceituais na política externa.

Contudo, é possível apontar para uma particularidade do caso brasileiro, com respeito à relação entre política externa e regime político, que foge ao que seria esperado de

uma análise de senso comum. De um lado, a ocorrência de descontinuidades nas orientações da política externa ao longo da vigência do ciclo militar. De outro, a constatação de que as mudanças na política externa foram mais pronunciadas entre o primeiro e o segundo governos civis, do que entre os dois últimos governos militares e o primeiro governo civil.

Por que a continuidade entre regimes e a descontinuidade dentro de um mesmo regime? De uma perspectiva comparativa, a mesma pergunta seria formulada da seguinte forma: por que se observa maior continuidade nas orientações da política externa brasileira, *vis-à-vis* a maior descontinuidade relativa da política externa argentina? Normalmente, a resposta a essas perguntas destaca o peso dos fatores institucionais na formação da política externa, mais precisamente, o papel da corporação diplomática na formulação e condução da política externa e mesmo o monopólio das decisões de política internacional detido por essa agência estatal. Duas objeções podem ser levantadas a esse argumento. Em primeiro lugar, ele explica continuidades, mas não necessariamente as descontinuidades. Em segundo, o argumento é pouco político, pois não especifica as condições que tornam viável aquele monopólio, nem os recursos de poder específicos detidos pelo MRE que garantem tal resultado.

Na história recente do país, grosso modo, é possível destacar três momentos de descontinuidade na política externa: o imediato pós-64, o governo Geisel e o governo Collor. O primeiro e o último compartilham uma característica comum: envolveram mudanças bruscas, isto é, que se processaram em um curto lapso de tempo, de paradigmas de política externa. Outro elemento comum a ambos os momentos deriva do anterior, a saber, por envolver mudança de paradigmas, esta se processou à revelia e à margem da corporação diplomática.<sup>4</sup> Comparativamente ao imediato pós-64, o governo Geisel implicou mudança de paradigma. À diferença dos dois momentos, anterior e posterior, porém, essa mudança não foi brusca, uma vez que desde o governo Costa e Silva a política externa, basicamente no plano multilateral, já vinha operando com base no paradigma anterior a 1964. Outra distinção crucial com relação àqueles momentos, é que no governo Geisel se observou perfeita sintonia entre os pontos de vista do presidente da República e os da corporação diplomática, conferindo peso político significativo àquela agência estatal no interior dos círculos de decisão governamental. A conclusão é cristalina: no presidencialismo brasileiro o parâmetro que regula os graus de liberdade ou a autonomia relativa detida pela diplomacia é a autorização presidencial, seja por omissão ou delegação de poder - como nos governos Médici (em algumas áreas de política externa) e Figueiredo -, seja por afinidade de pontos de vista, como nos casos do governo Geisel e Sarney.

Claro está que tudo o mais mantido constante, a autonomia relativa da corporação é sempre maior nos períodos autoritários que nos períodos democráticos, pela simples razão que nos últimos, à diferença dos primeiros, as decisões de política externa têm de ser ratificadas pelo Congresso. Mas, dadas as características imperiais do presidencialismo brasileiro e aquelas próprias à corporação diplomática - ausência de clientelas específicas na sociedade ou na política - o poder da última é função da sinergia estabelecida entre ela e o Executivo central. Como se viu, esta nem sempre se observou quer no período autoritário, quer no período democrático.

---

<sup>4</sup> Um exemplo emblemático foi a mudança brusca da posição negociadora prévia do Brasil na primeira UNCTAD, tendo em vista a simultaneidade entre o início da Conferência e o golpe militar em 1964. Para o argumento que o MRE foi marginalizado no processo de decisão de política externa do governo Collor, ver Paulo Nogueira Batista, "A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso?", *Política Externa*, vol. 1, nº 4, 1993.

Contudo, o MRE detém alguns recursos que, nas condições políticas acima delineadas, viabilizam o peso dos fatores institucionais na formação da política externa. Por outro lado, esses mesmos recursos organizacionais fornecem insumos suplementares ao entendimento da relação não necessariamente linear entre regime político e política externa.

O primeiro deles deriva das características institucionais próprias do Itamaraty, que o aproximam do modelo clássico de *civil service*, com padrões regulares de carreira, controle sobre o recrutamento, o sistema de treinamento e avaliação profissional. Assim como os ministérios militares, que também detêm o controle interno sobre a carreira militar, o MRE se diferencia das demais agências do Estado. Tal recurso institucional viabilizou para seus membros uma forte identidade organizacional, desde muito cedo nutrida pela corporação, de uma agência com longa permanência no tempo, capaz de desenvolver uma perspectiva estratégica, no sentido de focalizar o longo prazo, servindo antes aos interesses nacionais de natureza mais permanentes do que interesses eventuais de governos específicos.<sup>5</sup>

A segunda característica da organização, simultaneamente um *asset* e uma fragilidade, diz respeito ao alto grau de insulamento dessa burocracia em relação aos influxos provenientes do seu ambiente político e social. Esse é consequência tanto da institucionalização acima aludida do serviço diplomático, quanto da sua missão organizacional precípua que não gera vínculos específicos ou clientelas particulares na sociedade e na política doméstica. Enquanto recurso, o insulamento burocrático torna o MRE bem menos permeável às ingerências políticas que se tornam endêmicas em contextos administrativos, como o brasileiro, de escassa institucionalização do serviço público. Ademais, permite a formação de uma *policy community*, no sentido que a literatura especializada dá a uma “comunidade orgânica de atores em torno de uma política setorial - forte e estruturada”, que, neste caso, se confunde com a própria organização.<sup>6</sup> Contudo, o insulamento fragiliza a organização, uma vez que o menor enraizamento no ambiente doméstico ou a ausência de “advogados” na sociedade torna o poder da burocracia dependente da autorização do Executivo central, como se argumentou acima.

O terceiro recurso organizacional diz respeito à formulação de conteúdos específicos a essa “política setorial” e à capacidade demonstrada pelo MRE em obter respaldo político doméstico a esses conteúdos, garantindo, dessa forma, certa permanência no tempo a esses paradigmas de política externa. Para além do que se poderia denominar o acervo diplomático relativamente permanente, que inclui não apenas princípios jurídicos gerais, mas também elementos derivados da localização geográfica e identidade específica do Brasil em seu “contexto contíguo”, utilizando a expressão de Celso Lafer, o MRE formulou também paradigmas alternativos de política externa.<sup>7</sup> Estes últimos representam verdadeiras teorias de ação diplomática, constituídas por um conjunto mais ou menos articulado de ideias-força, que pode ou não estar respaldado em visões e teorias já existentes. Dada a natureza interpretativa

---

<sup>5</sup> Para uma análise do processo de institucionalização da carreira diplomática, ver Zairo Borges Cheibub, “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica”, *Dados*, vol. 28, nº 1, 1985. O argumento de que a memória diplomática e as características institucionais da organização conferem ao MRE autoridade no sistema político brasileiro e visão de longo prazo foi desenvolvido por Celso Lafer, “A Autoridade do Itamaraty”, in Celso Lafer, *Política Externa Brasileira: Três Momentos*, São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Papers, nº 4, 1993.

<sup>6</sup> Cf. Marcus André B. C. de Melo, “Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República”, *Dados*, vol. 36, nº 1, 1993, p. 125.

<sup>7</sup> Ver, Celso Lafer, *op. cit.*, pp. 18-9, onde o autor argumenta que para o Brasil a América Latina não é opção ou escolha diplomática, mas parte de sua circunstância.

desses mapas cognitivos, que ajudam o diplomata a dar sentido à complexidade do mundo que o circunda, deles se derivando alternativas distintas de ação, esses paradigmas são relativamente excludentes entre si e passíveis, portanto, de contestação e substituição.<sup>8</sup>

Ao longo da história republicana, a corporação articulou dois paradigmas de política externa: o da aliança especial com os Estados Unidos e o paradigma globalista. O primeiro consistiu nas distintas interpretações conferidas ao que se denominou o legado do Barão do Rio Branco. Neste paradigma, os EUA são visualizados como potência global e hegemônica no hemisfério ocidental e eixo da política exterior do Brasil. Seja enfatizando-se a convergência ideológica por impulso doméstico, seja salientando-se os vínculos pragmáticos, interpretação mais próxima ao legado de Rio Branco de conceber a aliança tácita com os EUA como meio para aumentar o poder de barganha do país, este paradigma perdurou até o início dos anos 60.<sup>9</sup>

O paradigma globalista, cuja origem data do final dos anos 50 e início dos anos 60 e tem nos trabalhos de Araújo Castro a sua formulação mais acabada, resulta da articulação no pensamento deste diplomata de diversas influências intelectuais. Entre elas destacam-se: a crítica nacionalista à matriz americanista da política externa gerada no âmbito do ISEB, mais particularmente nos trabalhos de Hélio Jaguaribe; a visão Cepalina das relações centro-periferia, em especial o pensamento de Raúl Prebisch, que forneceu as bases conceituais para a construção de uma identidade econômica dos países latino-americanos e sua emergência como atores políticos coletivos no plano internacional; e finalmente a tradição do pensamento realista nas relações internacionais, em particular a concepção do sistema internacional como um âmbito anárquico, em que a “inexistência de um sistema de justiça distributiva entre as nações” faz prevalecer o princípio da autoajuda na conduta dos Estados, conferindo a estes últimos “o direito, e talvez o dever, de promover a defesa ativa de seus interesses nacionais”.<sup>10</sup>

Tendo em vista as influências intelectuais do paradigma globalista produzido pela corporação diplomática, este foi formulado como uma teoria de ação diplomática alternativa àquela derivada do paradigma anterior em dois sentidos, em particular. Por um lado, confrontando a ideia dos EUA como eixo de política exterior, com a visão da necessidade de o Brasil globalizar suas relações externas. Por outro, ao enfatizar as características restritivas da macroestrutura internacional, esse paradigma vai ao cerne da equação formulada por Rio Branco, em certo sentido, invertendo-a. Ao contrário da fórmula anterior, que supunha uma relevância mútua dada, esta agora passa a ser algo a ser construído. Mais importante ainda, relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser meios para aumentar o poder de barganha do Brasil e se tornam consequência da própria ampliação do poder de barganha. O desenvolvimento da capacidade industrial é uma condição indispensável para a atuação mais

---

<sup>8</sup> A distinção entre acervo diplomático e paradigmas de política exterior inspira-se na diferença estabelecida por Araújo Castro entre política externa e política internacional. Ver Rodrigo Amado (org.), *Araújo Castro*, Brasília, Editora Universitária de Brasília, 1982, pp. 197-8.

<sup>9</sup> Para uma análise dos momentos de fixação desse paradigma; de reinterpretação no pós-guerra; de redefinição no período 1961-63, com a política externa independente; de retomada no pós-64; e de sua revisão final, no período de 1974-85, ver Rubens Ricupero, “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular”, trabalho elaborado para o IV Seminário Nacional “60 Anos de Política Externa”, organizado pelo IPRI-MRE e pelo Programa de Política Internacional e Comparada da USP, Brasília, 31 de março a 2 de abril de 1993.

<sup>10</sup> Para uma análise dessas influências intelectuais no pensamento de Araújo Castro, ver Maria Regina Soares de Lima, “Enfoques Analíticos de Política Exterior: El Caso Brasileño”, in Roberto Russell (ed.), *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*, Buenos Aires, GEL, 1992. As citações são de Araújo Castro, *op. cit.*, p. 206.

autônoma do país no sistema internacional, juntamente com a valorização da “articulação negociada das pequenas e médias potências” no eixo Norte-Sul.

Inicialmente, o paradigma globalista incorpora a matriz econômica da proposta da Cepal de reforma das relações econômicas internacionais de modo a torná-las mais permeáveis aos interesses dos países em desenvolvimento. A aliança com os economicamente semelhantes restringe-se aos âmbitos Norte-Sul não se estendendo às arenas não alinhadas onde o Brasil tradicionalmente manteve um baixo perfil. Na verdade, um dos principais méritos das formulações Cepalinas, em comparação aos princípios neutralistas e não alinhados que, por estarem muito “colados” ao eixo Leste-Oeste, dificultavam a adesão dos países latino-americanos, foi seu sentido universalizante e sua capacidade de fornecer uma identidade econômica própria aos países em desenvolvimento, a despeito de suas diferenças nacionais específicas, em termos de localização geográfica, sistema econômico e regime político. Posteriormente, ao quadro de referência Norte-Sul, o paradigma globalista adicionaria o eixo das relações de poder assimétricas, a partir da rejeição ao “congelamento do poder mundial” e formulação de um princípio tácito de ação no sentido de adiar ao máximo a cristalização de normas internacionais impeditivas ao acesso do Brasil aos avanços tecnológicos, em particular às tecnologias sensíveis.<sup>11</sup>

No início dos anos 60, a política externa encontraria no eixo Norte-Sul o espaço adequado para o exercício de um papel protagônico pelo Brasil. O eixo Norte-Sul propiciaria ao MRE, enquanto agência responsável pela condução da política externa, encontrar na diplomacia econômica no âmbito multilateral uma missão organizacional específica, complementar às políticas governamentais de desenvolvimento industrial. As injunções da Guerra Fria no contexto interamericano, contribuindo para a internalização de questões externas no conflito político doméstico, acabaram, porém, por concentrar na tese Norte-Sul uma parte do foco da oposição dos setores conservadores ao governo Goulart, contribuindo para sua derrubada em 1964. O regime militar restaurou a hegemonia do paradigma do aliado especial por razões de convergência ideológica e motivações pragmáticas, mas por pouco tempo. Desta forma, a partir de 1967 observa-se um progressivo descolamento da política externa das orientações da política interna. Tal descolamento, que inicialmente ocorre apenas no âmbito da diplomacia econômica multilateral, assinala a retomada da influência do MRE na formulação e condução da política externa e consequente retorno do eixo Norte-Sul. No plano regional, contudo, tal não se observa, prevalecendo as concepções políticas e de segurança do regime militar.

No governo Geisel, a opção por atingir o estágio final do processo de substituição de importações (insumos intermediários, principalmente nos setores químico e metalúrgico, e bens de capital), combinada a uma estratégia mais agressiva de promoção às exportações e o início do processo de distensão política produziram o contexto econômico-político propício à hegemonia da tese da globalização das relações internacionais do país. A partir de Geisel, mais claramente, articulam-se as duas vertentes do paradigma globalista: no campo das relações assimétricas, recusa a aceder aos regimes de controle de tecnologia e a busca de parcerias alternativas sobretudo na Europa e Japão, em especial na área tecnológica; no campo do Terceiro Mundo, a aproximação com a África, Oriente Médio e em particular com os vizinhos no “contexto contíguo”. Com a hegemonia do paradigma globalista, fruto do

---

<sup>11</sup> Para uma análise comparativa das propostas conceituais da “Política Externa Independente” e do “Pragmatismo Responsável”, ver Gelson Fonseca Júnior, “Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável”, trabalho apresentado no Seminário Nacional “60 Anos de Política Externa”.

diagnóstico do relativo isolamento político-diplomático do país e do reconhecimento de ser esta a via mais promissora para um país dotado de um parque industrial diversificado, o Itamaraty praticamente retoma o controle da formulação e condução de política externa. Ao encerrar-se o ciclo militar em 1985, apenas a questão do não reconhecimento de Cuba permanecia como um exemplo isolado, mas significativo, dos limites internos à globalização da política externa.

A transição do governo militar para o civil não produziu mudanças significativas no paradigma dominante da política externa. O que sim a democratização política contribuiu foi para a alteração de curso da política externa em três direções significativas. Em primeiro lugar, na universalização de fato das relações internacionais do país, a partir do reatamento das relações diplomáticas com Cuba. Em segundo, na prioridade conferida à cooperação política e econômica com a Argentina, sepultando as ambivalências prévias dos respectivos regimes militares. Finalmente, encerrando uma limitação autoimposta pelos governos militares, no retorno a uma atuação diplomática mais visível e incisiva em âmbitos políticos multilaterais, como a ONU e OEA, iniciada com a proposta de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986.

Outra consequência da democratização política foi diminuir a autonomia relativa prévia do Itamaraty no processo de decisão de política externa, especialmente nos casos de necessidade de ratificação congressional das ações externas. Ainda assim, um balanço da política externa do governo Sarney indica que, em linhas gerais, a prática da política externa nesse período é congruente com o paradigma globalista que se firmara a partir de meados dos anos 70.

Contudo, ao findar o governo Sarney, avaliações produzidas por diplomatas são indicativas da sensibilidade da corporação à necessidade de ajustes na política econômica internacional do país diante das transformações estruturais da economia mundial, das mudanças no paradigma tecnológico e da maior rigidez do contexto negociador multilateral, em especial no GATT. De modo geral, essas avaliações indicam os limites de uma posição negociadora com base apenas nos princípios terceiro-mundistas clássicos, sem qualquer contrapartida em termos de concessões mútuas, e a necessidade de o Brasil reavaliar os custos crescentes do modelo de economia fechada, apontando para a necessidade de se dar início à liberalização da economia, mas de forma seletiva e negociada com os principais parceiros comerciais.

Por outro lado, observa-se um consenso nessas avaliações com relação à validade das premissas globalistas especialmente no que diz respeito à necessidade de o país ampliar seu intercâmbio externo, diversificar parceiros e completar o processo de integração sub-regional de modo a fazer face ao contexto externo menos permissivo, sem abandonar, contudo, o objetivo de desenvolver e consolidar a estrutura industrial já existente ainda que mais integrada à economia mundial. A importância de um arcabouço multilateral com características não discriminatórias, outra temática clássica do paradigma, é enfatizada, mesmo que realisticamente se avalie pouco promissor o futuro de um multilateralismo universalista, sobretudo em questões de desarmamento. O tema do congelamento do poder mundial está presente na crítica à proliferação dos regimes de controle no campo tecnológico, por iniciativa das grandes potências, ressaltando-se, porém, a necessidade de se vincular mais estreitamente a política exterior nas questões tecnológicas a uma política interna consistente de desenvolvimento científico e tecnológico. De modo geral, prevalece a visão da necessidade de o país ajustar-se aos novos parâmetros externos, ressaltando-se, porém, os limites gerados pela persistência de graves desequilíbrios internos a uma adesão inequívoca do país aos

valores do Primeiro Mundo, permanecendo válidos os objetivos de reforma da ordem internacional. Ademais, reconhece-se que políticas de reconstrução econômica dependem fundamentalmente de opções internas da própria sociedade brasileira.<sup>12</sup>

Desta forma, pode-se concluir que o paradigma globalista permanecia como quadro de referência da diplomacia. Contudo, tendo em vista a natureza da atividade diplomática, que por força de sua atuação no ambiente externo tem de desenvolver uma visão estratégica e não paramétrica desse mesmo contexto, reconhecia-se a necessidade de se ajustar a política externa aos novos parâmetros internacionais. Dado o peso dos constrangimentos sistêmicos poder-se-ia afirmar, contrafactualmente, que tal ajustamento se faria qualquer que fosse o resultado das eleições de 1989. Contudo, o retorno do paradigma da aliança especial com os Estados Unidos teve, fundamentalmente, causas domésticas: a eleição de Collor de Mello e, como tal, ocorreu a despeito da corporação diplomática.<sup>13</sup>

Tal como em 1964, o retorno ao paradigma da aliança com os Estados Unidos teve motivações ideológicas e razões pragmáticas. No plano dos valores, a crença nas virtualidades do que Adam Przeworski denominou de estratégia de “modernização via internacionalização”, que consiste em “tentar adotar os padrões políticos, econômicos e culturais dominantes no mundo capitalista avançado”.<sup>14</sup> As motivações de natureza pragmática expressaram-se no objetivo de remover áreas de atrito e contenciosos prévios com os EUA - em questões relativas à liberalização comercial, propriedade intelectual, não proliferação nuclear, para citar as mais expressivas - com vistas a restabelecer a reputação brasileira perante atores e agências econômicas internacionais e sensibilizar os EUA para a questão da negociação da dívida brasileira junto aos bancos norte-americanos. De acordo com a visão de um *insider*, o MRE “não participou ativamente da formulação da política externa de Collor nem foi tampouco o seu principal executor”. Ressalta, porém, a influência do Itamaraty em duas questões da agenda da política externa daquele governo: o acordo quadripartite Argentina-Brasil-AIEA e o acordo 4 + 1 entre MERCOSUL e Estados Unidos, bem como a “visão mais sofisticada do cenário internacional” apresentada pelo Itamaraty na gestão de Celso Lafer.<sup>15</sup>

Em retrospecto, um conjunto de razões pode ser aludido para se argumentar que o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos não vingaria como marco de referência da política externa, independentemente do desfecho político do governo Collor de Mello. A comparação com outros momentos da história brasileira pode ser ilustrativa. Com Vargas, durante a Segunda Guerra Mundial, a coalizão doméstica favorável ao alinhamento era ponderável. Ela compreendia tanto setores políticos liberais que viam na aproximação com os Estados Unidos um elemento indutor para a flexibilização do regime político, como setores

---

<sup>12</sup> Essas avaliações e argumentos foram retirados de artigos de diplomatas brasileiros publicados em livro organizado por Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão, *Temas de Política Externa Brasileira*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão/Editora Ática, 1989. Cf., em particular, Paulo Tarso Flecha de Lima, “Dados para uma Reflexão sobre a Política Comercial Brasileira”; Rubens Ricupero, “Comércio Exterior Brasileiro: Competitividade e Perspectivas”; Sebastião do Rego Barros Netto, “Política Externa e as Questões de Alta Tecnologia”; Marcos Castrioto de Azambuja, “Desarmamento - Posições Brasileiras”; Luiz Felipe de Seixas Correa, “As Relações Internacionais do Brasil em Direção ao Ano 2000”; e Ronaldo Mota Sardenberg, “A Estratificação Internacional nos Anos 90”.

