

Política y relaciones internacionales en el Mercosur

Luiz Alberto Moniz Bandeira*

Analizar las políticas exteriores de la Argentina y del Brasil, fuerzas motrices del MERCOSUR, así como las relaciones internacionales de los dos países y de sus socios, Uruguay y Paraguay, en la actualidad, sin situarlas históricamente, constituye una tarea difícil y complicada, cuyo resultado, al sustentarse en meras impresiones, no captará sino la accidentalidad del fenómeno. El presente no es más que un constante y permanente devenir, en que los fenómenos, cuando se manifiestan, provienen de transformaciones cuantitativas y cualitativas de tendencias, que se forman y se desenvuelven a lo largo del tiempo. No se puede alcanzar ninguna conclusión aproximadamente correcta y anticipar una explicación, sin estudiar y comprender la política exterior y las relaciones internacionales de un país si no en su solidez histórica, al menos en su encadenamiento mediato, en su condicionalidad esencial y en su continua mutación. El pasado constituye la sustancia real del presente, en que las posibilidades y contingencias se muestran al suprimirse y, al mismo tiempo, al conservarse las contradicciones intrínsecas del *processus* histórico. Sólo quien no conoce la historia podría creer que la Argentina, aisladamente, habría de adherir al NAFTA (North America Free Trade Agreement), según lo que durante algún tiempo se habló, o que el incidente con el Brasil, cuando éste estableció cuotas para importaciones de automóviles (1994), podría llevarla a abandonar el MERCOSUR.

Enlazados histórica y geográficamente por la ruta del Atlántico y por fronteras vivas comunes, con economías en gran medida complementarias, en virtud de la variedad de suelos y de climas, la Argentina y el Brasil siempre desarrollaron estrechas relaciones bilaterales de comercio, desde los tiempos de la colonización. Las distintas características de sus productos de exportación, de la misma forma que posibilitaron un intenso comercio bilateral, determinaron, no obstante, vínculos de dependencias con terceros países diferentes y que disputaban los mercados de América Latina. La Argentina,

* Profesor titular de Política Exterior del Brasil en la Universidad de Brasilia.

desde la segunda mitad del siglo XIX, se volvió virtualmente una especie de colonia informal de Gran Bretaña, el llamado quinto dominio, para ocupar una posición de dependencia para el cual un paralelo exacto, fuera del Imperio, no existía. Gran Bretaña constituía su principal socio económico y comercial. Le compraba la mayor parte de la producción de carne bovina (cerca del 76 % en la década de 1920), trigo (34 %) y otros cereales, le abastecía la mayor parte de las manufacturas y controlaba el 80 % (1900) de las inversiones en su territorio. Todavía en 1940 Gran Bretaña respondía por más de la mitad de las inversiones extranjeras en la Argentina, o sea, US\$ 1,4 billones, de un total aproximado de US\$ 2,4 billones, y absorbía el 36,4 % de sus exportaciones, en cuanto otro 24,4 % se destinaba a Europa continental y apenas el 17,5 % le correspondía a los EE.UU. Esta *relación especial*, que inserta a la Argentina en el sistema internacional de circulación de capital, permitió que los excedentes exportados a Gran Bretaña retornasen bajo la forma de empréstitos e inversiones directas y le realimentasen, durante largo tiempo, la economía, proporcionándole gran prosperidad.

A su vez, ya en 1870, el Brasil destinaba a los EE.UU. más de la mitad, hasta alcanzar el 75 %, de sus exportaciones de café, que pasaron a representar el 55,6 % del total y subieron al 64,5 % hacia el final del siglo XIX. En 1912, los EE.UU. importaban más de la mitad de la producción brasileña de café y, consumían más cacao de Bahía que cualquier otro país. En la misma época, cerca del 60 % o más del caucho vendido en Nueva York procedía de la Amazonia. En 1915, los EE.UU. tomaron el liderazgo de todo el comercio exterior del Brasil, mediante el cual se transforman en el principal abastecedor de manufacturas, y entre 1921 y 1927 serán los titulares del 35 % de su deuda externa. La participación de los EE.UU. en las exportaciones del Brasil subió del 36 %, en 1912, al 45,4 %, en 1928, lo que le daba un enorme poder de presión sobre su economía. La vinculación de dependencia con terceros países —EE.UU. y Gran Bretaña— con intereses contradictorios y competitivos acentuó la ambivalencia de las relaciones entre Argentina y Brasil, en las cuales las tendencias hacia la cooperación y el conflicto coexistían y se contraponían, desde que se formaron como estados soberanos, determinando la diferencia de sus políticas exteriores, sobre todo en el transcurso de las dos grandes guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945).