<sup>13</sup> Para o argumento das causas domésticas para a mudança de orientação da política externa no governo Collor de Mello, ver Mônica Hirst, “The Foreign Policy of Brazil: Facing Domestic and International Constraints”, 1993.

<sup>14</sup> Adam Przeworski, “A Falácia Neoliberal”, *Lua Nova*, nº 28/29, 1993, p. 222.

<sup>15</sup> Paulo Nogueira Batista, *op. cit.*, p. 122.

nacionalistas, no âmbito militar, que com a construção de Volta Redonda passaram a contar não apenas com um símbolo, mas com um instrumento poderoso de alavancagem do desenvolvimento industrial. Em 1964, o alinhamento refletiu a visão dos ganhadores, já que as forças políticas à esquerda foram alienadas com o golpe militar. No plano ideológico, o alinhamento cumpria papel significativo para a legitimação do regime recém-instalado, que tinha no eixo da bipolaridade Leste-Oeste a referência para sua autoidentificação como movimento restaurador da ordem democrática. Ademais, contava com o respaldo dos atores políticos e econômicos relevantes na coalizão vencedora em 1964 que tinham definido a opção pela ortodoxia nas políticas econômica e externa, de modo a restabelecer a confiança dos Estados Unidos, dos investidores externos e dos organismos financeiros internacionais, abalada que fora pelos acontecimentos pré-64. Ainda que em contextos históricos distintos, a política de alinhamento no governo Vargas e no imediato pós-64 era consistente com os valores dos detentores do poder político, como dela derivavam-se recursos, tangíveis e intangíveis, para um número de atores políticos relevantes dentro e fora do aparelho do Estado.

Esse tipo de configuração política não se observou no governo Collor de Mello. No plano dos valores, o paradigma da aliança especial com os Estados Unidos tinha como fundamento a crença na virtualidade da “modernização via internacionalização”. Esta, como observou Adam Przeworski, “parece sem precedentes na história”, e continua:

“Todas as tentativas anteriores de modernização concebiam o desenvolvimento como um projeto ligado à independência nacional, econômica e política [...]. Em contraste, a estratégia da modernização pela internacionalização explicitamente aceita uma submissão pelo menos parcial da soberania nacional nos domínios político, econômico e cultural”.<sup>16</sup>

Mesmo que se argumente que o projeto neoliberal não se instrumentaliza na prática, especialmente na das grandes potências, este foi assim assimilado por diferentes lideranças políticas no Sul capitalista e no Leste Europeu como o novo caminho para a modernização, tendo em vista o colapso das estratégias de desenvolvimento voltadas para dentro e a nova configuração do sistema internacional com o fim da Guerra Fria. No caso brasileiro, a aceitação plena desse conjunto de valores tem sido mais problemática porque se choca com os valores historicamente hegemônicos entre setores das elites brasileiras, especialmente no âmbito militar, de conceber o desenvolvimento como um projeto nacional de corte industrializante.

No plano dos interesses de diversos setores das elites, também se pode argumentar que a implantação de reformas orientadas para o mercado e de políticas de controle da capacitação bélica e tecnológica das Forças Armadas, contrapartida brasileira para reconstruir um relacionamento especial com os Estados Unidos, esbarraram nos interesses constituídos nos âmbitos empresarial, sindical e militar. O sucesso e a longa permanência no tempo da estratégia de industrialização brasileira e a natureza pactuada da transição política elevam consideravelmente os custos da mudança para os atores econômicos fundamentais e gera maiores riscos para a estabilidade institucional de políticas de convergência com os Estados Unidos na área militar e de segurança.<sup>17</sup>

Diferentemente dos anos 40 e do imediato pós-64, no início dos anos 90, a convergência de valores e as razões pragmáticas do Executivo central, para a retomada do

---

<sup>16</sup> A. Przeworski, *op. cit.*, p. 223.

<sup>17</sup> Estes argumentos estão desenvolvidos em Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, “Particularidades e Dilemas das Relações Brasil-Estados Unidos sob o Impacto de Novas Conjunturas”, agosto de 1993, mimeo.



paradigma da aliança especial, não tinha contrapartida no plano dos valores e dos interesses de forças políticas e sociais domésticas relevantes.

Se as condições domésticas não foram suficientes para o relançamento do antigo paradigma, não se observou, porém o retorno do paradigma globalista na sua totalidade. As seguintes razões podem ser apontadas:

- A reversão de algumas das posições prévias da diplomacia brasileira durante o período Collor de Mello fragmentou a coalizão globalista, quebrando um consenso que, “nos anos 70 e 80, por uma questão de convergência político-ideológica ou ao menos por razões de disciplina corporativa, havia constituído um traço de destaque entre os operadores das relações externas brasileiras”.<sup>18</sup>

- As transformações espetaculares da ordem geoestratégica, iniciadas com a queda do Muro de Berlim, em novembro de 1989, a reunificação da Alemanha em outubro de 1990 e a dissolução da União Soviética em dezembro de 1991 induziram a corporação diplomática a repensar o quadro de referência da política externa, particularmente o eixo Norte-Sul. Nessa reavaliação, entram não apenas considerações relativas à diminuição dos recursos de poder da coalizão Sul para a reforma da ordem internacional com o colapso econômico relativamente generalizado e o desaparecimento das arenas diplomáticas clássicas de vocalização de seus interesses. Também se inserem argumentos no campo dos valores, relativos à erosão da “superioridade ética” do discurso terceiro-mundista. Nas palavras de Gelson Fonseca Júnior:

“A *teoria da autonomia*, tanto em 60 quanto em 74, depende de um mundo irrazoável para se afirmar razoável. A razão brasileira - e dos países em desenvolvimento - se define por contraste com a irracionalidade dos Poderosos, que tinha expressões muito claras na corrida armamentista, na exacerbação de crises regionais, na resistência a mudar uma ordem econômica claramente injusta. Com o esgotamento da Guerra Fria e a consagração liberal, o desafio, para os países sem reservas de poder, é justamente o de redesenhar argumentos de razão, refazer o discurso”.<sup>19</sup>

- O processo de democratização política que acabou por romper certo consenso na sociedade brasileira com relação à postura defensiva do país, em particular nos regimes de não proliferação nuclear, postura que se traduziu em uma agenda negativa diante das questões em pauta, resultando, de fato, na recusa à negociação.

- Finalmente, a aceitação gradativa por determinadas forças políticas e sociais dos limites da virtualidade do modelo induzido pelo Estado e de economia fechada que presidiu a construção do Brasil industrial. Ao contrário do que ocorreu durante o governo Collor de Mello, em que a “modernização via internacionalização” foi colocada como a única alternativa e normativamente superior às demais, o debate na atualidade, ainda que não concluído, é mais pragmático e gira em torno da reforma ou reconstrução daquele modelo e não se sua simples destruição. Por outro lado, um consenso entre as forças políticas e sociais tem emergido com relação ao quadro social deplorável do país e que sem o seu encaminhamento está fechada ao Brasil a passagem ao “Primeiro Mundo”.

Dessa forma, a corporação diplomática enfrenta hoje o desafio de formular um novo paradigma de política externa, na medida em que, como se procurou argumentar, se

---

<sup>18</sup> Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, op. cit., p. 31.

<sup>19</sup> Gelson Fonseca Jr., “Mundos Diversos, Argumentos Afins”, p. 8.

esgotaram as virtualidades de seus dois modelos históricos. Da história dos sucessos e insucessos dos dois anteriores talvez se possa extrair algumas lições. Paradigmas de política externa com base apenas nos impulsos e fontes domésticas, desconhecendo-se os parâmetros externos, podem gerar prescrições de ações diplomáticas que em vez de fortalecer podem enfraquecer a posição do país diante de seus parceiros internacionais. Por outro lado, paradigmas que tenham como quadro de referência apenas o “tabuleiro de xadrez” internacional e que axiomáticamente identifiquem interesse nacional com interesse do Estado correm o risco de prometer mais a seus parceiros do que a sociedade está disposta a conceder. O sucesso de um modelo não depende apenas da validade intrínseca de suas premissas teóricas, mas da sua capacidade de formular conteúdos que sejam consistentes com a estrutura de incentivos no contexto externo e, simultaneamente, contem com respaldo político no plano interno. Assim como a minha preferência teórica é o enfoque interativo de política externa, a minha escolha normativa recai sobre os paradigmas construídos com base na vinculação entre oportunidades sistêmicas e projetos nacionais democraticamente definidos. Este o grande desafio para a corporação diplomática na atualidade.

# **“LOS EJES ESTRUCTURANTES DE LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA A PARTIR DEL INICIO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: APUNTES PARA UN DEBATE”**

**ROBERTO RUSSELL**

## *I. Introducción*

En este trabajo analizo el sustento teórico y los ejes estructurantes de la política exterior argentina a partir del inicio del gobierno de Alfonsín, con especial énfasis en la etapa que comienza en julio de 1989 con la toma de mando de Carlos Menem. En el caso particular del gobierno de Menem trato, asimismo, de identificar los mayores puntos de debate respecto de las orientaciones de su política exterior. Finalmente, señalo los aspectos en los que encuentro importantes acuerdos en materia de política exterior.

El trabajo se ordena en torno a los hipótesis: a) que los niveles de consenso entre las fuerzas políticas más representativas del país son más altos de lo que el debate interno o las declaraciones públicas sugieren; y b) que las diferencias apreciables en las orientaciones de la política exterior obedecen en buena parte a los cambios producidos en las circunstancias internas y externas en los que han tenido que desenvolverse las administraciones de Alfonsín y Menem.

La primera hipótesis no requiere por ahora mayores comentarios y procuro demostrarla en el apartado final. Por el contrario, la segunda exige algunas aclaraciones. Sostengo que una buena parte de las diferencias que pueden observarse entre las políticas exteriores de Alfonsín y de Menem tienen que ver con factores que podríamos llamar contextuales, tanto internos como externos, que condicionaron positiva o negativamente el rango de opciones de nuestro país. Entre estos factores destacan, por ejemplo, la agudización de la confrontación Estados Unidos-Unión Soviética en la primera mitad de los ochenta, el fin de la guerra fría y las necesidades específicas de la primera y segunda fase de la transición a la democracia en Argentina. Estos factores contextuales sirven también para dar cuenta de ciertas conductas que suponemos también habría adoptado cualquier actor (o al menos la mayoría de los actores) que hubiera estado en los zapatos de quienes gobernaron en un momento determinado. Recorro a algunos ejemplos para hacer más claro este argumento. No se me escapa que estoy entrando en el terreno de los condicionales contra fácticos, pero me parece útil a los fines de nuestro debate señalar - que si Ítalo Luder hubiera ganado las elecciones de octubre de 1983 hubiera muy probablemente autorizado el Cóndor II o no hubiera restablecido relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. También es muy probable que hubiera encaminado las relaciones con los Estados Unidos por senderos bastante parecidos a los que transitó la administración Alfonsín o, aún más, hubiera dado lugar, por lo menos al principio de su mandato, a mayores disensos en las relaciones bilaterales que los que se produjeron durante la gestión radical.

En suma, me parece que parte de las desemejanzas observables en materia de política exterior entre Alfonsín y Menem se explica por factores ajenos a ambos. Por cierto, una parte importante de esas diferencias se explica también por lo que hay de distinto entre Alfonsín y Menem. Limitarse al nivel de análisis correspondiente a los factores sistémicos sería a todas luces reduccionista. En el caso que nos ocupa sería algo así como incurrir en una especie de determinismo “contextual”. Resulta obvio, por ejemplo, que los factores sistémicos no llevaban necesariamente a enviar naves al Golfo, retirarse de No Alienados, a ratificar

Tlatelolco o a desactivar el Cóndor II. Sin embargo, también debe aceptarse que el fin de la guerra fría ha jugado un papel importante en la adopción de por lo menos algunas de estas decisiones.

## ***II. Los supuestos teóricos***

Las políticas exteriores de Alfonsín y Menem tienen un sustento teórico bastante parecido - por no decir similar -. Ambas contienen una mezcla variada de premisas liberales y realistas, aunque en los dos casos prevalecen las primeras.

<sup>20</sup>Esta combinación de supuestos liberales y realistas ha sido moneda frecuente de todos los gobiernos y hoy alcanza a los propios teóricos de la disciplina quienes suelen abreviar de estas dos tradiciones (y de la tradición marxista ahora remozada y fortalecida tras la muerte de los socialismos reales) para interpretar los hechos y tendencias internacionales y mundiales.<sup>21</sup> Por lo tanto, este “mix” teórico que han hecho Alfonsín y Menem no debería sorprendernos. Además, según sabemos, nadie sostiene premisas unívocas, dado que todos somos deudores de sistemas de creencias que tienen distintos orígenes (religiosos, científicos, filosóficos, institucionales). Así, se puede ser liberal y reconocer la validez de las enseñanzas fundamentales propuestas por los realistas. Por ejemplo, los liberales pueden sostener, como lo hacen los realistas, que el altruismo no es la guía de la política internacional; lo que dicen más bien - y aquí está la diferencia - es que los estados pueden actuar tanto de una manera virtuosa como maliciosa, y que el comportamiento dependerá de las circunstancias ambientales.<sup>22</sup> Al mismo tiempo, puede darse en la práctica - y de hecho esto ha ocurrido repetidas veces en la historia - un convergencia entre realismo político desencantado y lucha consecuente en favor de los principios afirmados por distintas ideologías que tienen un fuerte componente idealista, tales como el liberalismo o el socialismo.

Los supuestos teóricos que encuentro comunes a los dos gobiernos son los siguientes: a) que el individuo es el actor fundamental - sus derechos y fines son el último punto de referencia de todo análisis y acción política; b) que los individuos - y por cierto los estados - se benefician cuando actúan de manera cooperativa, dado que sus intereses son complementarios más que antagónicos; d) que los intereses de los individuos y los contextos en los que ellos actúan cambian en forma que tiende a mejorar la condición humana (fe en el progreso y creencia en la eficacia del cambio a través de la acción humana); e) que los intereses de los individuos y de los estados se canalizan a través de múltiples instituciones y regímenes internacionales; y e) que la democracia es una condición necesaria de la paz interna e internacional.

---

<sup>20</sup> El liberalismo de las dos administraciones incluye en grados diversos las tres variantes del liberalismo clásico: el comercial, el republicano y el sociológico. El primero agrupa las teorías que vinculan el libre comercio con la paz, el segundo se refiere a las teorías que vinculan la democracia con la paz, y el tercero a las teorías que relacionan las interacciones transnacionales con la integración internacional. Por cierto, la influencia de los supuestos del liberalismo comercial ha sido mucho más fuerte en el caso de la administración Menem.

<sup>21</sup> Vale citar al respecto un párrafo de un trabajo de uno de los teóricos más conocidos y respetados en la disciplina de las relaciones internacionales: “Si me presionaran, me describiría como un liberal en un mundo realista y frecuentemente en un mundo también marxista de lucha de clases”. Robert Gilpin, “The Richness of the Realist Tradition” en Robert Keohane (ed.) *Neo-realism and Its Critics*, Columbia University Press, Nueva York, 1986, p. 304.

<sup>22</sup> Sobre este tema, ver Charles W. Kegley, Jr., “Neo-Idealism: A Practical Matter” en *Ethics and International Affairs*, vol. 2, 1988, pp. 174-196.

Como puede apreciarse fácilmente, estos supuestos teóricos constituyen el núcleo de la tradición liberal en las relaciones internacionales. Los supuestos de naturaleza realista han sido mucho menos importantes, aunque más influyentes en el caso del gobierno de Alfonsín.<sup>23</sup> Por ejemplo, la diplomacia de Alfonsín tuvo una aproximación mucho más realista (en el sentido de la teoría) a las relaciones Norte/Sur o a la cuestión de la deuda externa que la que tiene Menem.

Dicho esto, me parece que no vamos avanzar mucho en la comprensión de las diferencias existentes entre los gobiernos de Alfonsín y Menem si nos detenemos en los supuestos teóricos de cada administración. No es para nada una novedad señalar que desde un mismo supuesto teórico se pueden proponer políticas distintas e incluso opuestas.<sup>24</sup> Por lo tanto, no es éste el punto de partida más fértil para rastrear diferencias, sobre todo si, como en este caso, los supuestos son similares. De nuevo, entonces, la explicación de las desemejanzas debe partir de los factores contextuales y de las características de cada gobierno.

### ***III. Los ejes estructurantes de la política exterior del gobierno de Alfonsín***

Toda aproximación al estudio de los ejes estructurantes de la política exterior de Alfonsín (y, obviamente, a la de cualquier otro gobierno) exige tener en cuenta las circunstancias en las que los radicales accedieron a la Casa Rosada.

En el orden externo, destacan los siguientes factores: la última fase de agudización del conflicto Este-Oeste, la crisis de la deuda latinoamericana, la guerra de América Central y la existencia de dictaduras militares, aunque en distintas etapas de apertura política, en países vecinos (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Desde la óptica radical este conjunto de factores tenía un aspecto en común: su impacto negativo sobre la estabilidad política de la Argentina. En el orden interno, sobresalen la fragilidad de la democracia que se echaba a andar, serios problemas económicos y una fuerte demanda social a favor de las libertades públicas y los derechos humanos.

En este marco, el gobierno de Alfonsín elaboró un esquema conceptual para su política exterior que se asentó en el reconocimiento de tres elementos considerados básicos de la realidad del país: que Argentina es una nación *occidental, no alineada y en vías de desarrollo*. Desde este esquema, desarrollado esencialmente por el ex Canciller Dante Caputo, se sostuvo que la acción externa de la nueva democracia argentina debía estructurarse en torno a los siguientes ejes: a) un alto perfil diplomático en diversos frentes para reinsertar al país en el mundo y proteger el proceso de transición a la democracia; b) el desarrollo de una “relación madura” con los Estados Unidos que equidistara tanto del alineamiento automático como de posiciones de confrontación o ruptura; c) un alto perfil en los foros donde se debaten las cuestiones Norte/Sur; y d) un alto perfil en América Latina, particularmente en el Cono Sur.

Seguidamente, y de manera breve, me refiero a cada uno de estos ejes.

*a) Los múltiples puntos de apoyo:* Por cierto, la “herencia” del Proceso es una variable fundamental para explicar y comprender el alto y diversificado perfil de la política exterior del gobierno radical durante sus primeros dos años. Alfonsín, Caputo y quienes los

---

<sup>23</sup> En gran medida, esto último se debió al contexto global más “realista” que le tocó vivir a la administración radical.

<sup>24</sup> Vale recordar en este sentido los debates de los realistas norteamericanos sobre lo que Estados Unidos debía o no hacer en el caso de la guerra de Vietnam.

secundaban estaban convencidos de que sólo con hechos y predicando con el ejemplo se podría revertir la mala imagen de Argentina en el mundo que se había formado durante los años del régimen militar.<sup>25</sup> De acuerdo a su percepción - que comparto totalmente - tres hechos habían contribuido particularmente al desarrollo de la misma: las violaciones a los derechos humanos, la declaración de nulidad del laudo arbitral de la corona británica sobre la cuestión del Beagle y la ocupación militar de las Malvinas. En consecuencia, sostuvieron que para “decantar” una imagen nueva “había que meterse en veinte frentes distintos mostrando que éramos coherentes, razonables y moderados”.<sup>26</sup> Esta política de alto perfil se dirigió a los países y actores considerados más afines a la Argentina - sea por similitud de situaciones o por comunidad de valores.

En un principio, el manejo de las relaciones con los países desarrollados de Occidente fue percibido como el mayor desafío inmediato para el éxito de esta política de “búsqueda de múltiples puntos de apoyo externo”.<sup>27</sup> Las autoridades radicales sabían que la vuelta a la democracia despertaría en el exterior numerosas simpatías y esperanzas, pero que ello no sería suficiente para despejar las incógnitas que abría el proceso de transición en Argentina. Sabían también que la proyección de esta imagen de ambigüedad e incertezas era una especie de lecho de Procusto en el deberían permanecer por algún tiempo. Este aspecto venía del lado de la herencia y, por ende, tocaba a quienquiera que hubiese tomado las riendas del país. Del lado del futuro, estaban las incógnitas propias del gobierno de Alfonsín, cuya victoria en las elecciones de octubre de 1983 no había estado en los papeles de casi nadie.

La protección externa del proceso de transición a la democracia fue el otro costado de la política de apertura de los “veinte frentes”. Esta fase de la diplomacia del gobierno de Alfonsín se puso en práctica de dos maneras distintas, aunque complementarias. Por una parte, mediante la creación y desarrollo de sistemas de entrelazamientos internos-externos que actuasen como disuasores frente a los sectores antidemocráticos internos, de modo tal que cualquier violación a la democracia en Argentina tuviera una respuesta categórica del exterior, una especie de “efecto gatillo” en términos políticos y económicos.<sup>28</sup> Por otro lado, y como contracara de lo anterior, la política exterior procuró impedir, frenar o atemperar las consecuencias negativas de factores políticos y económicos externos sobre el proceso de transición. Esto es, crear una malla protectora frente a las amenazas del exterior. Como señaló Caputo: “Esta es probablemente la historia menos pública de nuestra política exterior, pero es la que más valoro personalmente: una historia que corresponde a la parte *defensiva* de nuestra política (no a su componente *ofensivo*, como fueron los convenios con Brasil) pero que nos llevó una parte importante de nuestro trabajo del primer año y medio de gestión”.<sup>29</sup>

En este plano defensivo, los esfuerzos mayores de la diplomacia radical se hicieron para desconectar a la Argentina de las consecuencias del conflicto Este-Oeste. Las acciones desarrolladas frente a la crisis de América Central y las negociaciones con Fidel

---

<sup>25</sup> En honor de la verdad, la mala imagen del país no sólo debe ser atribuida al régimen militar, aunque debe reconocerse que su aporte al respecto fue ciertamente inigualable.

<sup>26</sup> Entrevista del autor con el ex Canciller Dante Caputo.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Lo “acuerdos especiales con Italia y España fueron la muestra más elocuente de esta política, puesto que su continuidad y observancia quedaron condicionadas al mantenimiento de la democracia en la Argentina.

<sup>29</sup> *América Latina/Internacional*, volumen 6, N° 21, julio-setiembre de 1989.

Castro tendientes a desarticular la expansión del terrorismo chileno hacia la Argentina se inscribieron en este marco de políticas *defensivas*.<sup>30</sup> Asimismo, la reorientación de la participación argentina en NOAL tuvo mucho que ver con esta dimensión de la política exterior como malla protectora. Precisamente, el aspecto que más se estimó para justificar el aumento del perfil de Argentina en No Alineados fue la percepción de que su “bandera principal” era “unir esfuerzos para impedir que nuestros territorios se conviertan en escenarios de conflictos ajenos a sus intereses y, especialmente de la confrontación estratégica entre las superpotencias”.<sup>31</sup>

b) *Las relaciones con Estados Unidos*: En el mismo inicio de su mandato, y con el propósito de sacar a las relaciones argentino-norteamericanas de su recurrente ciclo de acercamiento y hostilidad y de dotarlas, por consiguiente, de mayor certidumbre y estabilidad, el gobierno de Alfonsín se propuso alcanzar y desarrollar una “relación madura” con los Estados Unidos.<sup>32</sup> A ese fin, la administración radical diferenció analíticamente dos niveles en las relaciones: el de las “convergencias esenciales” y el de los “disensos metodológicos”. En el primero se situaron - siempre de acuerdo con la opinión del gobierno radical - los aspectos que conforman la base de sustentación permanente del vínculo bilateral, esto es, las visiones coincidentes respecto de la necesidad de asegurar una conjunción de principios y valores compartidos: “la democracia, el pluralismo, la dignidad del hombre, los derechos humanos, la libertad y la justicia social”.<sup>33</sup> El segundo nivel se reservó a las apreciaciones y posiciones distintas sobre los métodos más adecuados para realizar o mantener en el mundo en desarrollo los principios y valores compartidos en el plano de las esencias. Esta diferenciación analítica de niveles de relación procuraba dar sustento teórico y práctico a una política que tenía como uno de sus pilares la apertura de un espacio legítimo para las discrepancias políticas y económicas entre los dos países.<sup>34</sup> Desde este esquema conceptual, el gobierno de Alfonsín puso especial énfasis en señalar la adscripción cultural de Argentina a los valores de Occidente con el propósito de separar los intereses y valores comunes del mundo occidental de los intereses y valores nacionales de los Estados Unidos.

c) *Las relaciones Norte/Sur*. El gobierno radical asumió que Argentina debía ser un actor directo en la cuestión Norte-Sur, dada la pertenencia “estructural” del país al mundo en vías de desarrollo.<sup>35</sup> Propuso, en consecuencia, sumarse efectivamente “a las corrientes progresistas y de mayor transformación en los campos económico-social, cultural y tecnológico”.<sup>36</sup> Este reconocimiento expreso de la condición de Argentina de país en vías de

---

<sup>30</sup> Acerca de este último tema, ver Joaquín Morales Solá, *Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*, Planeta, Buenos Aires, 1990, pp. 212-235.

<sup>31</sup> *La Prensa*, 8 de septiembre de 1985.

<sup>32</sup> Acerca de la estrategia de “recomposición madura”, ver Roberto Russell, “Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del “alineamiento heterodoxo” a la “recomposición madura” en Mónica Hirst (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina y Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, pp. 44-57.

<sup>33</sup> Comunicado argentino-norteamericano tras el encuentro de los presidentes Raúl Alfonsín y Ronald Reagan, *Clarín*, 24 de setiembre de 1984.

<sup>34</sup> Para ponerlo en palabras de Alfonsín: “Yo sabía perfectamente que había intereses comunes, intereses distintos y hasta contradictorios. Fuimos respetados por esa independencia en las posiciones, a pesar de las presiones que sufrimos”. *Clarín*, 6 de mayo de 1990.

<sup>35</sup> Discurso de Alfonsín ante la 3ra Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, *La Nación*, 25 de septiembre de 1984.

<sup>36</sup> Declaraciones del presidente Alfonsín, *Clarín*, 20 de marzo de 1984.

desarrollo fue acompañado de una percepción clara acerca de la diversidad del mundo subdesarrollado y de la coexistencia en su interior de intereses y prioridades distintas. En tal sentido, el propio Caputo declaró pocos meses después de hacerse cargo de la Cancillería: “En reivindicaciones en los planos económico, proteccionista y financiero hace que tengamos comunidad con una serie de países con los cuales, sin embargo, tenemos diferencias en otras cuestiones. Quiero que la política exterior argentina no descansa sobre irrealidades. La comunidad del Tercer Mundo es importante respecto de algunos aspectos, pero no lo es en otros”.<sup>37</sup>

Desde esta perspectiva, se procuró fortalecer las relaciones con los países del Sur, mediante el apoyo a diversos esquemas de cooperación, concertación e integración selectivas, con el objeto de enfrentar conjuntamente problemas similares o defender intereses comunes y contribuir, de este modo, a una mayor “democratización” del sistema internacional. Aquí también, la apelación a la democracia en las relaciones internacionales tuvo implicancias internas. Conforme a la creencia filosófica radical de que “no hay dos políticas”, se supuso que existía una relación de ida y vuelta entre la mayor democratización del sistema internacional y la democratización interna.

No obstante estos objetivos, las relaciones con el Sur encontraron en la práctica abundantes dificultades. El gobierno de Alfonsín retomó una buena parte de la retórica y de los argumentos clásicos del Sur en el mismo momento en que tanto el libreto como los instrumentos tradicionales de la acción diplomática multilateral de los países subdesarrollados alcanzaban un punto de agotamiento y de obsolescencia. La mayor complejidad y fluidez del orden mundial, la creciente interdependencia entre las naciones desarrolladas, el fenómeno de la difusión del poder, la formación de alianzas y el desarrollo de negociaciones por áreas temáticas, entre otros factores de peso, habían dejado al Sur casi a la deriva y profundizado su incapacidad estructural para articular y organizar eficazmente la dimensión correspondiente a sus “coincidencias objetivas”.

d) *Las relaciones con América Latina:* En este marco, América Latina en general y los países vecinos en particular fueron el escenario natural y obligado para poner en práctica iniciativas y políticas de cooperación, integración y concertación intra-Sur. La región en su conjunto fue vista con un pie en el umbral de una nueva fase histórica caracterizada por dos desafíos claves, que constituían el anverso y reverso de una misma moneda: la consolidación de la democracia y la realización de la integración. La democracia se consideró una condición necesaria de la integración y de la paz regionales. Como lo puso Alfonsín: “Somos respetuosos de la situación interna de cada uno de nuestros países, pero no podemos dejar de señalar nuestra profunda convicción de que la integración triunfará en definitiva si se apoya en la democracia y en la participación de los pueblos”.<sup>38</sup> Esta creencia acerca de la relación necesaria entre democracia e integración se sustentaba en el supuesto de que las dictaduras sólo pueden plantear sus relaciones con el mundo - igual que dentro de sus propias sociedades - en términos de dominación. “Y un espacio común sólo puede estructurarse sobre la base de la cooperación, de la armonización de las identidades nacionales, dejando de lado todas las tendencias hegemónicas”.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Reportaje al Canciller Dante Caputo, *Claves* (Buenos Aires), Año 1, Número 3, marzo de 1984, p. 37.

<sup>38</sup> Declaraciones del presidente Alfonsín, *Clarín*, 20 de marzo de 1984.

<sup>39</sup> Entrevista del autor con el ex Canciller Dante Caputo.



Por cierto, la integración con los países vecinos y la concertación regional fueron la vía privilegiada de la faz *ofensiva* de la política exterior tendiente a superar algunos de los dilemas claves del subdesarrollo. Esta política se ordenó en torno de cuatro premisas básicas. Primero, que en el caso de la integración de América Latina era necesario dar prioridad a las variables políticas. Según la opinión de Caputo: “Creemos que, a la inversa de otras experiencias de integración regional, en América Latina debemos impulsar primero acuerdos políticos profundos, para poder, a partir de una fuerte voluntad política compartida, destrabar y dar nueva vida a las instituciones y organismos encargados de ejecutar las tareas que emprendamos. El impulso debe partir de lo político hacia lo económico y comercial”.<sup>40</sup> Segundo, se supuso que la autonomía política y el desarrollo económico dependían cada vez más de la región y menos de los países. En otros términos, que ya no había espacio para las soluciones individuales. En palabras del ex titular de la Cancillería: “Hasta no hace mucho las naciones latinoamericanas, individualmente y a veces en conjunto, sólo proyectaban su destino hacia los países desarrollados, lo que impidió durante años avanzar en el proceso de integración. Pero ahora, en los últimos tiempos, hemos ido aprendiendo la importancia de la unidad hacia adentro del continente, pues sólo por esa vía mejoraremos nuestras posibilidades y podremos incrementar la capacidad autónoma de decisión de nuestros países”.<sup>41</sup> Tercero, y ante la tendencia global a la formación de bloques económicos, se consideró que la no pertenencia a espacios económicos y políticos más amplios llevaría al aislamiento y al aumento de las desigualdades entre el mundo desarrollado y la región. Desde esta perspectiva, América Latina fue vista como “la única alternativa que, aparentemente, quedaría en el mundo para constituir algo parecido a otro espacio económico”.<sup>42</sup> Finalmente, la concertación y cooperación con los “socios regionales” fueron consideradas esenciales para aumentar masa crítica frente a los países poderosos y para “regionalizar los problemas y sus soluciones”, según una repetida frase de la diplomacia radical. En consecuencia, la construcción de poder regional pasó a ser una tarea prioritaria del gobierno de Alfonsín. Conforme a los supuestos que manejaban sus máximos responsables no había otra manera para que las naciones latinoamericanas llegasen a ser efectivamente oídas, respetadas y protagonistas a nivel mundial. Tampoco podía haber, en caso de conflicto con otros países o regiones, intereses que prevalecieran sobre los de la región. Y mucho menos, intereses nacionales definidos a partir de estrategias de alineamiento con las grandes potencias, particularmente con los Estados Unidos.

#### ***IV. Los ejes estructurantes de la política exterior de Menem o la “reducción del mapamundi”.***

Cuando Carlos Menem accedió a la primera magistratura del país en julio de 1989, el mundo y Argentina transitaban circunstancias muy distintas a las que habían signado el primer tramo del gobierno de Alfonsín.

En el orden externo, el conflicto Este-Oeste daba sus últimos estertores, Estados Unidos aparecía como el líder indiscutido de la coalición vencedora de la guerra fría, la democracia, casi sin excepción, se había extendido a toda América Latina, la crisis de

---

<sup>40</sup> Dante Caputo, “Línea conceptual y hechos fundamentales de la política exterior del radicalismo (1983-1989)”, Buenos Aires, *mimeo*, pp. 16 y 17.

<sup>41</sup> *Tiempo Argentino*, 15 de mayo de 1984.

<sup>42</sup> Oscar J. Romero, “El intercambio argentino-brasilero”, en Mónica Hirst (comp.), *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988, p. 104.

América Central se había aplacado, y en buena medida solucionado, y la cuestión de la deuda externa estaba más encuadrada en un marco de negociación provisto por los gobiernos de los países acreedores y los organismos multilaterales de crédito.

En lo interno, mucha agua había pasado debajo del puente de la transición. A diferencia de lo sucedido en el momento del inicio de la primera fase del retorno a la democracia - claramente dominada por los reclamos de libertad y de respeto a los derechos humanos -, en el comienzo del gobierno de Menem el centro de la escena política argentina estaba ocupado por las demandas económicas y sociales. Las situaciones de hiperinflación de 1989 no hicieron más que fortalecer de manera brutal estas demandas generalizadas. Por otra parte, y a pesar de que Menem debió enfrentar el último levantamiento “carapintada” en diciembre de 1990, el fracaso de este levantamiento significó el fin del “partido militar”. Con ello, las amenazas más serias a la democracia se trasladaron desde los cuarteles a los problemas económicos y sociales no resueltos.

En este contexto, los nuevos formuladores de la política exterior consideraron necesario introducir cambios en materia externa que contemplaran tanto las transformaciones globales y regionales apuntadas como las necesidades y problemas económicos del país.

El cambio de política se sustentó en las siguientes premisas básicas: a) que el orden mundial emergente se caracterizará por la interdependencia y la cooperación entre los países y por el triunfo categórico, aunque no universal, de una filosofía (la democrático-liberal); b) que en este orden existen condiciones para que la paz se sustente más en la seguridad colectiva que en el equilibrio de poder;<sup>43</sup> c) que en esta nueva etapa de las relaciones internacionales “el modelo proteccionista para asegurarse el autoabastecimiento carece de sentido” a diferencia de lo que sucedía durante las dos guerras mundiales y en la inmediata segunda pós-guerra;<sup>44</sup> d) que este modelo, junto al aislacionismo al que dio lugar, acarrió la decadencia relativa del país y, por ende, la pérdida de gravitación de Argentina en el orden internacional;<sup>45</sup> e) que la relación preferente con Gran Bretaña fue una de las claves de la inserción exitosa de Argentina en el mundo a fines del siglo XIX y principios del XX; f) que, en consecuencia, el país necesita encontrar y desarrollar en forma pragmática nuevas relaciones preferentes para asegurarse una nueva reinserción exitosa en el siglo XXI; y h) que, en este nuevo contexto, el interés nacional debe definirse en términos económicos.

De acuerdo con estas premisas, se ha puesto en marcha una política exterior que se ordena alrededor de cuatro ejes estrechamente relacionados. El primero es el abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados. Hay una crítica expresa al “confrontacionismo inútil” del gobierno radical, aunque se reconoce que este tipo de actitudes ha caracterizado a todos los gobiernos argentinos en el pasado, incluidos, desde luego, los peronistas.

Desde la óptica de la administración Menem, estas políticas de confrontación han ocasionado tan sólo perjuicios y son impropias de una nación periférica, vulnerable y empobrecida. En su reemplazo, se propone una política exterior “normal”, “realista”, y

---

<sup>43</sup> Sobre la lógica de la seguridad colectiva, ver el trabajo de David C. Hendrickson, “The Ethics of Collective Security” en *Ethics and International Affairs*, Vol. 7, 1993, pp. 3-7.

<sup>44</sup> Guido Di Tella, Discurso del señor Canciller Di Tella ante la delegación oficial de miembros del Parlamento Europeo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *mimeo*, (29) de julio de 1991, p. 3.

<sup>45</sup> Ver Discurso del señor Canciller en el almuerzo ofrecido por la Asociación de Diplomáticos de Argentina, *mimeo*, Buenos Aires, 15 de marzo de 1991, p. 1.