En cuanto al Brasil, dependiente de las exportaciones de café, adhirió al panamericanismo, apoyó a la Doctrina Monroe y se alineó con los EE.UU., marchando, a partir de 1915, al compás de Washington, conforme las directivas del canciller Lauro Müller. Argentina imprimió a su política exterior un carácter universalista, más próximo de Europa, y al lema *América para los americanos* contrapuso el de *América para la humanidad*. Pero la prosperidad, proporcionada por las *relaciones especiales* con Gran Bretaña, llevó a la élite criolla en Argentina a acomodarse a la estructura agro-exportadora del país, al paso que el constante e inexorable deterioro de los precios del café y las crisis cíclicas del mercado forzaron, en el Brasil, a los hacendados del café, a invertir en la industria para proteger sus capitales. Las dificultades cada vez mayores para saldar sus cuentas internacionales forzaban, por consiguiente, al Brasil

a formar un parque manufacturero, a fin de sustituir las importaciones de bienes de consumo, y el estallido de la Segunda Guerra Mundial posibilitó que obtuviese de los EE.UU. el financiamiento necesario para la implantación, en su territorio, del mayor complejo siderúrgico de América Latina. La Argentina también montó, sobre todo a partir de 1930, un parque manufacturero, sustituto de importaciones y especializado en la fabricación de bienes no durables de consumo, aunque no tuvo posibilidades de modificar, como el Brasil, sus características intrínsecas, predominantemente leves, a depender de importaciones de bienes de capital y de insumos básicos. El gobierno del general Juan Domingo Perón (1946-1955) trató de enfrentar el problema, pero las condiciones naturales de la Argentina, pobre en carbón y casi ningún hierro, y la situación internacional, en la segunda posguerra ya no la favorecían y Perón no tuvo éxito. Además, desde las últimas décadas del siglo XIX, la Argentina, efectivamente, nunca mantuvo buenas relaciones con los EE.UU., que con ella no sólo competían en el comercio mundial de alimentos sino que además poco le compraban, cerrándoles su mercado con la aplicación de tarifas prohibitivas y reglamentaciones sanitarias, que alcanzaron, primeramente, a las lanas, después a los cueros y, sucesivamente a las carnes, el lino, el trigo; etc. De este modo, al intentar abatir el predominio de la oligarquía rural y superar la estructura agro-exportadora de la economía nacional, Juan Perón rompió las relaciones con Gran Bretaña y no las pudo sustituir, dado que los EE.UU., al ascender al primer plano como potencia mundial, no ofrecían mercado significativo para sus productos: trigo y carne.

El Brasil, por otro lado, constituía, prácticamente, una extensión del mercado interno de la Argentina para la venta de trigo, no solamente debido a la proximidad geográfica sino también al hecho de que el grupo Bunge & Born, a través de la Sociedad Financiera & Industrial Sudamericana, controlaba casi toda la industria molinera, con participación en el Molino Santista, Molino Fluminense, Grandes Molinos de Brasil, Grandes Molinos del Sur, Molinos Riograndenses y otros. Aún beneficiado por concesiones tarifarias, el trigo norteamericano jamás conseguiría suplantar al de la Argentina en el mercado del Brasil. Y el comercio entre estos dos países, que siempre fuera significativo, alcanzó todavía mayor importancia, cuando la Segunda Gran Guerra hizo eclosión y fortaleció los lazos de interdependencia, una vez que pasaron a ocupar el tercero o cuarto lugar en sus respectivas pautas de importaciones y exportaciones. La Argentina, al vender anualmente al Brasil cerca de 1 millón de toneladas de trigo, respondía por más del 90 % de sus necesidades de este cereal. El Brasil, a su vez, destinaba en 1942, cerca del 13 % de sus exportaciones a la Argentina, que ya era su tercer mayor abastecedor y así se volvía su tercer mayor cliente, abajo apenas de los EE.UU. y de Gran Bretaña.¹ En aquella época, a través del Tratado del 21 de noviembre de 1941, firmado por los ministros Oswaldo Aranha (Brasil) y Enrique Ruiz-Guiñazú (Argentina), los dos países trataron de manifestar

1. Homero Baptista de Magalhães, *Argentina-Brasil. Sentido de sus Relaciones Económicas* (Buenos Aires, 1945), Editorial Losada, pp. 92-93, 97-98, 130-131.

“el propósito de establecer en forma progresiva un régimen de intercambio, que permita llegar a una unión aduanera (...), abierta a la adhesión de los países limítrofes, lo que no sería obstáculo a cualquier amplio programa de reconstrucción económica, que, sobre la base de la reducción o eliminación de derechos y otras preferencias comerciales, viniese a desarrollar el comercio internacional, basado en el principio multilateral e incondicional de la nación más favorecida.”²

El Japón, pocas semanas después, bombardeó Pearl Harbor, envolviendo a los EE.UU. en la guerra contra el Eje, y la secuencia de los acontecimientos imposibilitó cualquier tentativa de concretar la formación del mercado común a la Argentina y el Brasil, idea sobre la cual ya se especulaba en 1915, cuando los dos países firmaron, juntamente con Chile, el Tratado conocido como ABC. De cualquier forma, los convenios comerciales, que acompañaron el Tratado de 1941, contribuyeron para que el Brasil, en 1944, ya suplantase a Gran Bretaña como abastecedor de manufacturas a la Argentina.³ En 1946, con el 14 % del total, ocupó el segundo lugar en las importaciones de la Argentina, que le compraba cada vez más, además de hilos y tejidos de algodón, otros insumos y manufacturas, tales como neumáticos, caucho, maderas, mineral de hierro y acero. En aquel tiempo, cuando la Compañía Siderúrgica Nacional (Volta Redonda) comenzó a funcionar, Perón inició la ejecución del Plan Quinquenal, pero, a mediados de 1948 las cosechas en los EE.UU., Canadá y Europa produjeron enormes excedentes de trigo, que provocaron la caída de su cotización en el mercado mundial. Y la situación financiera de la Argentina se volvió bastante insatisfactoria, al carecer de financiamientos externos, que sólo los EE.UU. estaban en condiciones de conceder, y se agravó todavía más, en 1950, con la declinación de la producción agropecuaria, acarreado la caída de las exportaciones y una profunda depresión, cuyas consecuencias fueron el racionamiento de combustibles y de alimentos, inflación y desempleo, así como, debido a la crisis cambiaria, el atraso en las importaciones de bienes de capital para las industrias básicas. Ya entonces, mientras Perón proponía el establecimiento de una unión aduanera entre la Argentina, el Brasil y Chile, revivir el Pacto del ABC, los EE.UU. comenzaban a suplantarse a Gran Bretaña, como principal cliente de la Argentina; absorbieron, en 1952, cerca del 26 % del total de sus exportaciones, al mismo tiempo que se afirmaban en el primer lugar como abastecedor de aquel país, reconquistado antes de la Segunda Guerra Mundial.⁴ También, por primera vez, las inversiones norteamericanas superaban a las británicas en la Argentina, que incurrió en la más completa

2. Preámbulo al Tratado de Libre Intercambio, Buenos Aires, 21.11.1941 AHMRE-B, DAI - Rep. Argentina, ficha N°58.

3. C. H. Davies a P. B. Hunt, Board of Trade, “Draft Report on Economic and Commercial Conditions in Brazil”, enviado por el Consejero en Río de Janeiro. PRO-FO 371 68169.