“pragmática”, términos que se utilizan de manera equivalente.<sup>46</sup> Según la opinión del primer Canciller del gobierno de Menem, Domingo Cavallo: “Realismo y pragmatismo significan evitar la tentación de ejercer una diplomacia abstracta o meramente declarativa, que disperse esfuerzos en iniciativas inconducentes. Ese realismo y ese pragmatismo significan, antes bien, agudizar la percepción de lo que es importante y actuar cuando es necesario y oportuno, con nuestra palabra y nuestra acción, para contribuir a afirmar intereses y objetivos nacionales concretos”.<sup>47</sup> En la misma línea de razonamiento, su sucesor, Guido Di Tella, ha sostenido en numerosas oportunidades que “estamos amasando y conformando un nuevo país, que tiene una sola característica: en un país normal”.<sup>48</sup>

Este realismo y pragmatismo así entendidos, no implican - desde el punto de vista tanto de Cavallo en su momento como Di Tella hoy - la carencia de ideales o de principios. Enfatizan que los ideales se mantienen - procurar la cooperación, la seguridad y la paz en el ámbito internacional - y que principios hay, aunque puedan ser otros.<sup>49</sup>

El segundo eje estructurante, estrechamente ligado al anterior, es que el *bajo perfil* político en las cuestiones que ocasionan (o pueden ocasionar) confrontaciones o fricciones con los países desarrollados, no implica resignar el espacio de la pelea que queda reservado para los temas que afectan los intereses económicos de Argentina. Por ejemplo, se considera absolutamente legítima la confrontación con Estados Unidos o con la Comunidad Europea por cuestiones referidas a subsidios a la producción agrícola y a otro tipo de trabas al comercio internacional. Como lo ha puesto Carlos Escudé, una de las recetas básicas para nuestra política exterior debería ser “Defender con energía nuestros intereses materiales siempre que se produce una divergencia en este campo con Estados Unidos, sin renunciar gratuitamente a nada, pero administrando este conflicto con la prudencia necesaria para no terminar perdiendo más de lo que se gana en el trámite”.<sup>50</sup>

El tercer eje estructurante, fundado en el reconocimiento de la debilidad relativa del país, es que Argentina no puede - ni debe - pretender un alto perfil ni mucho menos una posición de protagonismo internacional. Según Cavallo, es preciso “tener conciencia de que el

---

<sup>46</sup> Deslizándose una crítica al alto perfil político de la política exterior del gobierno radical, el ex Canciller Domingo Cavallo explicó del siguiente modo su visión de lo que debería ser una política “normal”: “Debo decir que la política exterior pretende ser una política normal... como la de los países que progresan y optan por resolver sus problemas por medio de la razón y la sensatez, procurando mejorar el nivel de vida de sus pueblos. La normalidad significa no continuar con iniciativas que reflejen más los intereses o estados de ánimo de los circunstanciales ocupantes de los cargos gubernativos, antes que los verdaderos intereses del pueblo argentino”. *Disertación del Canciller, Domingo Cavallo en la peña “El Ombú”, sobre la política internacional de la Argentina*, Dirección General de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Plaza Hotel, 21 de setiembre de 1989, p. 1.

<sup>47</sup> Domingo Cavallo, “Las mutaciones en las relaciones internacionales y su vinculación con la defensa nacional”, Discurso pronunciado el 13 de agosto de 1990 en la Escuela de Defensa Nacional, *mimeo*, pp. 9 y 10.

<sup>48</sup> Palabras del señor Canciller Guido Di Tella pronunciadas en el Seminario Internacional sobre Derecho de la Integración, *mimeo*, Buenos Aires, 1991, p. 22.

<sup>49</sup> “La posición digamos realista, pragmática, no implica una posición sin principios, implica una posición que tiene otros principios, o principios animados en función de los intereses nacionales... descriptos como intereses que tienen que ver con su gente, con sus productores, con sus regiones y que se definen sustantivamente en términos de intereses materiales”. Discurso pronunciado por el señor Canciller Di Tella en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 18 de abril de 1991, *mimeo*, p. 4.

<sup>50</sup> Carlos Escudé, “Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989” en Roberto Russell (comp.), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor Latinoamericano-FLACSO, Buenos Aires, 1992, p. 187.

margen de gravitación internacional de un país está siempre en relación directa con su real situación interna, su grado de cohesión nacional en torno a valores y objetivos básicos, su potencial político-estratégico, económico-social, científico-tecnológico, educacional y cultural”.<sup>51</sup> En el mismo sentido, Di Tella ha sostenido repetidamente que “tiene que haber una correspondencia entre la presencia que queremos y la potencia que tenemos”.<sup>52</sup>

De acuerdo con esta lectura, se postula la *concentración* de la acción externa en muy pocas áreas del mundo que importan esencialmente desde el punto de vista de las necesidades económicas del país.<sup>53</sup> Estas áreas son los Estados Unidos, los países vecinos de la región (MERCOSUR, Bolivia y Chile), Europa Occidental y, para el más largo plazo, Japón y los países de industrialización reciente del Sudeste Asiático. En la opinión del actual Canciller: “Si al conjunto de estos países o regiones le damos un énfasis fenomenal a la parte material estamos definiendo un mapamundi muy restringido”.<sup>54</sup> De este modo, el alto perfil en otras áreas del mundo, como fue la participación en la guerra del Golfo, se vincula con, y se explica a partir de, necesidades u objetivos que surgen de estas relaciones preferentes, particularmente con la así llamada “alianza occidental”. El propio Di Tella dio cuenta del envío de las dos naves al Golfo con estas palabras: “... hemos hecho más de lo que era necesario para dar una señal categórica de nuestra solidaridad con la alianza occidental”.<sup>55</sup>

Ciertamente, del conjunto de relaciones preferentes señaladas por el Canciller, destaca el caso de Estados Unidos. En sus palabras - que han sido muy comentadas en Argentina -, la nueva política exterior se basa en la necesidad de terminar con la tradicional hostilidad hacia Washington “por problemas irrelevantes que no nos van ni nos vienen para darnos lustre. Nosotros queremos un amor carnal con Estados Unidos, nos interesa porque podemos sacar un beneficio”.<sup>56</sup>

Fiel a estos dichos, se han adoptado varias medidas importantes que no dejan dudas acerca de la firme voluntad de fortalecer esta relación preferencial. Así, el gobierno de Menem se abstuvo de condenar en forma explícita la invasión dispuesta por la administración Bush a Panamá, se comprometió a modificar el régimen de protección a las patentes farmacéuticas, envió dos naves de guerra al Golfo Pérsico para participar en la alianza multinacional contra Irak, manifestó su disposición a cooperar de manera creciente con el gobierno norteamericano en distintos temas de naturaleza global, tal el caso del narcotráfico y los problemas del medio ambiente, votó favorablemente en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la propuesta de los Estados Unidos sobre la investigación de los derechos humanos en Cuba, imprimiendo un cambio sustancial en la tradicional posición del país en la materia,<sup>57</sup> cambió el perfil del voto argentino en la Asamblea General

---

<sup>51</sup> Domingo Cavallo, “Las mutaciones...”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>53</sup> Al referirse a las causas por las cuales Europa Occidental importaba a la Argentina, Di Tella señaló sin ambages: “Nos interesan esos países porque les va bien. Si les fuera mal nos interesarían menos”, Discurso pronunciado por el señor Canciller Di Tella en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *op. cit.*, p. 4.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>56</sup> *Página 12*, 9 de diciembre de 1990.

<sup>57</sup> Esta posición fue calificada por el Canciller Di Tella como “bochornosa”, dado que sólo “servía para una cosa, y con mucho éxito, que era irritar a los Estados Unidos. Discurso pronunciado por el señor Canciller Di Tella en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *op. cit.*, p. 8.

de la ONU, ratificó el Tratado de Tlatelolco, y, por último, desactivó totalmente el plan misilístico Cóndor II.<sup>58</sup>

No es para nada casual que tanto Menem como Cavallo y Di Tella hayan sido en el seno del gobierno peronista los más firmes defensores de esta última decisión. Para ellos, la destrucción del proyecto era otro de los pasos imprescindibles para acceder progresivamente al grupo de “naciones confiables del mundo” y para asegurar el apoyo del gobierno norteamericano en las áreas temáticas económicas de la relación bilateral y en los organismos multilaterales donde el voto de los Estados Unidos es de suma importancia. Precisamente, las razones principales esgrimidas por el gobierno para justificar la decisión fueron que el proyecto “comprometía seriamente el prestigio de Argentina” y que la política espacial “debe reflejar claramente la voluntad del país de incorporarse en plenitud y como socio creíble en el nuevo orden internacional”.<sup>59</sup>

En lo que hace a las relaciones con América Latina, se cuestiona seriamente la “visión romántica” de la unidad latinoamericana de los sesenta, lo que podríamos llamar la concepción bolivariana de la integración. En su lugar, se propone circunscribir el ámbito de acción regional y procurar concreciones específicas. Recurro nuevamente a Di Tella”. No nos interesa toda la región por igual. Nos interesan enormemente nuestros países vecinos... Cuanto más lejos están de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones”.<sup>60</sup>

Finalmente, el apoyo al funcionamiento efectivo del sistema establecido en la carta de ONU para garantizar la paz y la seguridad internacionales constituye el cuarto eje estructurante de la política exterior. Aunque se reconoce que es necesario asegurar una adecuada capacidad disuasiva en el campo de la defensa, se sostiene que la seguridad del país depende de la amistad con los países democráticos y del fortalecimiento de un marco global estable. Esta lectura claramente wilsoniana de las cuestiones de seguridad se ha reflejado en la práctica de varias maneras. Primero, en la participación creciente de las fuerzas armadas argentinas en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de las Naciones Unidas.<sup>61</sup> Segundo, en el rechazo y abandono de las políticas precedentes de búsqueda de desarrollo autónomo en áreas sensitivas. En especial aquellas ejecutadas mediante programas secretos y no transparentes, tal el caso del proyecto misilístico Cóndor II. Y tercero, en la adopción de posiciones de alto perfil en el seno de la OEA para crear nuevos mecanismos de seguridad regional, dado que se considera que los actualmente existentes son inadecuados. Aún más, se

---

<sup>58</sup> Esta última medida es quizás el caso ejemplar de la política de relaciones preferenciales impulsada por el gobierno de Menem. El proyecto Cóndor II era una especie de niño mimado de la Fuerza Aérea argentina y su prosecución contaba con el apoyo de importantes sectores políticos internos, tal el caso del propio partido gobernante y del grueso del radicalismo. Vale recordar al respecto que este emprendimiento, nacido durante la etapa del Proceso militar, había alcanzado su apogeo durante el gobierno de Alfonsín y que el propio Menem, en su campaña electoral, había prometido la continuación del mismo y su exportación, dado que su objetivo entonces declarado era reactivar la producción para la defensa, incorporar tecnología bélica y vender armamentos al exterior.

<sup>59</sup> Discurso del ex ministro de Defensa, Erman González, *Ámbito Financiero*, 29 de mayo de 1991.

<sup>60</sup> Discurso pronunciado por el señor Canciller Di Tella en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *op. cit.*, p. 6.

<sup>61</sup> Por cierto, estas políticas también procuran asignar nuevos roles a las fuerzas armadas y lograr un nuevo patrón interno de relaciones cívico-militares.

ha propuesto la necesidad de avanzar hacia algún tipo de “seguridad cooperativa” entre los estados del continente.<sup>62</sup>

### ***V. Los ejes del debate***

Más que en el resto de América Latina, la política exterior argentina siempre ha despertado amplios debates.<sup>63</sup> Ha sido de tema de preocupación para gobiernos y oposición, y hasta de largas charlas de café. En los últimos años, este debate de larga data alcanzó un nuevo clímax debido a los vaivenes - algunos espectaculares - de esa política, al agotamiento del modelo de “sustitución de importaciones”, y a la sucesión de decisiones trágicas, como la ocupación militar de Malvinas, sorprendentes, como el envío de naves al Golfo, o desmesuradas, como la intención de presidir el Movimiento de No Alineados o de mediar en el conflicto del Medio Oriente.

En el caso de la actual política exterior, aprecio tres cuestiones principales que han dado pie para el debate, la ironía y hasta la burla. Las señalo a continuación, tratando de resaltar las críticas que han recibido en círculos académicos y políticos. Dejo de lado, las opiniones de los autores, partidos o facciones que operan en los extremos del espectro político argentino, por ejemplo, los grupos nacionalistas de derecha o la izquierda no democrática. La opinión de estos grupos puede tener hoy algún interés académico, pero resulta irrelevante a los fines de este trabajo.

La primera cuestión de debate - y la más importante - se refiere al modo de vinculación con los Estados Unidos. Por cierto, la expresión “relaciones carnales” acuñada por el actual Canciller ha contribuido enormemente a avivar el fuego.<sup>64</sup> Quienes se oponen al “alineamiento”, “seguidismo”, “satelismo” o “herodianismo” de la política hacia los Estados Unidos ponen el acento en dos aspectos: a) sus réditos (y costos) para el país y b) su impacto sobre otras relaciones, también señaladas por el discurso oficial como igualmente preferenciales.

Los réditos se consideran nulos, además de perderse todo espacio para la negociación y el *trade off*. Más específicamente, otros destacan el conocido y complejo tema de la vinculación de cuestiones entre áreas temáticas que en general no se cruzan o se cruzan poco. Se dice que para atraer inversiones norteamericanas o para acogerse al Plan Brady no hace falta destruir un proyecto de desarrollo misilístico ni mandar naves al Golfo y que Chile, por ejemplo, no ha hecho ni una ni otra cosa, ni tampoco proclama ni procura el alineamiento, y, sin embargo, recibe inversiones y es uno de los más firmes candidatos a participar en el NAFTA.

En cuanto a los costos, los opositores a esta política destacan que ella conduce al aislamiento de América Latina, además de generar desconfianza y celos. En referencia al envío de naves al Golfo, Joseph Tulchin opina, por ejemplo, que esta operación “fue vista en América Latina y aun por algunos funcionarios de Washington como algo caprichoso, el resultado exactamente opuesto de lo que el gobierno quería. Peor aún, varios miembros del

---

<sup>62</sup> Para el gobierno argentino, la seguridad cooperativa, cuyo rasgo principal es el énfasis en la prevención de conflictos a través de medidas que inhiben la capacidad y el potencial de agresión de cada Estado, es un complemento - y alternativa superadora - de los enfoques de la seguridad colectiva.

<sup>63</sup> Un excelente compendio de esos debates puede verse en el reciente libro de José Paradiso, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

<sup>64</sup> Cabe recordar que estas declaraciones se han hecho para producir un shock cultural en los auditorios internos y que no tienen ningún significado especial para el auditorio norteamericano.

gobierno de Menem supusieron que el gobierno de los Estados Unidos les ‘daría’ algo a cambio”.<sup>65</sup>

Ante estos argumentos, los defensores de la política actual y, desde luego, el gobierno señalan tres cosas. Primero, tal como lo enfatiza Carlos Escudé, que “las imputaciones de que he caído en una suerte de alineamiento automático son peores que falsas... las alianzas se revisan permanentemente (lo que no quiere decir que no puedan tener una gran durabilidad) y lo único automático es esta revisión. Ni Gran Bretaña tiene un alineamiento verdaderamente automático con los Estados Unidos”.<sup>66</sup> Segundo, que los gestos “exagerados” son necesarios para generar confianza en el mundo, dado que la larga tradición de enfrentamiento con los Estados Unidos y otros países de Occidente impone por un tiempo la carga de la prueba a la Argentina. También se agrega que el objetivo no es obtener réditos inmediatos, sino antes bien despejar el camino. Vuelvo a recurrir a Di Tella: “Yo he dicho ya, y lo repito, que pocas veces, con tan poco, hemos conseguido tanto. Alguien dirá, son pocas las inversiones que han venido. Así no se miden las cosas en el mundo internacional. Esto (la actual política exterior) sí crea un cambio de clima, un cambio de confianza”.<sup>67</sup> Por último, y en lo que se refiere a las críticas respecto al aislamiento de América Latina, se replica que: “Nuestra política de cara al mundo nos pone en una situación de liderazgo en la región porque nos hemos adelantado a cambios que en la mayor parte de la región se están viviendo como imprescindibles. Lejos de alejarnos de América Latina nos acercamos a ella, pues, asumimos un rol de vanguardia al que aspiramos”.<sup>68</sup> Cabe apuntar que para algunos autores, esta posición de “vanguardia” no sería más que la repetición del “viejo vicio de la búsqueda del liderazgo regional”.<sup>69</sup>

La segunda cuestión en debate es la conveniencia del MERCOSUR en un momento en el que Brasil atraviesa serias dificultades políticas y económicas internas. Esta discusión trasciende la crítica a la política exterior actual y presenta líneas de fractura que cruzan tanto al gobierno como a la oposición y, por cierto, a los sectores empresarios. En este punto, se aprecian tres posiciones claras. La primera, enraizada en tradiciones más latinoamericanistas y en consideraciones políticas de largo plazo, sostiene la necesidad de defender al MERCOSUR como un opción estratégica fundamental y se opone, al mismo tiempo, a la integración al NAFTA. La segunda postula dar prioridad de las relaciones con Estados Unidos sin negar la importancia del MERCOSUR.<sup>70</sup> La tercera posición, que se acerca más a la del gobierno, defiende la necesidad de encarar de manera interdependiente las relaciones con Estados Unidos y Brasil, dado que ambos “vínculos son percibidos como lazos funcionales que pueden y deben ser fortalecidos simultáneamente”.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Joseph Tulchin, “Comentarios a Dante Caputo” en Roberto Russell (comp.), *op. cit.*, p. 214.

<sup>66</sup> Carlos Escudé, *op. cit.*, p. 186.

<sup>67</sup> Discurso pronunciado por el señor Canciller Di Tella en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, *op. cit.*, p. 10.

<sup>68</sup> Guido Di Tella, *Clarín*, 12 de noviembre de 1991.

<sup>69</sup> Carlos Pérez Llana, “La nueva agenda internacional y la política exterior argentina” en Roberto Russell (comp.), *op. cit.*, p. 94.

<sup>70</sup> Ver por ejemplo, Enrique de la Torre, “Comentarios a Atilio Borón”, en Roberto Russell (comp.), *op. cit.*, p. 163.

<sup>71</sup> Mónica Hirst, “Documento interno de discusión”, FLACSO/Argentina, *mimeo*, Buenos Aires, 1993, p. 7. Para más detalles sobre estas tres posiciones, ver este mismo trabajo.

La relación con Estados Unidos y el futuro del MERCOSUR han sido hasta el momento los puntos principales de debate. Al mismo tiempo, y en general alrededor de estos mismos temas, se han producido otras discusiones ligadas a las formas de hacer política exterior o la oportunidad de algunas decisiones. El caso de la desactivación del Cóndor II es interesante porque reúne estos dos aspectos: se sostiene que se dio algo muy importante por nada y que la medida se adoptó en un momento en el que Brasil y Chile no parecen estar dispuestos a renunciar a la fabricación o compra de misiles. Desacuerdos en las metodologías y no necesariamente en la sustancia también se produjeron en ocasión del envío de naves al Golfo. Hubo quienes, aun de acuerdo con esta medida, se opusieron finalmente a ella debido a que fue adoptada “puenteando” al Congreso y violando el derecho interno para responder a una violación del derecho internacional. El debate producido en 1992 en torno a la cuestión de los Hielos Continentales también tuvo mucho que ver con diferencias en cuanto a los procedimientos. En efecto, una buena parte de la oposición, aunque no lo expresó de esta manera, estuvo en contra del Tratado más por la falta de consulta previa que por serios y fundamentales desacuerdos respecto del trazado de límites propuesto por ese documento.

Por cierto, el debate en torno a las formas también se ha ocupado extensamente de algunos actos, frases o gestos del presidente Menem y del Canciller que se perciben como desmesurados, impropios o poco “realistas” y “pragmáticos”. Atilio Borón, por ejemplo, ha enfatizado que: “No es pragmático ni realista que el presidente Menem pierda su tiempo entrevistándose en Miami con un personaje como el señor Más Canosa... Tampoco parece pragmático y realista que nuestro Presidente haya hecho de la democratización de Cuba un *issue* tan relevante de la agenda de la política exterior argentina. ¿Es tan decisivo para la prosperidad nacional - fin declarado de la política exterior del menemismo - que se convoque a elecciones nacionales en Cuba? ¿O que la Argentina se proponga para mediar en la crisis del Líbano, donde naufragaron nada menos que los Estados Unidos, o para jugar un papel equivalente en la crisis del Golfo?<sup>72</sup> Para otro autor, estas acciones no son más que una nueva forma de expresión del” modelo tradicional del excepcionalismo argentino. Ahora, en vez de liderar al mundo *contra* los Estados Unidos o a competir con este país, la Argentina lideraría al mundo *en apoyo* de los Estados Unidos”.<sup>73</sup> Aquí debe reconocerse que si bien el diseño de la política y los discursos oficiales rinden culto a la moderación y la prudencia, este Presidente, al igual que la mayoría de sus antecesores, no ha podido escapar a la “tentación protagónica”.

## ***VI. Los márgenes del consenso***

Como señalé en la introducción, tengo la impresión de que en el debate a veces acalorado que se produce en torno a la actual política exterior hay mucho ruido y pocas nueces. Este ruido, por lo general, impide detectar que se está avanzando - yo diría de una manera sorprendente si tenemos en cuenta nuestra historia reciente - en la construcción de acuerdos fundamentales en materia de política exterior.

En honor de la brevedad, me parece importante distinguir dos altos niveles de acuerdo. El primero tiene que ver con percepciones compartidas sobre aspectos básicos que hacen a la inserción externa del país. Desde luego, la comunión en el diagnóstico no significa que se favorezca un mismo curso de políticas, pero si implica que existen, acaso como nunca

---

<sup>72</sup> Atilio Borón, “Las transformaciones del sistema internacional y las alternativas de la política exterior argentina” en Roberto Russell (comp.), *op. cit.*, p. 143.

<sup>73</sup> Joseph Tulchin, *op. cit.*, p. 214.



antes, márgenes relativamente estrechos para la acción. El segundo nivel de consenso se refiere al ámbito geográfico donde debe desarrollarse prioritariamente esa política y a un conjunto de temas de primera importancia en la agenda externa de Argentina.

En cuanto a las percepciones compartidas, vale señalar en primer lugar el reconocimiento de la necesidad de desarrollar un nuevo perfil de vinculación política y económica con el exterior. Esta apreciación surge de una combinación de factores internos y externos estrechamente relacionados. Entre los primeros destaco especialmente lo que podríamos llamar el “aprendizaje social” del país en los últimos veinte años que se ha nutrido del terrorismo de Estado, de la guerra de Malvinas, de la hiperinflación y del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, y que ha llevado a actitudes más abiertas y menos ideologizadas, a percibir al mundo como una oportunidad y no como una amenaza, a reconocer mejor nuestro lugar en el sistema internacional, a asumir posiciones más prudentes y no sobreestimar las capacidades propias. A este factor interno se agregan las transformaciones políticas y económicas globales a las cuales hay que adaptarse y/o dar respuesta.

También se aprecia un cambio de percepciones sobre las causas y condiciones que producen el desarrollo económico. Si bien se sigue sosteniendo que el desarrollo depende de la existencia de un contexto internacional de distensión y cooperación y de economías abiertas, se reconoce que también depende - para la mayoría, principalmente - del propio esfuerzo. Esto, entre otras cosas, ha llevado al abandono de las posiciones de confrontación en el marco de las relaciones Norte/Sur, propias de los años sesenta y setenta, y a su reemplazo por fórmulas que favorecen el acercamiento y la negociación entre los países desarrollados y los subdesarrollados. También se acepta que las relaciones exteriores del país dependen en sustancial medida de las políticas internas que se sigan. De este modo, la estabilidad y el crecimiento económico y la disminución del riesgo país son vistos como condiciones necesarias de una inserción internacional exitosa.

Al mismo tiempo, se considera que la democracia es una condición necesaria para insertarse en el mundo (al menos en el mundo definido como el que interesa de manera prioritaria). Junto a ello, se admite en general que el gobierno de Alfonsín tiene el crédito de haber iniciado el camino de la reinsertión. Puesto de otro modo, se comparte que los cambios de la política exterior comenzaron en 1983 y no en 1989. Esta opinión ha sido claramente expresada por el propio Di Tella: “Yo creo que a partir de 1983 se abren las posibilidades y creo que un gran avance cualitativo, un avance diferencial, se produce justamente en ese año y la administración precedente tiene el extraordinario mérito de haber liderado ese proceso, proceso en el cual todos hemos participado. No es tampoco mérito exclusivo ni de un Presidente ni de un partido; pero me parece que siempre hay que reconocer el rol protagónico que tuvieron el presidente Alfonsín y la Unión Cívica Radical. Pero también creo que había una tarea inconclusa. Estaban dadas las potencialidades, pero el cambio tenía que seguir y tenía que profundizarse y concretarse en este cambio de ubicación que yo llamo una suerte de cambio de alianzas”.<sup>74</sup>

Esta última parte de la cita de Di Tella me sirve para señalar otro punto de consenso, que en mi opinión tiende a ampliarse cada vez más: el reconocimiento de que las tareas y desafíos externos para uno y otro gobierno han sido distintos, al igual que los contextos en los que han tenido que actuar, y que estas circunstancias determinaron en importante medida las prioridades y condicionaron las lecturas del mundo. En 1983, Menem y

---

<sup>74</sup> Guido Di Tella, “Palabras de cierre” en Roberto Russell (comp.), *op. cit.*, pp. 263-4.

Di Tella defendían y veían cosas bastante parecidas a las que defendieron y vieron Alfonsín y Caputo. Este último admitió no hace mucho que: “Si hoy fuera 1983 el programa (radical) se parecería bastante al que aplicamos entonces. Si hoy tuviera que definir un programa de política exterior, sería distinto al de 1983”.<sup>75</sup> Por supuesto esto no implica que Caputo hoy haría lo mismo que hace Di Tella. Sí implica que en líneas gruesas haría algo bastante parecido, aunque probablemente le pondría otro ropaje. Seguramente no lo llamaría el “cambio de alianzas” ni la política del “cheek to cheek” ni las “relaciones carnales”. Dije “Caputo hoy” (esto es, desde donde hoy estamos) porque también creo que este gobierno tiene el mérito de haber producido algunos shocks culturales, de haber puesto sobre la mesa una serie de temas tabú (por ejemplo la ratificación de Tlatelolco y la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear) y de haber adoptado medidas que también marcan nuevos caminos (tal el caso de la desactivación del Cóndor II). Así, se ha pegado fuerte en el núcleo de muchos temas considerados intocables. Este impacto, aunque parezca paradójico, contribuye a generar consenso y reduce el margen de la discusión, que en definitiva es decir más o menos lo mismo. Y no sólo eso, también ha corrido el debate, ha obligado a discutir sobre temas nuevos en materia de política exterior.

Voy a dar un ejemplo para aclarar este punto. Tomemos nuevamente el Cóndor II. El tema ha evolucionado de la siguiente manera: primero su mantenimiento era algo indiscutible, luego se comenzó a discutir que quedaba y que se destruía, finalmente el debate se centró en torno a qué se podía obtener de Estados Unidos como contrapartida a la desactivación total del proyecto y a la forma en que se llevó a cabo la “entrega” (equivocada según los que pedían algo tangible y rápido a cambio). En suma, el debate quedó casi reducido a cuestiones de bolsillo y no a las ideas. Lo concreto es que hoy ninguna fuerza política mayoritaria del país (salvo que el MODIN, o acaso el MAS, lleguen a serlo alguna vez, algo que resulta bastante improbable) defendería la iniciación o continuación de un proyecto con características similares al Cóndor II.

En lo que hace a los niveles de consenso referidos al ámbito geográfico de la política exterior, existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de concentrar la acción externa en cuatro puntos: en Estados Unidos, Europa y el Cono Sur de América Latina, y para un poco más adelante en Asia. A esto se lo llama de diversas maneras, pero en definitiva se quiere decir casi lo mismo. Caputo habló en su momento de “socios privilegiados”; Di Tella habla de “relaciones preferenciales”. No se me escapa que para Caputo las relaciones con dos de los vértices del triángulo apuntaban a fortalecer nuestro espacio de negociación con el vértice restante, obviamente con Estados Unidos. Y que para Di Tella, la relación preferente con Washington tiene más que ver con la recuperación de un vínculo que sea funcional a la Argentina como lo fuera el que mantuvo con Gran Bretaña a fines del siglo pasado y principios de éste. Sin embargo, y aunque la aproximación a la relación se funde en un *rationale* distinto, creo que es importante reconocer que la “relación madura” tenía muchos más puntos de convergencia con la Casa Blanca de lo que normalmente se supone y que la “relación carnal” no es puro alineamiento, como también se supone erróneamente. Insisto en que la “ostentación” de la relación, la “inversión de la carga de la prueba”, el estilo diplomático actual tienden a velar esto último. En suma, me parece que si dejamos de lado alguna retórica y ciertos fuegos de artificio, apreciaremos un alto nivel de consenso en el sentido que es necesario tener una buena relación con Estados Unidos sostenida en “convergencias esenciales” - como diría Caputo - y en una agenda donde se expresen de

---

<sup>75</sup> Dante Caputo, “Fundaciones sin crítica (Notas para un debate elemental)” en Roberto Russell (comp.), *op. cit.*, p. 209.

manera clara y sin vaivenes las posiciones respectivas. Creo que hacia ese punto nos dirigimos.

Si del ámbito geográfico se pasa a los temas principales de agenda tampoco se aprecian diferencias sustanciales. De nuevo hay más ruido que nueces. Una mirada rápida sobre este punto permite ver que hay acuerdos amplios en el tema Malvinas, en las relaciones con Chile, en toda la gama de cuestiones comerciales, en casi todas las cuestiones de seguridad.

Para terminar apelo a una cita de Di Tella que resulta útil para encuadrar desde otro ángulo (y provocar aún más) el debate sobre la cuestión del consenso en materia de política exterior. La cita dice: “¿Quiénes son los sectores importantes de la opinión pública que se oponen a lo que se está haciendo en el país? La mitad de la oposición se declara claramente a favor, aunque dice que lo haría mejor; pero está de acuerdo con el modelo. La otra mitad uno sospecha que lo único que le falta para estar de acuerdo es gobernar, porque el gobierno nos uniforma a todos... O sea las decisiones del gobierno se estrechan y esto es bueno”.<sup>76</sup>

La frase del Canciller es sin duda materia opinable. Sin embargo, rescata uno de los supuestos básicos del conocido modelo de la política burocrática que tiene validez universal: “que el lugar donde se está parado depende del lugar donde se está sentado”.<sup>77</sup> En tal sentido, parece claro que quienes hoy cuestionan con cierta vehemencia algunos aspectos de la política exterior - y pertenecen al grupo de los que tienen posibilidades de ser una alternancia real - si dejaran la silla “oposición” y pasaran a ocupar la silla “gobierno” harían (y dejen) las formas propias del menemismo de lado, cosas más cosas menos, lo que la administración Menem está haciendo en materia de política exterior.

---

<sup>76</sup> Palabras del señor canciller Di Tella pronunciadas en el seminario internacional de Derecho de la Integración, op. cit., p. 22.

<sup>77</sup> Graham Allison, *La esencia de la decisión*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 252.

## **VII. LAS RELACIONES ARGENTINO-BRASILEÑAS: DESAFIOS Y OPORTUNIDADES**

### ***I. LOS INTERESES ECONÓMICOS***

#### **DR. FÉLIX PEÑA**

Es para mí un placer intervenir en este Seminario y hablar, a título personal, en esta Casa, en las que otras veces he debido hablar cuidando lo que decía, cuando tuve el honor de colaborar con el Canciller Di Tella.

Dos constantes se observan en treinta años de relaciones de integración entre la Argentina y el Brasil. La primera, es que los mismos productos sensibles han estado presentes, tanto en la ALALC, como luego en la ALADI, en el PICAB y en el MERCOSUR. Productos regionales y productos industriales del período sustitutivo de importaciones. Las listas de excepciones permiten trazar una verdadera historia de la no-integración. La segunda, es la relación funcional entre los planteos de integración y la atracción de inversiones. Antes en función de la sustitución de importaciones. Ahora en función de la transformación productiva y la competitividad internacional.

Con el MERCOSUR, se pretenden introducir dos elementos nuevos en el relacionamiento bilateral. Es el de la previsibilidad, por un lado, a través de reglas de juego objetivas y automáticas; y por el otro lado, el de un cambio cualitativo en la forma de gerenciar las relaciones económicas bilaterales y los conflictos inherentes a toda relación comercial intensa. Esto último se logra introduciendo una dimensión estratégica y de largo plazo en el relacionamiento bilateral, que debería prevalecer en la administración de situaciones conflictivas concretas.

Veamos algunos factores que juegan en el actual relacionamiento bilateral. En primer lugar, la importancia de la proximidad física - el factor geográfico -. El acortamiento de la distancia económica que se ha producido en los últimos años, entre otros factores por la reducción de los costos de transporte, explica junto con las aperturas de las respectivas economías, el espectacular crecimiento del comercio recíproco. También explica el factor geográfico, la distinta intensidad del interés por el MERCOSUR, que se observa en regiones relativamente más alejadas, como el Nordeste brasileño o la Patagonia argentina.

En segundo lugar, la baja interdependencia económica. Nuestras relaciones económicas bilaterales siguen siendo relativamente marginales. Es una gran diferencia con otros esquemas de integración, como el europeo o el norteamericano.

En tercer lugar, la diversificación de nuestros intereses globales. Somos “global traders”. Y como tales tenemos intereses económicos fuertes que nos orientan tanto hacia los EE.UU., como hacia Europa y también el Este Asiático. La diversificación y globalidad de nuestra inserción económica internacional, es un dato crucial a la hora de entender el alcance de nuestras relaciones bilaterales.

En cuarto lugar, buena parte de nuestro comercio exterior está relacionado con países que conforman bloques económicos, formales o informales, incluyendo el nuestro incipiente.

En quinto lugar, ambos países estamos sufriendo una relativa obsolescencia tecnológica lo que se traduce en pérdida creciente de competitividad en los mercados exigentes de los países de la OECD.

Finalmente, nuestra relación bilateral también está condicionada por la relativa asimetría de dimensión económica de los dos países, más importante aún, porque es permanente, que las circunstanciales asimetrías derivadas de políticas económicas.

Veamos ahora algunos supuestos bajo los cuales estamos construyendo nuestra alianza estratégica en el plano económico.

El primero es el que estamos trabajando en torno a las mismas ideas centrales, que son: la consolidación de la democracia, la transformación económica a través de la modernización tecnológica, y la inserción competitiva en la economía global.

El segundo es que la proyección económica externa como eje de la alianza estratégica, excluye la idea de “canibalización económica” recíproca.

El tercer supuesto es que aceptamos la idea de una estrategia de alianzas múltiples y flexibles en el campo económico internacional, y no mantenemos una visión “monogámica” de nuestro relacionamiento recíproco, es decir de una alianza exclusiva y excluyente.

El cuarto supuesto es que la alianza, proyectada hacia el mundo implica, sin embargo, reconocernos en forma efectiva y no sólo nominal, el derecho al acceso irrestricto al mercado del otro, como una forma de atraer por el cambio de escala, inversiones hacia los sectores en que somos realmente competitivos y eficientes.

El quinto supuesto es que lograremos en forma práctica, nivelar el campo de juego a de fin que las competitividades relativas no sean artificialmente distorsionadas - en ventaja de uno u otro - por políticas gubernamentales y prácticas empresarias.

Y finalmente, el sexto supuesto es que la principal economía del área, la del Brasil, retomará su tradicional tendencia al crecimiento económico, en un marco de estabilidad macro-económica.

A pesar de las dificultades que han afectado recientemente a la economía brasileña, se observa que las empresas multinacionales que operan en el área, ya se están posicionando en función de la concreción del MERCOSUR. Y éste es un dato positivo.

Para mantener la credibilidad en el proyecto de integración, me parece fundamental que se mantenga el sentido de dirección y se afirme la idea de que las reglas de juego están para ser cumplidas. Esto es fundamental en cuanto a la idea de acceso irrestricto a los respectivos mercados. Caso contrario no podremos crear la imagen, frente al inversor, de que el MERCOSUR es un fenómeno de la misma familia que la Comunidad Europea o que el NAFTA.

Alerto sobre el riesgo de que las incertidumbres y conflictos mal gerenciados en el marco del MERCOSUR, pudieran erosionar los progresos espectaculares que se han logrado en los últimos años en el clima de relacionamiento político entre nuestros dos países.

Para concluir, cuatro temas que merecen atención:

1. Un proyecto de integración requiere de una cierta mística, de una suerte de utopía motora de voluntades. La integración económica sólo es sólida en el largo plazo, si tiene el carácter de “idea fuerza” que movilice voluntades populares.

2. En el MERCOSUR se ha avanzado más en el campo de las políticas comerciales, que en el de la reconversión industrial compartida.

3. Hay un déficit institucional que cubrir en el MERCOSUR. Hay que encararlo con prudencia. Una suerte de “metamorfosis” de la actual estructura institucional intergubernamental, hacia una institucionalidad con organismos comunes, parece fundamental para preservar la defensa de intereses nacionales cruciales y para mantener un impulso adecuado en la dirección fijada por los gobiernos.

4. La presencia de Chile en el MERCOSUR es una presencia natural. Así fue concebida la alianza estratégica desde el comienzo. Un primer paso podría ser la inclusión de Chile en el actual “4 + 1”. Un “5 + 1” permitiría centrar las futuras negociaciones con los EE.UU., en lo que importa, que son las restricciones no arancelarias, las medidas unilaterales discriminatorias y arbitrarias, y las políticas económicas que estimulen la inversión.

## MINISTRO SÉRGIO ABREU FLORÊNCIO

Esta exposição se divide em três seções. Na primeira, mais conceitual, são abordados os temas das dimensões do relacionamento Brasil-Argentina - a dimensão propriamente bilateral e a dimensão MERCOSUL -, das metas prioritárias do MERCOSUL - a zona de livre comércio e a união aduaneira (a configuração de um mercado comum é examinada posteriormente) -, e das pré-condições essenciais para o avanço do processo de integração. Na segunda seção, são analisados os desafios que se impõem na atual fase do MERCOSUL: a expansão e o equilíbrio do intercâmbio comercial; a construção da tarifa externa comum - **que implica diversas subquestões** -; e a construção institucional definitiva do MERCOSUL - **que, por sua vez, implica** questões delicadas e de grande relevância política - como as da soberania e da supranacionalidade -, **particularmente nos países latino-americanos, que não têm tradição de supranacionalidade**. Na terceira e última seção, à guisa de conclusão, faz-se uma reflexão geral sobre os diversos temas tratados anteriormente.