4. H. F. Peterson, *La Argentina y los EUA - 1919-1960* (Buenos Aires, 1970), Editorial Universitaria de Buenos Aires, pp. 545-547; Page Joseph A., *Perón: Una Biografía - Primera Parte (1895-1962)* (Buenos Aires, 1984), Javier Vergara Editor, p. 273.

dependencia hacia los EE.UU., dependencia mayor que la del Brasil, porque ni siquiera conseguirá implantar una poderosa industria pesada. De esta manera, en la medida que, por fomentar la demanda de bienes de capital e insumos básicos, perjudicó la producción agropecuaria y rompió los vínculos con Gran Bretaña, el programa de industrialización de Perón llevó a la Argentina a postrarse ante los EE.UU., cuyo abastecimiento interno no necesitaba, fundamentalmente, de las exportaciones argentinas de carne, trigo y otros cereales. Frente a tales condiciones, por consiguiente, la Argentina no pudo más mantener la política exterior, consustanciada con la *tercera posición*, con que Perón intentó conservar cierta autonomía en relación tanto a los EE.UU. como a la URSS. En el escenario internacional, que se caracterizaba por la confrontación del poder bipolar, no había lugar para la *tercera posición*, que equivalía a una especie de neutralismo, en América Latina.

Al contrario de la Argentina, en el Brasil, donde había abundancia de minerales, sobre todo hierro y manganeso, se desarrollaba un parque manufacturero de bienes de consumo, mayormente textil, y la población crecía a tasas bastante elevadas, acelerando el ritmo de urbanización; el funcionamiento del complejo siderúrgico de Volta Redonda, como emprendimiento del propio estado, impulsó la expansión del sector de bienes de capital necesario para la reproducción ampliada del capitalismo, a su autosustentación y autotransformación, y consolidó el proceso de industrialización. Pero el apoyo de los EE.UU. a la implantación de la siderurgia de Volta Redonda fue circunstancial, pues tendió apenas a impedir que la Krupp invirtiese en el sector y Alemania conquistase una importante posición en el país estratégicamente más importante de América del Sur, en el momento exacto en que la Segunda Guerra Mundial irrumpía. Los EE.UU., en verdad, no tenían interés en estimular la expansión industrial del Brasil y favorecer el surgimiento de concurrentes domésticos en el mercado donde sus manufacturas predominaban. Por esto, en la medida en que el café perdía importancia en el total de las exportaciones del Brasil y el proceso de industrialización reducía su complementación económica con los EE.UU., las contradicciones entre los dos países comenzaron a aparecer y se explicitaron cada vez más. La crisis en las relaciones entre los dos países, al agravarse desde el inicio de los años 50, determinó, principalmente a partir del gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), una inflexión en la política exterior del Brasil, que, durante las administraciones de los presidentes Jânio Quadros (enero-setiembre de 1961) y de João Goulart (1961-1964), asumió contornos muy similares a los de la *tercera posición*, defendida por Perón. Por otro lado, las relaciones entre el Brasil y la Argentina, que no obstante las suspicacias, siempre se conservó en alto nivel, alcanzó, bajo los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1963) y Juscelino Kubitschek, un elevado grado de inteligencia y se estrechó todavía más, en 1961, con la firma de los Acuerdos de Uruguaiana.

En aquella época, tanto Frondizi como Jânio Quadros, electo presidente del Brasil, ya percibían que la Operación Panamericana, lanzada por Juscelino Kubitschek, no tendría suficiente eficacia para alcanzar el objetivo de reforzar la cooperación de los EE.UU. con el desarrollo de América Latina, una vez que

ésta se colocara, *a priori* e incondicionalmente, al lado de Occidente, en la Guerra Fría, al confiar sólo en criterios de razón y sentimientos de generosidad. La llamada *política externa independiente*, que Quadros promoviera y Goulart continuara, expresó la variación cualitativa de aquel proceso histórico, revelándose como conciencia de la necesidad de no comprometerse con la previa toma de posiciones y de dar una señal con la posibilidad de evolucionar, francamente, hacia el neutralismo *vis-à-vis* el conflicto Este-Oeste, en caso de que el Brasil no llegase a contar con la debida cooperación de los EE.UU. para su desarrollo económico. La defensa de la autodeterminación y de la no intervención en Cuba pasó a constituir su *point d'honneur*. Y la profundización de la alianza con la Argentina, consustanciada en los Acuerdos de Uruguaiana, se volvió fundamental, a fin de afianzar la unidad de América Latina y multiplicar la capacidad de negociación.