Nas relações Brasil-Argentina, há duas dimensões que devem ser preservadas enquanto tais, ou seja, sem que uma venha a engolir a outra: a dimensão MERCOSUL, que se tem mostrado altamente dinâmica e inovadora, e a dimensão propriamente bilateral, que criou as condições para o surgimento do MERCOSUL. A dimensão MERCOSUL envolve - com base no processo de desgravação automática previsto no Tratado de Assunção - a formação da Zona de Livre Comércio até 31 de dezembro de 1994, a fixação de uma tarifa externa comum dentro dos limites já estabelecidos e, assim, a união aduaneira. Além disso, a dimensão MERCOSUL dá uma ideia força ao relacionamento bilateral, prevendo sua configuração em moldes mais definitivos e aumentando gradativamente o comprometimento das partes. Já a dimensão bilateral envolve os protocolos argentino-brasileiros que precedem a criação do MERCOSUL, como, por exemplo, o protocolo do trigo, da indústria automotriz, dos bens de capital, etc.

Essas duas dimensões estão relacionadas em termos complementares e não conflitais. Não há conflito entre a ideia da integração contida nos protocolos bilaterais - dos quais emerge a ideia de complementação econômica, de política industrial, de planejamento - e o caráter supostamente mais comercialista que teria predominado no MERCOSUL. Esses protocolos são elementos que vem da dimensão bilateral e que se incorporaram ao processo do MERCOSUL, conferindo-lhe caráter complementar. De modo que, ao contrário do que se pensa, a era dos protocolos não encerra uma visão exclusivamente *industrialista* que

caracterizaria o relacionamento bilateral, nem tampouco a era do MERCOSUL consagrou uma visão essencialmente *comercialista*. O que há é uma relação de complementaridade entre as duas dimensões do relacionamento Brasil-Argentina, relação que precisa ser mantida em todo o seu vigor.

À medida que avança o processo de integração do MERCOSUL, a relação bilateral Brasil-Argentina, baseada no diálogo direto sobre questões muito concretas e específicas, torna-se cada vez mais essencial. Os temas são cada vez mais delicados. O desenho da tarifa externa comum, por exemplo, é um tema muito mais delicado do que o tema da medida de racionalização aduaneira. A construção institucional no MERCOSUL é uma tarefa muito mais densa politicamente do que a negociação de temas ligados a normas técnicas. Portanto, é natural que haja um adensamento da dimensão bilateral à medida que avança o processo de integração. Assim, como se nota, a relação da dimensão bilateral e da dimensão MERCOSUL não é antiética, mas sim complementar.

No momento, as metas do MERCOSUL tidas como realizáveis são a Zona de Livre Comércio e a União Aduaneira, previstas para até 31 de dezembro de 1994. Para a construção da União Aduaneira decidiu-se que a tarifa máxima seria de 20%, com exceções. Para estes últimos, foi elaborada uma lista limitada de produtos com prazo de seis anos para redução da alíquota tarifária, que desceria de dois níveis situados entre 21% e 35%, para um patamar em torno de 20%, o que dá margem de flexibilidade bastante razoável para o processo. A fixação dessas metas deixa a implantação do mercado comum para uma etapa posterior. Em termos de “policy”, é importante notar que a criação de apenas uma Zona de Livre Comércio ficaria muito aquém do potencial do processo de integração. Além disso, poderia alimentar sérias distorções na alocação de recursos.

A segunda parte seria a questão das metas essenciais do processo. A zona de livre comércio e a união aduaneira até 31 de dezembro de 1994 são as metas visualizadas como as metas realizáveis concretas, tendo a qualificação de que a união aduaneira teria para uma lista reduzida de produtos um período de seis anos para passar de uma tarifa de 35% para uma tarifa de em torno de 20%, ou a própria tarifa externa comum, o que dá então uma margem bastante razoável de flexibilidade na definição de um mecanismo que é fundamental no processo como vamos ver depois. Qual é a conclusão de “policy” sobre essa questão das metas do MERCOSUL ou dos prazos de uma zona de livre comércio e união aduaneira, e a ideia de que o mercado comum ficaria então para uma etapa posterior. O que me parece uma conclusão importante em termos de “policy” é de que apenas uma zona de livre comércio ficaria muito aquém do processo, do potencial, das virtualidades desse processo integracionista, seria uma opção minimalista e teria o problema de criar distorções sérias na alocação de recursos.

Do ponto de vista de Brasil e Argentina - embora esse não seja certamente o ponto de vista paraguaio nem o uruguaio - a Zona de Livre Comércio é uma opção minimalista. Entretanto, um mercado comum está, no momento, além das possibilidades reais do processo de integração. Por exemplo, a Livre circulação de todos os fatores de produção, sobretudo mão de obra, é obviamente uma meta utópica, em função de assimetrias sociais, trabalhistas, demográficas, culturais, etc. Assim, em termos de formulação de política, não se deve minimizar nem maximizar os objetivos, mas tão somente buscar uma dimensão menos “bolivariana”, mas mais realista.

Sem dúvida é possível alcançar patamares mais elevados em termos de integração. Para tanto, há três condições básicas: vontade política, envolvimento empresarial e de outros segmentos da sociedade, e coordenação de políticas macroeconômicas.

A vontade política existe. Ela se consolidou na medida em que foi superada uma visão confrontacionista do relacionamento Brasil-Argentina, baseada, por exemplo, em pressupostos geopolíticos de inspiração castrense. Essa vontade política está intimamente associada à emergência e consolidação da democracia, é fundamental para o avanço do processo de integração. No entanto, é preciso manter o MERCOSUL como prioridade política em relação a outros processos de integração. Neste momento, priorizar o NAFTA, por exemplo, significaria uma fragilização da vontade política de promover a integração no Cone Sul.

O envolvimento empresarial e de outros segmentos da sociedade civil, no caso brasileiro, apesar de acanhado, é muito dinâmico e crescente. Acanhado em se considerando o país como um todo, pois o processo do MERCOSUL é visivelmente mais ativo nos Estados do Sul. Em todo caso, chama atenção o fato de que cada vez mais as estratégias empresariais - planos de produção, de investimento, de lançamento de produtos - são concebidas levando-se em conta o MERCOSUL. Hoje, já há um indicador concreto, embora não exatamente positivo, do crescente envolvimento do empresariado brasileiro com o MERCOSUL: são as queixas e pressões para que o governo defenda os interesses empresariais contra a adoção de medidas restritivas às exportações brasileiras por parte da Argentina. Em outros setores da sociedade a participação vem sendo crescente, embora com um nível de engajamento evidentemente muito menor. As centrais sindicais participam cada vez mais ativamente do Subgrupo 11, que cuida de relações trabalhistas e procura formular uma carta de direitos trabalhistas do MERCOSUL.

No início do processo de integração, a coordenação de políticas macroeconômicas não era tão essencial. Hoje se trata de uma questão cada vez mais relevante. Para alcançar níveis mais elevados de integração, é preciso haver maior coordenação. Entretanto, isso não é uma verdade absoluta. A tese de que não haverá qualquer avanço sem coordenação macroeconômica implica inevitavelmente uma politização esterilizante do processo de integração. Do lado brasileiro, há a acusação de que a origem das dificuldades do processo de integração está no câmbio fixo inerente ao Plano Cavallo. Do lado argentino, prevalece a visão de que todos os males provêm do desequilíbrio da economia brasileira, de um quadro recessivo prolongado que conduz à preservação de subsídios e a um superávit comercial insuportável.

Embora haja uma dose de verdade no que diz cada uma das partes, a politização do debate é esterilizante. Sem dúvida, o câmbio fixo condiciona o déficit na balança comercial argentina, assim como os desequilíbrios macroeconômicos brasileiros levam à recessão que, por sua vez, desestimula importações e impulsiona exportações. Mas o problema não é saber qual é a verdade econômica. O problema é que essas teses se revestem de um tom acusatório, que não gera confiança, não induz à conciliação, enfim, não contribui para o desenvolvimento do processo de integração.

O desafio que hoje se impõe é o de conciliar expansão e equilíbrio no intercâmbio entre Brasil e Argentina, o que não vem ocorrendo. O comércio é altamente dinâmico, os dados o comprovam, mas os desequilíbrios são marcantes. Em 1992, o déficit argentino com o Brasil chegou a 1,4 bilhões de dólares, uma cifra muito alta. É preciso lembrar que o déficit argentino com outros países, como os Estados Unidos, atingiu níveis ainda mais elevados, e com caráter mais persistente. O atual desequilíbrio da balança comercial argentina com o Brasil, embora considerável, é visualmente decrescente e o governo brasileiro sabe que é preciso reduzi-lo ainda mais.



Há dois caminhos possíveis para se conciliar expansão e equilíbrio no comércio bilateral. Não se trata de uma visão valorativa das opções, mas apenas de uma constatação dos fatos. Um caminho, que foi a solução brasileira, é a busca do equilíbrio em patamares mais elevados de comércio. Os instrumentos utilizados então foram compras governamentais (petróleo) ou compras privadas estimuladas com medidas governamentais (compra de trigo acompanhada de aumento das cotas de farinha de trigo). A solução argentina, em função das circunstâncias - não há aqui qualquer intenção crítica - foi adotar uma série de medidas de restrições às importações originárias do Brasil. Hoje, há um universo estimado em 23 produtos brasileiros subordinados a investigação e/ou aplicação de medidas antidumping e de salvaguardas por parte do governo argentino.

Há, portanto, dois caminhos para conciliar expansão comercial e intercâmbio equilibrado. O que se pode concluir dessas experiências? Primeiro, deve-se compreender que o problema do desequilíbrio do intercâmbio bilateral, em certo sentido, é a expressão de um êxito: os problemas estão surgindo porque a integração está dando resultados concretos. Segundo, é preciso ter em mente que a integração não é indolor, assim como não o é o combate à inflação. O papel dos governos ao longo do processo de integração é de administrar conflitos microeconômicos, procurando dar a esses conflitos uma perspectiva macroeconômica. Não basta olhar a árvore, é preciso enxergar a floresta.

Outra conclusão importante é que se deve manter como diretriz da atuação governamental o incentivo aos setores competitivos afetados por importações. Em casos específicos, esses setores, mesmo com potencial competitivo, precisam ser assistidos e até provisoriamente protegidos, uma vez que o custo de mantê-los talvez seja menor que o custo da reconversão. No entanto, os setores não competitivos, esses realmente devem ser submetidos a um processo de reconversão industrial e/ou agrícola.

É preciso também estimular políticas macroeconômicas inspiradas em acordos setoriais - que, entretanto, não estão caminhando como seria desejável - bem como políticas de ajuste e de estocagem de produtos agrícolas (para evitar, por exemplo, que haja exportações para o Brasil durante os períodos de safra, o que deprime os preços internos). O objetivo seria promover a adaptação da agricultura e da indústria, através de medidas do próprio setor privado, tornando essa adaptação mais exequível do que se baseada em fundos governamentais, atualmente escassos tanto no Brasil quanto na Argentina.

Quanto à construção de uma tarifa externa comum - o grande desafio do MERCOSUL - o importante é que o Brasil e a Argentina chequem a um entendimento. Esse entendimento será o elemento referencial para o avanço do processo. Outro tema relevante - a construção institucional definitiva do MERCOSUL - implica fatalmente questões muito sensíveis, como, por exemplo, o sistema de votação por consenso. A definição institucional do MERCOSUL, nos moldes estabelecidos pelo Tratado de Assunção, não pode ser um processo imediato de operacionalização de todos os dispositivos previstos. É preciso haver gradualidade e flexibilidade na sua definição, para que possam ser evitadas crises políticas motivadas por sensibilidades quanto a questões delicadas como soberania e supranacionalidade.

A evolução quantitativa do MERCOSUL contesta a tese de que a integração seria irrelevante para o Brasil, baseada na íntima participação (apenas 4%) do comércio intrazonal no total do comércio exterior brasileiro na época. Era uma visão simplista dos dados e das potencialidades do comércio na região. Hoje aquela participação já foi de 12,9% no caso das nossas exportações, o que reflita em tese. Mas o MERCOSUL é ainda mais importante estrategicamente, isto é, em virtude da revolução qualitativa que ele alimentou. De fato, para

o empresariado brasileiro o MERCOSUL tem uma importante função didática, fazendo com que aquele sinta na própria carne o que é uma liberalização comercial profunda.

Mas o aspecto de maior importância quanto ao MERCOSUL é que ele “possibilita” uma liberalização comercial associada a uma política industrial. A título de comparação, caso o Brasil viesse a “integrar-se economicamente” à CE, aos países asiáticos ou ao NAFTA, também haveria um processo de liberalização comercial, mas seria quase impossível realizar com esses blocos a combinação de liberalização comercial e execução orquestrada de política industrial, dada a magnitude das assimetrias de nível de desenvolvimento entre Brasil e Alemanha, Japão ou EUA.

Comentários Finais:

Vou mencionar apenas alguns poucos pontos, quatro ou cinco, que me pareceram mais importantes ao longo do debate. Primeiro, a ênfase dada à necessidade de reequilibrar o intercâmbio comercial argentino-brasileiro, ou seja, a ideia de resgatar o que se poderia chamar de dimensão bilateral do relacionamento. Corresponderia a aproveitar com maior intensidade os protocolos que, na verdade, estão na raiz do processo que acabou gerando o MERCOSUL, que, em boa medida, ainda os preserva. A ideia de um resgate, em nível mais amplo, de alguns desses protocolos parece-me uma conclusão importante deste seminário.

O segundo ponto que me chamou atenção foi a compreensão da especificidade das economias do Brasil e da Argentina em relação ao modelo chileno. Muitas das soluções de política comercial e industrial adotadas pelo Chile com visível êxito dificilmente teriam aplicabilidade em um contexto de países com dimensões territorial e econômica e complexidade social muito maiores, como Brasil e Argentina.

O terceiro ponto é a ideia de que precisamos administrar bem na instância governamental a questão do déficit comercial. Nem a solução brasileira, por maiores virtualidades que tenha, nem a solução argentina são plenamente satisfatórias. Ambas revelam ainda insuficiência no tratamento do problema do desequilíbrio comercial que evidentemente persiste, embora de forma bastante decrescente.

Finalmente, um quarto ponto pareceu-me particularmente importante. Foi a referência feita à questão da sequência entre indústria e tecnologia. Nesse quadro, foi reveladora a advertência do professor Aldo Ferrer sobre a prioridade que deveria ser atribuída à cooperação - um rico campo a ser mais explorado, sobretudo nas áreas de tecnologia, informática e nuclear.

## ***2. LAS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS***

### **EMBAIXADOR LUIZ FELIPE MACEDO SOARES**

Obrigado. Não posso deixar de manifestar que estou impressionado que em pleno Ministério das Relações Exteriores e Culto, na hora da missa, estamos todos aqui. Todos os que estavam na sexta feira estão no domingo. Isso evidencia o êxito desta iniciativa.

O Doutor Félix Peña mencionou no início da sua exposição uma perspectiva de 30 anos e é o que eu tinha mais ou menos em mente. Eu me permitiria fazer uma evocação pessoal porque, há quase 30 anos, fui pela primeira vez que eu fui mandado a Buenos Aires. Vim para participar de uma negociação de um acordo de transporte terrestre que envolvia também o Uruguai, Paraguai e o Chile. Tínhamos na portaria da Embaixada, todos os dias nos

esperando, um cavalheiro que havia tido uma curta carreira de boxeador e que tinha comprado dois ônibus e ficava esperando o que nós íamos trazer da negociação. Hoje, ele deve estar rico. A imagem desse primeiro contato e o que acontece hoje mostra o caminho imenso percorrido e nos dá também uma ideia do que se pode fazer.

Também há 30 anos, exatamente em 63, culminava o processo de aproximação entre a França e a Alemanha, iniciado mais ou menos em 1956, portanto ainda antes do Tratado de Roma e eu não precisaria lembrar o que havia de dificuldade. No outro dia Marcos Azambuja mencionava que nunca o Brasil todo se levantou contra a Argentina toda e vice versa. Isso, na realidade, entre a França e a Alemanha era a regra. Não preciso citar todas as outras diferenças entre os dois países. Naquele momento preciso, em 1963, essa união fazia-se entre uma França gaullista, azucrinando a paciência de Kennedy, depois L. Johnson, e uma Alemanha pendurada no braço dos Estados Unidos, apavorada com o Leste. Não havia um clima muito favorável, não havia interesses fora da relação entre os dois que favorecessem muito esse entendimento. Nos últimos 30 anos, tenho a impressão de que nunca falhou um encontro semestral entre o Primeiro Ministro da Alemanha e o Presidente da França. É interessante ver o investimento em mecanismos de cooperação que os dois países fizeram no grande número de temas e de níveis. O processo de integração europeia não se sobrepôs a essa relação bilateral. Pelo contrário, a relação bilateral entre a França e a Alemanha eu a vejo realmente como o motor da integração europeia.

Vou dividir esta exposição falando um pouco de desafios e depois de oportunidades.

Do lado dos desafios, o primeiro seria criar condições para assegurar o regime democrático e participativo e uma situação política sólida que não dependa de governos determinados, que se mantenha independentemente das conjunturas internas e das injunções internacionais. O segundo seria ajustar as óticas dos dois países e preservar a ideia e a perspectiva do desenvolvimento. Um projeto autojustificado que não pode ser substituído por alianças ou esquemas de segurança coletiva e cuja realização tem que ser buscada pela cooperação e não pela confrontação. Nós demos um exemplo no ano passado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de como se pode defender posições de desenvolvimento que não são traduzidas em confrontação, e que se traduzem, sim, em cooperação.

O terceiro ponto seria manter a credibilidade dos compromissos no âmbito da segurança, incluindo os usos da energia nuclear, as armas de destruição em massa, armamento em geral, atividades espaciais. Isso tudo de maneira a atender não somente os interesses bilaterais, mas também a estabilidade regional e a nossa contribuição à estabilidade mundial.

O quarto é continuar o processo de integração, que envolve também a evolução política, harmônica dos países que compõem o MERCOSUL. Isso deve ser estendido aos planos cultural e político.

O ponto seguinte não é uma categoria aparte, mas um instrumento cujo uso constitui um desafio. Trata-se de como resolver com rapidez as eventuais divergências conceituais e políticas por meio de processos permanentes de consulta, de coordenação. Nas duas intervenções anteriores nós ouvimos falar várias vezes sobre coordenação no nível macroeconômico, que é fundamental e tem que se passar nos âmbitos mais diversos, envolvendo a sociedade civil como um todo. É preciso por isso ter um constante cuidado para manter a relação bilateral fluída independentemente de mudanças de governo, até porque as

dificuldades maiores que nós encontramos no passado não foram necessariamente decorrentes de governos específicos.

Voltando um pouco à relação França-Alemanha houve momentos em que não havia um bom entendimento pessoal entre os governantes, entre os Ministros das Relações Exteriores, e, no entanto, a consulta constante, em todos os níveis, não deixou de funcionar. Não sei se ainda se fala muito naqueles métodos americanos dos anos 60 para reforçar o entendimento entre casais. Alguns métodos até preconizavam que o casal marcasse certa hora ou dia para se falar. Esse casal Brasil e Argentina tem que se falar constantemente. Na última declaração conjunta entre os Presidentes Menem e Itamar Franco no dia 25 de maio há uma indicação muito clara dessa necessidade de consulta, não só no nível diplomático, mas no das forças armadas, meios intelectuais, e todos os outros níveis e setores das duas sociedades.