El cambio de la estrategia de seguridad continental, dando prioridad, frente a la Revolución Cubana, al combate al enemigo interno, es decir, lo que se percibiese como tentativa de subversión comunista, se entremezcló con los factores internos, los radicalizó y possibilitó los golpes de estado en varios países de América Latina, donde había resistencias a las directrices de política internacional, emanadas desde Washington. Los gobiernos militares, implantados tanto en la Argentina —donde las Fuerzas Armadas saltaron del más exacerbado nacionalismo de los años 40 al más radical antinacionalismo de los años 50 y 60— como en el Brasil, se alinearon con los EE.UU. en oposición a todas las tendencias definidas como comunistas. Pero, en la medida en que pasaron a reflejar y a defender los intereses de sus respectivos estados nacionales, a cuyas necesidades orgánicas tuvieron que responder, las contradicciones con los EE.UU., suprimidas y al mismo tiempo conservadas, resurgieron. El Brasil, a partir de 1967, rescató el interés nacional como fundamento permanente de su política exterior, que volvió a orientarse por una pauta muy semejante a la trazada en los gobiernos de Quadros y Goulart. La exacerbación del autoritarismo, sirvió para sustentar la elevada tasa de apropiación del excedente económico, permitiendo que el Brasil mantuviese, entre 1968 y 1974, un ritmo ascendente de crecimiento, superior, en promedio, al 10 % anual, con lo que el PBI se expandió cerca del 63 % al fin del período, mientras la renta *per capita* aumentaba al 40 % y la inflación caía, oficialmente, del 24,2 % en 1969 al 13,7 % en 1973.⁵ Este *boom* de la economía, que la propaganda oficial y oficiosa, llamándolo *milagro*, lo comparaba con la recuperación de Alemania en la posguerra, aceleró la evolución del Brasil del período agro-exportador, en el que apenas recibía capitales, al industrial, en el que pasó a exportarlos. Su inserción internacional así se asemejó, en algunos aspectos, a la de los EE.UU., cuando, en la segunda mitad del siglo XIX, vivía la misma etapa de transición. El Brasil exportaba cada vez más para América Latina —y se empeñaba por abrir mercados en África y en Asia— manufacturas, capitales y servicios, para competir con los EE.UU., Europa y Japón,

5. Emilio Garrastazu Médici, *Mensagem ao Congresso Nacional*, 1974, p. 23.

a los cuales continuaba vendiendo, principalmente, productos primarios, tales como café, soja, trigo, minerales, etc. Este papel de intermediario entre las potencias industriales del Norte, con las cuales profundizaba los vínculos culturales y financieros, y las naciones en vías de desarrollo del Sur, cuyos mercados disputaba, determinó la ambigüedad de la política exterior del Brasil y el carácter contradictorio de sus relaciones con los EE.UU., durante el régimen autoritario.

Diferentemente del Brasil, la Argentina cayó en una profunda crisis económica, social y política y no sólo no estuvo en condiciones de sobrepasar el período agro-exportador sino que también sufrió un grave retroceso, al achicar su parque industrial, siguiendo una estrategia de corte liberal, basada en la teoría de las ventajas comparativas. Con el desmantelamiento del parque manufacturero, mediante el cual los militares intentaron quebrar la fuerza de los sindicatos, que siempre se reorganizaban y resurgían, y erradicar el peronismo, la contribución de la industria al PBI, del orden de casi el 30 % en 1974, cayó al 25 % en 1980 y al 23 % en 1982.⁶ Y la economía argentina, como en el inicio del siglo XX, siguió respaldada por las exportaciones de carne, trigo y otros granos, que, entretanto, no contaban más con la *imperial preference* de Gran Bretaña y competían con la producción (subsidiada) de los EE.UU., provocando varias asperezas comerciales.⁷ Así, la necesidad de mejorar la balanza de pagos y las dificultades cada vez mayores para colocar carne y granos en el mercado mundial, acentuadas por el cierre de la Comunidad Económica Europea, llevaron a la Argentina a destinar más y más sus exportaciones —21,1 % total en 1980 y cerca del 34 % en 1981— a la URSS.⁸ La URSS, empero, no podía equilibrar definitivamente los problemas con que la Argentina se enfrentaba, propiciándole una sólida sociedad y afianzándole la reinserción en el mercado mundial. Existían problemas políticos y geopolíticos y, ante tales circunstancias, la concertación entre los presidentes Jorge Videla y Roberto Viola, de la Argentina, con el presidente João Batista Figueiredo, del Brasil, se volvió inevitable, superado el desentendimiento en torno de la construcción de la represa de Itaipú, en 1979. Hubo un breve intervalo con la asunción del general Leopoldo Galtieri al poder y el desencadenamiento de la Guerra de las Malvinas, antes de lo cual la administración del presidente Ronald Reagan (1981-1989), “claramente había inducido a los argentinos a creer que podían contar con el apoyo norteamericano en el he-

6. Rogelio Frigerio, *Diez años de la crisis argentina. Diagnóstico y programa del desarrollismo sudamericano* (Buenos Aires, 1983), Planeta, p. 102.

7. Ruy de Villalobos, “Las relaciones argentino-norteamericanas en el área de los productos agropecuarios”, en Bouzas, Roberto y Roberto Russell, *Estados Unidos y la Transición Argentina* (Buenos Aires, 1989), Legasa, pp. 155 y 156.

8. Juan Carlos Puig, *Integración Latinoamericana y Régimen Internacional* (Caracas, 1987), Fundación Bicentenario Simón Bolívar, pp. 176-178. Vacs, Aldo Cezar, *Los socios discretos. El nuevo carácter en las relaciones entre la Argentina y la Unión Soviética* (Buenos Aires, 1984), Editorial Sudamericana, pp. 71 y 84.

misferio occidental".⁹ Entretanto, cuando ocurrió la invasión al archipiélago, los EE.UU. se solidarizaron con Gran Bretaña, su aliado en la OTAN, en tanto el Brasil mantuvo la neutralidad, *de facto*, imperfecta, que claramente favorecía a la Argentina. Esta actitud constituyó un marco decisivo, al crear, en un momento de grave crisis, un clima de recíproca confianza, que posibilitó, una vez restaurado en los dos países el poder civil, que los presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990) iniciasen, en 1985, negociaciones y, en 1986, firmasen el Acta para la Integración Brasileño-Argentino, con 12 protocolos. La inteligencia entre Argentina y Brasil, en la medida en que sepultaron la rivalidad como vector de su relación, cesando, incluso, de competir en torno de Uruguay, Paraguay y Bolivia, alcanzó una dimensión sin precedentes, con la decisión de Sarney y Alfonsín de estimular la formación gradual, flexible y equilibrada de un mercado común entre los dos países, previsto en un plazo de diez años por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. A este objetivo, empero, el Acta de Buenos Aires de 1990 adaptó las políticas de reformas económicas y aperturas aduaneras, preconizadas por los presidentes Carlos Menem (Argentina) y Fernando Collor de Mello (Brasil), recién electos, y redujo el plazo de formación del mercado común, de diez a cinco años, o sea, con vigencia a partir del 1º de enero de 1995. Finalmente, en marzo de 1991, la Argentina y el Brasil celebraron el Tratado de Asunción, al cual Uruguay y Paraguay adhirieron, aceptando también la libre circulación de factores productivos y el establecimiento de tarifas externas comunes.