Finalmente esse conjunto Brasil e Argentina, enfim o MERCOSUL, deve transformar-se em um bloco com uma maior capacidade de resistência e de inserção competitiva no sistema internacional.

Como disse, não via muita diferença entre desafios e oportunidades, mas se falarmos em oportunidades vamos levar em conta primeiramente nosso ativo, aquilo que nós temos, as nossas populações, os nossos recursos naturais, o nosso clima, tudo aquilo que faz dos dois países realmente uma base extraordinária quase inigualável. A outra plataforma que nós temos é exatamente o MERCOSUL, em relação ao qual nós deveremos levar em conta a possibilidade da entrada do Chile e da Bolívia e a posterior expansão para uma área de livre comércio da América do Sul.

Outro âmbito sobre o qual nós poderíamos conversar é o Atlântico Sul, no qual nós temos experiências distintas, e sobre o qual temos, portanto, visões diferentes. É fundamental que Brasil e Argentina tenham um entendimento sobre para que serve o Atlântico Sul, o que podemos fazer com ele. Entre outras coisas, o Atlântico Sul é nossa área de vizinhança com a África.

Eu mencionava há pouco aquele acordo de transporte terrestre. Estão aí os caminhões e ônibus para lá e para cá. É curioso notar que, na declaração do dia 25 de maio, de 22 parágrafos, sendo que alguns são tipo protocolar, 6 se referem ligações de transporte, o que mostra que há um voluntarismo muito grande nesse setor. É impressionante ver o número de municípios fronteiriços que querem construir pontes. Durante os séculos que precederam não tínhamos duas pontes em toda a nossa fronteira. O que nós precisamos pensar é em uma teia de ligações, estradas, ferrovias, todas as oportunidades de trânsito entre os dois países, é ali que os dois países se unem onde se abrem oportunidades. Por exemplo, na medida em que essa região cresce em termos econômicos e demográficos, é preciso que cidades fronteiriças se relacionem, passem a ter serviços comuns. Não tem sentido que cidades que estão separadas apenas por um rio ou por uma rua tenham serviços de lixo, de transporte, de água, de esgoto separados. Já existem em outros casos combinação de serviços públicos, mas isso tem que se ampliar porque são conjuntos. A fronteira está ali, ninguém a põe em dúvida, mas as pessoas vivem juntas e hoje, com a televisão principalmente e todos os outros meios de comunicação, a integração cultural é muito intensa.

Outra plataforma de oportunidades que temos e que anda um pouco parada sobre certo aspecto é o uso da Bacia do Prata. Somos os grandes detentores desse importantíssimo conjunto hidrográfico. Hoje, os países que compartilham um sistema hidrográfico se unem e procuram valorizá-lo e captar recursos internacionais. Temos o grande projeto da hidrovía que

deverá servir de exemplo para outros projetos multinacionais. Esse é o primeiro projeto realmente multilateral decorrente do Tratado da Bacia do Prata, de 1969.

Outra plataforma são as questões de energia, de gás, de petróleo, dos investimentos da Petrobrás, as “joint-ventures” binacionais. Assinale-se a cooperação espacial, que é objeto de um parágrafo na última declaração conjunta presidencial. Um bloco importante no qual temos que prestar uma atenção especial é o da educação, da difusão das duas línguas e da cultura. Aí, realmente há muito o que fazer. Um setor em que certamente os dois países terão que enfrentar um trabalho conjunto é o das questões de trabalho, de segurança social e previdência social.

E finalmente eu deixo por último um setor que tem uma importância muito grande que é o setor dos partidos políticos e dos parlamentares. É preciso que os nossos partidos políticos, que não são iguais, eles não tem as mesmas origens, encontrem pontos de ligação, de debate.

Com a Argentina, a agenda não precisa ser suscitada, é ela que nos empurra. Quando lemos sobre a história das relações do Brasil e da Argentina, nós vemos que incidiam sobre as nossas relações a força da Inglaterra, a força dos Estados Unidos e nós um pouco éramos jogados em situações como reflexo das relações que nós tínhamos com outros países. Hoje, as relações passam por nós mesmos, cada vez mais a influência dominante em cada um de nós será o outro país, daí o caráter irreversível dessa relação, que dificuldades conjunturais, por exemplo, no campo comercial não podem atrapalhar.

Li alguma vez em Jorge Luis Borges uma coisa que me interessou muito. Ele dizia que sobre o presente nós não temos nenhum controle, não temos os dados, a visão de conjunto. O passado, ele torna-se muito rapidamente nebuloso com as nossas falhas de memória. Agora, sobre o futuro, nós temos controle absoluto porque nós imaginamos, nós construímos na nossa cabeça o futuro e é esse o futuro das relações Brasil-Argentina, de uma relação intensa, da valorização das nossas individualidades, da ampla influência nossa na região, e da nossa atuação moderadora no contexto mundial. Obrigado.

#### Considerações Finais:

Não tenho a pretensão de distinguir os pontos principais, resumindo esse debate extremamente rico. O que disse o professor Aldo Ferrer, no entanto, leva-me a dois pontos que eu creio importantes.

O primeiro é que a relação entre o Brasil e a Argentina não é nem pode ser uma relação especializada.

O segundo ponto que foi levantado aqui várias vezes, é que se trata de uma relação dos dois países na sua integralidade.

### **EMBAJADOR HÉCTOR GAMBAROTTA**

Entiendo que este tipo de reuniones son extremadamente beneficiosas, pero no quisiera quedarme en el discurso y quisiera enumerar las dos incomodidades que me produce estar hoy aquí, para medir el beneficio. La primera incomodidad es que creo que hay una relación desigual, porque seguramente Brasil va a jugar con Venezuela un partido fácil y Argentina juega su clasificación con un destino incierto. La segunda es que tengo que hacerlo como funcionario, y ponerle límites a mis razonamientos, y quienes me conocen, saben que

no soy demasiado afecto a los límites. La sumatoria de las dos, para que sean superadas por el beneficio, creo que marcan la importancia que para nosotros en el Palacio San Martín, tiene este tipo de reuniones, la utilidad que le damos y esperamos que sea un intercambio permanente.

Quisiera referirme a la relación bilateral, desde el punto de vista político y hacerlo desde una secuencia que venga desde el marco global que estamos viviendo ambos países en el contexto internacional. Quisiera sintetizar una visión del mundo que entiendo es de alguna manera aquella que explica lo que Argentina está haciendo hoy y quisiera ponerla en paralelo, en concordancia, con la visión del mundo que entendemos tiene Brasil en este momento. El primer punto del cual partimos, es que Argentina está haciendo una apuesta de inserción en este mundo, con un nivel de osadía pocas veces visto. Fundamentalmente porque se trata de un mundo que al menos en cuatro de sus espacios tiende a dar respuestas de tipo particular en esta coyuntura: el espacio ideológico, el espacio político, el espacio económico y el espacio militar. Eso conforma un sistema, que muchas veces podemos plantearnos, que más que un sistema es un “asistema”. Pero que tiene una característica que entendemos, por primera vez, de alguna manera, que el mundo tiene un “deber ser” institucionalizado, en lo ideológico, en lo económico, en lo político y en lo militar.

Creo que hay dos hechos, al menos, que muestran el carácter diferenciado de la situación que vivimos, que tienen antecedentes si se quiere, algunos un poco más lejanos y otros un poco más cercanos. Vietnam demuestra que lo militar no supera lo ideológico, y la caída del socialismo demuestra que lo político no puede hacer cualquier cosa con lo económico. Estos, creo, que son dos hechos fundamentales que marcan dos parámetros importantes y que dan el encuadre de esta institucionalización que hoy existe en lo ideológico. A partir, por ejemplo, de la publicación del Informe de desarrollo humano de las Naciones Unidas aparece un *deber ser* en lo social. Además, la Conferencia de Rio marca un *deber ser* en lo ecológico. Y estos no son simplemente elementos políticos, sino que van a la determinación de líneas de acción y se traducen en códigos de conducta. Mientras que en lo económico, el Fondo Monetario y el Banco Mundial establecen pautas de ajuste y reforma que se supone son recomendadas *urbi et orbe*, en lo militar la novedad es que por primera vez hay una fuerza multinacional de paz. Estas cuatro cuestiones, creo, que dan el marco global.

La desintegración de la URSS genera al mundo una estructura “unipolar” y esta estructura unipolar, a nosotros, nos es importante porque de alguna forma le da entidad al concepto “América”; es decir, “Latinoamérica” es parte de un concepto más amplio que es “América”. Quisiera dar dos ejemplos de por qué la unipolaridad genera nuevas concepciones políticas a escala mundial. Hoy, en el diario “Clarín” está graficado con una caricatura, el señor Christopher sólo en un pub y preguntando si Arafat y Pérez se habían ido a otra fiesta. Son resoluciones que no están pautadas con lo que fueron las resoluciones de los conflictos en el mundo, al menos en la posguerra. Es decir, gran despliegue en el Golfo y Saddam Hussein sigue donde estaba y Arafat y los israelíes llegan a un acuerdo y ni siquiera hay una “foto de oportunidad” para el gobierno de los EE.UU. Pero es tal el poder de destrucción masiva en lo militar, que genera una estructura de unipolaridad. A partir de esto, entiendo que la Iniciativa de las Américas, si bien uno la puede tomar como un acto que no ha tenido toda la dimensión que se esperaba, es algo que tiene que ver con la unipolaridad y el destino del sistema mundial y también con nosotros y creo que si discutimos esto es importante ponerlo en blanco y negro. Que nuestra relación, en realidad como toda relación del mundo de la negociación, va a formar una tríada y esta tríada es con los EE.UU.

Entonces, yo creo que, Argentina y Brasil deberían discutir sobre la visión del mundo y la manera de conformar la tríada. Entiendo que es uno de los temas centrales (no para resolverlo hoy obviamente), pero como temática profunda. En este sentido el diálogo en el “4 + 1” es un elemento importante y de peso en esta cuestión. A partir de allí, este mundo genera exigencias, paradojas y tiene riesgos. La exigencia es la globalidad, las paradojas son las que hemos visto en la resolución de los conflictos y el riesgo de este mundo unipolar es la fragmentación. Es decir que estas regiones que toman un cierto grado de autonomía no logran encontrar la manera de resolver su integración.

Por eso entiendo que el MERCOSUR, en realidad, visto desde esta perspectiva, es una respuesta a la fragmentación. Es una respuesta al riesgo que plantea el mundo de hoy. En tal sentido comparto plenamente lo expresado por Luis Felipe de Macedo Soares, en el sentido de que es irreversible, porque el riesgo de la fragmentación así lo hace - si somos conscientes del riesgo de la fragmentación. Pero con respecto a lo dicho por Sergio Florencio, hay un punto que él marca por nuestra tendencia cultural a enamorarnos de las ideas, y dice que no vayamos al minimalismo y no vayamos al maximalismo. Pero creo que al menos podríamos coincidir en que tenemos que movernos en el espacio del maximalismo, sin llegar a las exageraciones. Porque verdaderamente el riesgo de la fragmentación es tal, que si nouviésemos exigencias del tamaño de las que estamos teniendo, probablemente no les prestaríamos la atención que les estamos prestando. Por tanto, en este sentido, en estos países se abre una polémica sobre la forma en que se da la relación bilateral y se le da respuesta a la fragmentación. Pero esta situación entiendo, y uno aquí podría ser acusado de voluntarista, sólo puede ser superada por la vocación política y más que nada por la vocación política de los líderes. Es decir, el diálogo fluido entre los líderes de los dos países y fundamentalmente de los dos presidentes, es un instrumento central aquí. Porque de alguna forma hay que imponer condiciones y hacer concesiones y solamente una vocación política fuerte y decidida puede imponer las condiciones del diálogo y las condiciones de la resolución de los problemas.

Aquí se ha citado, “es impensable concebir a la CEE sin De Gaulle y sin Adenauer, sin su vocación política”. Pero aquí hay un elemento que creo que es importante y que muestra un beneficio en nuestra relación, la CEE fue una respuesta defensiva, fue una respuesta sobre el detenimiento geopolítico del avance del comunismo. El MERCOSUR, la relación entre Brasil y Argentina, tiene una vitalidad fundamental, pues se trata de una integración ofensiva y no defensiva. Es una respuesta a la fragmentación y una manera de entrar a la globalidad. No es concebible, aunque algunos teóricos o ideólogos en la Argentina lo piensen, la economía argentina, abierta y sin integrarse.

Pero aquí viene la particularidad de la historia reciente de ambos países. Brasil es un país que, como nosotros, ha sufrido alta inflación, pero no ha llegado al grado de devastación industrial y a la fuga de capitales a que llegó Argentina. Por tanto, lo que se ha conversado aquí sobre liberalización e industrialización, yo creo que es uno de los ejes centrales del debate. Pero el entendimiento de este debate hay que darlo en lo que son las necesidades de ambos países. Y para ver lo que son las necesidades de ambos países, creo que en la Argentina hay una diferencia *vis-a-vis* con Brasil respecto al proceso reciente de las últimas dos décadas de industrialización y es que Argentina a partir de lo que está haciendo, de su osado programa de inserción en el mundo, es una reindustrialización, lisa, llana, masiva y global. Por lo tanto el conjunto de medidas que se toman en la Argentina apuntan a reindustrializar el país. Brasil está en otra situación respecto de su pasado, su presente y posiblemente también lo esté con respecto a su futuro porque no tiene la exigencia de la

Argentina, de generar un sistema económico que esté fundamentalmente dirigido a frenar la fuga de capitales y a recrear las oportunidades de inversión en el país y de ahí salir en un proceso de crecimiento y de desarrollo. Entiendo que la Convertibilidad tiene que ser vista en este espacio y si bien la apuesta es osada yo quisiera dar un apretado conjunto de afirmaciones respecto a porque creemos que desde el punto de vista de Argentina es correcto el planteo que estamos haciendo.

En primer lugar, este proceso de reindustrialización de Argentina creo que hay que tomarlo secularmente, porque si uno no toma en el corto plazo se va a equivocar. Argentina está reconstruyendo su capacidad industrial hacia adelante para los próximos 50 años y lo que hagamos hoy va a tener incidencia dentro de 50 años. Entonces la pregunta es: ¿qué es lo que genera tecnología? O para ponerlo de otra manera, ¿la tecnología genera industria, o la industria genera tecnología? Claramente la apuesta de Argentina es que la industria va a generar la capacidad tecnológica. Mientras es entendible que Brasil plantee que la tecnología es la que genera la industria. Yo creo que este sería, si se quiere, el punto de vista de la visiones del mundo y cómo insertarse. Porque aquí se ha dicho que somos “*global traders*”, “vamos a la globalidad”, “estamos bajando los aranceles”, “estamos buscando competitividad”, “estamos desregulando la economía”, con mayor o menor grado, pero no hay duda de que allí hay acuerdo. Yo creo que el gran centro de discusión es que estamos manejando una lógica que tiene secuencias inversas: para la Argentina es primero la industria y luego la tecnología y para Brasil es primero la tecnología y luego la industria. Esto está dado además en un proceso donde Argentina ha generado el marco macroeconómico en el cual va a desarrollar su idea “industria y después tecnología”. Y creo que nuestros amigos brasileños en esta mesa estarán de acuerdo. Brasil todavía no ha generado su marco macroeconómico que va a vehicular “primero tecnología y después industria”. Yo no estoy diciendo que es imposible. Hace varios años que he abandonado la idea única y la explicación excluyente. Creo que es posible el diálogo, porque en definitiva dentro de 50 años vamos a estar más cerca que hoy y es obvio que para Argentina no hay perfil industrial sin Brasil.

Sobre lo que nosotros sí tenemos dudas, así como se ha expresado aquí - Félix Peña ha expresado con total franqueza la duda - es si Brasil entiende este proceso de Argentina y si está dispuesto a caminar en un perfil industrial común, no para los próximos 5 años sino para los próximos 50 años. Porque, en definitiva, cuando uno mira el TLC, puede pensar que en realidad es una respuesta de los EE.UU. a la competencia asiática, porque cuando mira la cláusula de origen ve que el TLC tiene un nombre y destinatario que son las compras que hacen las firmas japonesas que están en los EE.UU. que traen partes y componentes del Japón. El orden que le va dando el TLC a su vinculación con Asia hace que sea cierta la afirmación de la unidad de América, pero es un rompecabezas que tiene tensiones diferentes. Yo creo que la tensión principal de las reuniones de trabajo que tenemos con Brasil, está centrada en esta simple secuencia que me da la sensación y por eso comencé por el marco global ya que dado el marco global que tenemos ninguno de los dos puede apelar a la materialidad para comprobar su hipótesis. Es tal el desorden, es tal la paradoja que en verdad no hay formas de demostrarnos a nosotros mismos que cada uno tiene razón. Entonces me parece que sería estéril, ahí si comparto lo de Sergio Florencio, que desde la política nosotros intentemos convencerlos a ustedes que tienen que hacer lo que estamos haciendo nosotros y que ustedes que nos traten de convencer a nosotros que lo que están haciendo ustedes no tiene que ver con nosotros.



Me parece que allí está el centro de la cuestión, que se refiere a esa palabra alemana impronunciable de Schumpeter, que es “la visión del mundo”. Es decir, creo que es sustancial no llegar a un acuerdo sino a un entendimiento; y ahí voy a lo de Sergio Abreu Lima Florencio, la coordinación de políticas macro es posible si reconocemos estas dos secuencias, si la coordinación de políticas macro supone que uno acepte la secuencia del otro aparece un grado de dificultad muy grande. Porque esa coordinación, poniéndola en términos dramáticos, va a poder ser posible dentro de 30 años. Y la pregunta, visto lo ocurrido en Europa, porque si la CEE 40 años después no puede sino flexibilizar la banda cambiaria como solución, es un tema de una dificultad muy grande. Pero sí creo que va a ser posible el trabajo de enmiendas explícitas o implícitas a los tratados. No creo que sea sustancial la letra, sino que lo que importa es lo que han dicho Luis Felipe de Macedo Soares, Sergio Abreu Lima Florêncio, Félix Peña; tenemos la voluntad de seguir sentados en esta mesa. Entonces, los *amendment* que haya en toda la relación me parece que van a ser posibles en la medida en que entendamos los ritmos diferentes y las secuencias distintas que puede llegar a tener un objetivo común, y creo que lo tienen, en el largo plazo.

Ahora esto tiene ese “espacio duro” y el otro que es la tríada con los EE.UU. No es posible desde el punto de vista conceptual que tengamos la relación Argentina-Brasil en una burbuja. La relación Argentina-Brasil sí es cierta, y creo que se puede ir con matices acerca de esto, el mundo unipolar, el mundo del “deber ser institucionalizado”, la tríada ya existe, está formada y es mejor reconocerla y creo que una de las cosas, en mi experiencia en esta gestión, más positivas y más interesantes fue la reunión del 4 + 1 en los EE.UU., en donde se demostró que es posible un intercambio, con sus espacios. Pero que es posible llevar una posición conjunta: esto es lo significativo.

En síntesis, yo diría que lo importante es ver que el marco externo es muy tenso y muy provisorio, que no estamos en una burbuja sino en una tríada y que la gran discusión de fondo pasa por la secuencia “tecnología-industrialización”. Como dije, son ritmos diferentes; nosotros tenemos un marco macroeconómico y ese marco ha demostrado a dos años mayor grado de consistencia de lo que todos le asignábamos en 1991. Y parece una apuesta todavía más clara cuando ya el debate público sobre la reconversión industrial se ha instalado en la Argentina plenamente y creo que los ruidos en nuestra relación tienen que ver con esta instalación. Esta es una preocupación del gobierno, pero que viene fundamentalmente pautada por la convicción de que la secuencia para la Argentina, dado el grado de devastación productiva que ocurrió entre 1976 y 1986, no puede pasar por otro lado que no sea “primero la industria y después la tecnología”.

## Comentarios Finales

Si el Canciller Di Tella habló ayer de “*brutal diplomacy*” lo que yo hice fue “*brutal economic theory*” e importa la reacción del Dr. Aldo Ferrer. Simplemente a donde va orientado el punto es a “adónde tiene la prioridad Argentina” y acorde a las técnicas actuales de *management*, conviene tener en claro “un objetivo”. En ese sentido fue que indiqué que el “objetivo de la Argentina hoy más que desarrollar en el punto cero su potencial tecnológico es tener una masa crítica de industria que hoy no tiene”. ¿Si hay secuencia o no?, vale desde el punto de vista teórico.

Fundamentalmente voy a hacer dos referencias teóricas: una sobre “industria nueva e industria vieja”; la Argentina debe hacer una apuesta a la “industria nueva”. En ese sentido, la “industria nueva” en este mundo es difícil de discernir sobre el perfil exacto. Es

una parte importante del debate en la Argentina que se exija al gobierno ver cuál es el perfil industrial de la Argentina. Creo que esto es un proceso, en que la “industria nueva” - como en el caso de Japón - es la que es por su relación con el mundo y no por una decisión autónoma del país. Creo que ésta es una diferencia sustancial con respecto a los años 60.

Y la segunda es la de Schumpeter, es decir, el proceso de acumulación es un proceso desordenado y cuanto más efervescencias tiene más quiebras hay. Ese era el indicador que tomaba Schumpeter. A partir de estos dos principios creo que es posible vislumbrar cómo desarrollar la política.

Conuerdo con el Dr. Lavagna en el hecho que hablar de “política industrial” es restrictivo, es decir como Argentina se reconvierte productivamente, pensando primero en tener una masa crítica de acumulación. Hay un proceso de reaprendizaje en la Argentina y es tal la distancia entre la capacidad argentina de generar tecnología y la capacidad mundial de generar tecnología, que solamente mediante un proceso material de *learning by doing* puede hacerse esto y creo que conviene tenerlo en claro. Conuerdo con el Dr. Ferrer que es un tema teórico básico y que está obviamente sujeto a polémica como cualquier concepción teórica, ya que como dije en mi exposición “verdades no tenemos”.

## ***CIERRE DEL SEMINARIO***

### **EMBAJADOR FERNANDO PETRELLA**

(Con respecto a lo que el Canciller Di Tella definió como “*brutal diplomacy*” indico que es una ciencia que se estudia en algunas academias de los EE.UU. y significa “diplomacia sin vueltas”; se caracteriza por ir directamente al interlocutor y sin intención de engañarlo).

Quiero ser realmente muy breve. Ha sido un gran honor para mí cerrar este importantísimo ciclo. Quisiera agradecer a los organizadores, a la Dra. Mônica Hirst, a los panelistas y a los invitados; muchos de los cuales saben más que todos nosotros sobre estos temas, los han estudiado, teorizado y practicado. No quiero olvidar a nadie pero si quisiera mencionar a personas que tienen una gran importancia para mí, tales como Vittorio Orsi, Torcuato Di Tella, Celso Lafer, Aldo Ferrer, Roberto Lavagna. Ellos han tenido a lo largo de su trayectoria y escritos una enorme influencia en el pensamiento del Palacio San Martín. Quiero agradecer, en particular, a Oscar Cardozo y a Jorge Castro que son exponentes del más alto periodismo argentino y americano y que también ayudan enormemente al Palacio San Martín con sus reflexiones y sus “fustazos”.

Muy brevemente, creo que el balance es altamente positivo. Hemos hablado con franqueza. Yo particularmente confieso que no he utilizado toda la franqueza que podría. Los diplomáticos tenemos una deformación muy grande; son muchos años y muchas experiencias dolorosas lo que la franqueza suele implicar. De todas maneras nos vamos liberando de eso así como de los “*constraints* ideológicos” y de las interpretaciones que hacemos del pasado, auto-justificándonos de las cosas que han ocurrido. Destaco y rescato el diálogo y creo que hay que repetirlo, se han juntado en esta mesa especialistas, académicos, *practitionaires* y poetas. Los *practitioners* somos la especie más humilde de todos y los que nos quedamos con las mayores dudas. Pero como saben los grandes profesores que hay aquí – como Celso Lafer, Roberto Russell o Carlos Escudé - un gran profesor no tiene que eliminar las dudas del alumno sino generarle muchas más dudas y mucha más confusión; abrirle una enorme cantidad de pequeñas ventanitas que el alumno no sabía que existían. En este sentido, creo

que todos hemos triunfado. Los *practitioners* nos quedamos con grandes dudas y grandes estímulos y pienso que en el futuro tendremos nuevas reuniones donde podremos tener las perspectivas del MERCOSUR y de la relación argentina-brasileña, diseñadas con un poco más de claridad.

Yo sigo pensando que tenemos que detectar intereses permanentes, comunes a ambos, que vayan un poco más allá de la geografía. Marcos Azambuja dijo muchas veces que “se hace la política exterior que dicta la geografía”; esto es cierto y es esencial y él lo ha marcado con mucha claridad. Pero ese solo es un elemento insuficiente, siendo un elemento que nos viene de los siglos XVIII y XIX. Hoy en día, Inglaterra y los EE.UU., Inglaterra y Alemania tienen valores que van más allá de su contigüidad geográfica, porque esa contigüidad no existe. Yo creo que tenemos que poner el esfuerzo en encontrar elementos mayores de asociación. Esos elementos nos deben llevar a una inserción en el mundo que sea compartida y que sea consensuada entre los dos. Porque si la reacción del sistema es distinta en un país que en otro, va a hacer que las dificultades irradian en la asociación que Argentina y Brasil tiene que tener.

En lo que hace a la Argentina, me permito insistir en el aspecto doméstico. Para mí, el aspecto doméstico se sintetiza en una cosa: la “modernización”. Para nosotros, la inserción en el mundo tiene gran importancia - al menos para mí -, ya que ayuda a la modernización argentina y a la eficiencia. No lo veo tanto como algo retributivo y mucho menos como algo retributivo de inmediato. Y pongo énfasis en esto porque es donde más “fustazos” hemos recibido en el Palacio San Martín recientemente. Cuando aquí discutíamos los acuerdos de promoción y garantía mutua de inversiones, el problema del consenso fue muy difícil de lograr en varios aspectos: en la repatriación de capitales y en las jurisdicciones para problemas de tipo legal. Finalmente el dejar un poquito la cláusula Calvo nos llevó a una disputa enorme en la Cancillería, pero llegamos a la convicción que eso tenía que hacerse y la retribución no era inmediata: la retribución era poder jugar en el sistema. Lo mismo pasa con el MTCR, el régimen de control de tecnología misilística, esto no es para poder recibir una retribución, que nos paguen por eso, es para poder jugar. Desde afuera no se juega, uno está adentro y a partir de su eficiencia puede empezar a jugar. Esto lo decía con una enorme claridad Don Celso Amorim no hace muchas horas y creo también que ese es el enfoque que tiene Argentina.

Yo diría, para sintetizar, que a nosotros nos parece que hay que explorar el universalismo, con algunos ingredientes necesarios de aislacionismo y explorar el realismo con algunos ingredientes de utopía. Somos “*global traders*” y somos “*political traders*”. La Argentina tiene potencialmente por lo menos tres millones de personas con doble pasaporte; son ciudadanos europeos. El 40% de nuestro comercio va hacia Europa. Este es un dato que tenemos que analizar. Si me preguntaran cuáles son las políticas que hay que seguir, para mí el ejemplo histórico son Adenauer y De Gaspari, gente realista y tranquila que lograron después de 15 años cumplir los sueños, aún los más salvajes sueños que pudieron tener sus países. Esto es unificación y verdadero progreso.

Bueno yo no tengo mucho más que decir. Me gustaría saber lo que pensamos del MERCOSUR; qué pasaría si la CEE frenara efectivamente su integración; si las barreras hacia los productos agrícolas en Europa - por razones ecológicas u otras - fueran cediendo; si pudiéramos exportar más a Europa. Rescato finalmente lo doméstico; creo que lo esencial es la educación de nuestros pueblos, hacer programas comunes, desarrollar el intercambio cultural - alguien lo dijo acá con mucha elocuencia.

Por último, quiero agradecer a los colegas del Palacio San Martín, y quiero que disculpen mi ausencia ayer, pues fue verdaderamente por una razón muy importante. Quiero felicitar a los Secretarios de Estado, al Embajador Gambarotta que me entusiasmó, al Embajador Cisneros y a los Sres. Subsecretarios que también hablaron con tanta elocuencia y vehemencia en estos días.

## **EMBAIXADOR MARCOS AZAMBUJA**

Houve aqui um exercício novo que é o pensar em voz alta, o que entre nós não era habitual. O que eu comemoro, sobretudo, não é o ato de pensar, mas que tenhamos pensado em voz alta e o fato de que esse seminário se desse nessa sala, e neste Ministério com tantas memórias. Em outros países se faria um seminário assim, mas talvez não no recinto mais solene da própria Chancelaria. Eu comemoro o “locus” como expressão desse nosso desenho, dessa nossa nova vontade compartilhada.

Eu vejo o nosso momento com certa preocupação. O MERCOSUL tem dificuldades; a nossa aliança tem dificuldade, e elas, no momento, parecem crescentes, não declinantes.

Eu, há dias, falava com o Presidente Sarney e com o Presidente Alfonsín e os dois lamentavam a perda da visão grandiosa, generosa, que os avia originalmente impelido. Eles tinham razão. Nós temos razão, também. É insustentável o ímpeto criador quando nós temos agora que enfrentar tantas dificuldades de percurso. A nossa integração perdeu a grandeza do desenho original. Isso é natural nos longos trajetos. Eu não quero fazer a grandeza do desenho original. Isso é natural nos longos trajetos. Eu não quero fazer metáforas que iriam do universo conjugal ao da política, mas o dia-a-dia sempre gera uma agenda própria de problemas e nela se perde a própria visão que havia impulsionado o inicial.

Eu acho que o MERCOSUL e a nossa integração estão se fazendo com ferramentas muito inadequadas. Não é para mim nunca ocioso dizer como é inconcebível que não haja um correspondente da imprensa brasileira residindo em Buenos Aires. Como não há um correspondente da imprensa argentina morando no Brasil. Como entre Buenos Aires e Brasília não há um voo direto. Como não existe uma ponte aérea entre Buenos Aires e São Paulo. Como nós não temos, a rigor, numerosos pontos de apoio e sustentação. Como nós, enfim, estamos fazendo uma comunidade, uma integração, sem que haja um número de fax do MERCOSUL, sem que haja um telefone com uma jovem secretária que atendesse dizendo: “Bom dia ou boa tarde, MERCOSUL”.

Nós levamos a desestruturação burocrática ao extremo. Nós não temos nenhuma estruturação, nenhuma base de apoio e o que nós estamos fazendo é esse exercício extraordinário: a de buscarmos através de perspectivas nacionais criar uma comunhão integracionista e isso é um exercício de andar no arame, no alto, sem redes, difícilíssimo porque a cada momento os atores da confrontação tem que ser os arquitetos da construção. É preciso, em certo momento, criarmos em algum lugar um pequeno grupo de pessoas que comecem a falar em nome do interesse societário e tenham mandato para assim proceder.

Outra preocupação minha crescente é que o MERCOSUL foi fruto do nosso insucesso econômico. Foi a década de 80 que nos levou a olharmo-nos com uma nova humildade, com um grau maior de realismo. Até que ponto os sucessos argentinos de hoje nos ajudarão? Ou não ajudarão? Até que ponto as diferenças de circunstância do Brasil de agora para a Argentina de hoje geram, ou não, uma percepção de caminhos que não são mais

necessariamente concordantes, que não sejam os mesmos momentos do mesmo caminho. Isso é um motivo de grande preocupação para mim. A ideia de que haja aqui a percepção de que as complexidades do momento brasileiro gerem não compreensão, mas apenas impaciência entre os principais atores argentinos.

Aqueles que estão vivendo um momento de grande estabilidade são, em geral, muito impacientes com as imensas complexidades daqueles que têm um desenho nacional necessariamente de urdidura, de trama mais complexa.

Eu acredito que a integração tem que se fazer porque eu não vejo, para um e para outro país, outro caminho.

Eu trabalho essencialmente por exclusão de hipóteses; primeiro a declaração da falência do nosso projeto comum seria devastadora para as duas comunidades nacionais e para os governos em questão; e dois, é porque eu creio, e aí eu citaria o professor Aldo Ferrer dizendo que a Argentina não pode se desejar com um destino de um Chile ampliado, que o caminho para a inserção universal da Argentina passa pela dimensão que só a associação com o Brasil pode dar. É o Brasil que dá, de certa maneira, à Argentina a possibilidade potencializadora das suas qualidades, dos seus atributos, dos seus muitos “saber fazer”. Sem o Brasil e a sua universalidade (eu lhes pediria que levassem a “brutal diplomacy” deste encontro a uma coisa adicional que poderia ser chamada a “discourteous diplomacy”) não há a necessária escala. Tenhamos presente a frase epigramática de Fernando Petrans: “Não comemores tanto aqui a via única tão clara do norte”.

O Brasil funciona em todos os azimutes; é bom para a Argentina esse sócio de vocação universal; é bom para os argentinos esse parceiro que tem na sua própria matriz as dimensões de todo o mundo.

A Argentina não precisa de mais Argentina. A Argentina precisa de Brasil, do que o Brasil dá de abertura de janelas, não necessariamente as janelas mais nobres, não as vias reais. O que oferecemos são outras trilhas, são outros caminhos, são talvez estradas a serem também percorridas pelos nossos vizinhos e eu acredito muito nisso.

Eu lembro muito que o Brasil, em um momento um pouco “gulliveriano” parece atado por uma série de figuras pequenas, muito menores que ele. Mas o Brasil continua ali atento, capaz de transformar o seu momento em um grande destino. O Brasil voltará breve a ser aquilo que é, e hoje já é fragmentariamente o que será logo, completamente. De modo que eu tenho essa outra profunda preocupação: de que nós não percamos a floresta e só enxerguemos as árvores.

Precisa-se, também, levar em conta o seguinte: a credibilidade, a transparência, tudo aquilo que leva a que os outros nos reconheçam como sócios, só é útil se continuarmos a jogar o jogo para o qual se precisa credibilidade. É muito bom ter perfeita credibilidade espacial, desde que se tenha um grande programa espacial; é excelente ter credibilidade na área nuclear, desde que se tenha um bom projeto na área nuclear; é extraordinário ter credibilidade na área militar, desde que haja um grande projeto militar-industrial. O que eu quero dizer é que a virtude em si mesma não é o seu fim último. A virtude é um instrumento para mais eficácia, mais competitividade, maior presença internacional.

O que eu queria sugerir é esse “chiaro-oscuro” da nossa relação e que hoje um tanto do “chiaro” está aqui e um tanto do “oscuro” está do nosso lado e vice-versa. A Argentina se deve dar conta de que este momento é só um momento a que se sucedem outros e de que perder o “ímpetu”, o “momentum”, seria para ambos desastroso.

Não pode caber ao Brasil sozinho carregar a barreira do interesse comum. Começou a haver um efeito perverso: aparece um Brasil batendo a porta e renovando a confiança de uma Argentina que se faz mais esquiva, mais relutante e mais ambígua.

Trabalhemos então como fizeram os europeus, que tiveram a facilidade de trabalhar sobre as ruínas de uma guerra e sob a ameaça de um regime alternativo que os ameaçava, que era o comunismo. O Brasil e a Argentina têm que se integrar sem ameaças externas ou terríveis tragédias anteriores. Nós temos que gerar nossa própria energia e determinar o nosso metabolismo.

Preocupa-se muito também a ausência completa de “think thanks” como o que aqui se reúne. Não há nenhum grande jogo universitário em que a nossa integração seja objeto de uma reflexão muito densa. Nós estamos reinventando, como tantas vezes antes, a roda sozinho. Não estamos estudando juntos nossos desafios. Não há grandes universidades brasileiras já investigando grandes projetos comuns. Não pedimos dinheiro nem da Europa, que podia nos dar, nem dos asiáticos, nem do BID. Trabalhamos ainda uma integração heroicamente artesanal, de modo que isso também é uma carência que eu deploro.

Eu queria finalmente dizer que devo uma palavra de louvor. Fernando Petrella se referiu a todos os mestres, a todos os professores, a todos os “mestres-professores-diplomatas”, a todos os “diplomatas-professores-poetas”. Eu não sei onde começam uns e acabam os outros, mas eu queria dizer que há aqui claramente, já na dimensão de unir todos esses traços, uma pessoa que foi indispensável para tudo, que foi Mônica Hirst. Eu sei que desde o início, se não fosse ela e sua fé transcendente de que essa reunião seria seminal, de que seria um momento de inflexão da nossa relação, que nosso encontro não teria acontecido. Assim que eu me junto a todos os elogios do Fernando Petrella e faço um a ele, meu amigo, meu sócio, meu companheiro de tantas jornadas e, como sempre, a expressão mais clara da inteligência e da civilização deste país.

Eu levarei os brasileiros para almoçar e depois vou levá-los ao aeroporto e depois eu assistirei uma batalha esportiva entre nós e a Venezuela que se não terminar bem, tudo o que nós dissemos não valerá nada, posto que o país cairá na mais profunda depressão. Muito obrigado.

## LISTA DE PARTICIPANTES

Dra. Mônica Hirst  
Investigadora Principal y  
Coordinadora del Arrea de RR II  
de FLACSO-Argentina.

### **Expositores Argentinos:**

Ministro Guido Di Tella  
Ministro de Relaciones Exteriores.  
Comercio Internacional y Culto  
Cancillería.

Ministro Oscar Camilión  
Ministro de Defensa de la República Argentina.

Embajador Fernando Petrella  
Secretario de Relaciones Exteriores  
y Asuntos Latinoamericanos.  
Cancillería

Embajador Andrés Cisneros  
Secretario General y de Coordinación.  
Cancillería

Embajador Héctor Gambarotta  
Ex Secretario de Relaciones Económicas Internacionales.  
Cancillería

Embajador Rogelio Pfirter  
Subsecretario de Política Exterior.  
Cancillería

Embajador Juan José Uranga  
Subsecretario de Política Latinoamericana.  
Cancillería

Embajador Federico Mirré  
Director de la Asociación Profesional del Cuerpo  
Permanente del Servicio Exterior.  
Cancillería

Dr. Félix Peña  
Director ejecutivo.  
Club Europa-Argentina

Dr. Roberto Russell  
Investigador Principal del Área de RR.II  
y Coordinador Académico del ISEN.  
Dr. Jorge Castro  
Periodista  
Diario “El Cronista”.

**Expositores brasileños:**

Ministro Celso Luiz Nunes Amorim  
Ministro de Relaciones Exteriores  
de la República Federativa de Brasil.

Embajador Marcos C. de Azambuja  
Embajador de la República Federativa de Brasil  
en Argentina.

Embajador José Viegas Filho  
Subsecretario General de Planeamiento Político y Económico.

Embajador Luiz Felipe de Macedo Soares  
Jefe del Departamento de las Américas.

Ministro Sergio Abreu Lima Florêncio  
Jefe del Departamento de Integración Latinoamericana.