No queda la menor duda de que el MERCOSUR, aun cuando es una unión aduanera imperfecta, presentó en poco tiempo un extraordinario resultado, una vez que el intercambio entre la Argentina y el Brasil, que declinara durante la primera mitad de los años 80, volviera a crecer mucho más allá de las expectativas. La Argentina, ya en la primera fase, duplicó las exportaciones al Brasil, que se transformó en su principal cliente, al superar a los EE.UU. Y estas exportaciones, del orden del 10 % del total en 1989, saltaron aproximadamente al 34 %, entre 1994 y 1995, porcentual equivalente a lo que otrora absorbía Gran Bretaña y, por un breve período, también la URSS, en el inicio de los años 80. La diferencia, sin embargo, consiste en el hecho de que, al contrario de lo que muchos temían, las relaciones de subordinación de tipo neo-colonial —cambio de productos agropecuarios por manufacturados— no ocurrió. Los manufacturados componían cerca del 50 % de las exportaciones de la Argentina al Brasil, en cuyo mercado ellas encontraban finalmente su destino manifiesto.

La formación del MERCOSUR, la segunda experiencia después de la Unión Europea de unificación supra-nacional de un espacio económico, impone a la

9. Andrew Knight, "Ronald Reagan's Watershed Year", *Foreign Affairs*, 61(3), 1983, p. 526. Véase también Roett Riordam, "Estados Unidos y América Latina: Los años de la administración Reagan", en Bouzas y Russell, *Estados Unidos y la transición...*, pp. 163 a 179.

Argentina y al Brasil, como a sus otros socios, el Uruguay y el Paraguay, la compatibilización y armonización, cada vez mayor, de sus políticas macroeconómicas —monetaria, cambiaria, fiscal, industrial, etc.— aunque varios problemas subsistan, en virtud de la asimetría, tanto económica como social y política que los cuatro países presentan. La necesidad cada vez mayor de que los cuatro países se coordinen no se agota, sin embargo, en los aspectos meramente económicos y comerciales. En la medida en que se integren, los países del MERCOSUR tendrán que sobreponer a sus idiosincrasias nacionales la dimensión sudamericana. Y, dentro de tal contexto, deberán también conducir el proceso decisorio de sus políticas exteriores y de sus relaciones bilaterales con terceros países. Discrepancias entre la Argentina y el Brasil, que constituyen el eje fundamental de las relaciones internacionales en América del Sur, existen. Desde que Carlos Saúl Menem asumió, en 1989, la Presidencia de la República, la Argentina desarrolló una política exterior, “inspirada en los principios del *realismo periférico*”¹⁰ y, al apartarse de la línea tradicional del Partido Justicialista, buscó un alineamiento con los EE.UU., comenzando por retirarse del Movimiento de los Países No-Alineados.

Con esta directriz, la cuestión del archipiélago de las Malvinas adquirió una nueva perspectiva, una vez que la Argentina pasó de una posición afirmativa y altamente retórica hacia una actitud de conciliación *vis-à-vis* Gran Bretaña, con la cual, por vía diplomática, es decir, a través del diálogo y de la negociación, trató de recuperar los derechos, que juzga legítimos, sobre el área, incluso sobre las islas Georgias y Sandwich del Sur. El canciller Guido di Tella llegó a ofrecer a los *kelpers*, habitantes del archipiélago, el establecimiento de un vínculo, como estado asociado a la Argentina, y manifestó la intención de explotar la posibilidad de indemnizarlos, en el caso de transferencia de la soberanía al gobierno de Buenos Aires. Entretanto, según todo lo indica, el gobierno del presidente Menem estaría decidido a llevar el caso a la Corte Internacional de Justicia y emitir *letters of discomfort*, si acaso se confirmase la disposición del gobierno de Londres de autorizar, unilateralmente, mediante el sistema de licencias, la explotación de petróleo en la plataforma marítima de aquel archipiélago, antes que la Argentina y Gran Bretaña alcancen un acuerdo. El problema consiste en que la Argentina reclama la repartición de los *royalties*, y Gran Bretaña, a su vez, no se dispone a aceptar la administración compartida del archipiélago, aun cuando se restrinja al campo del petróleo. Además, el gobierno británico extendió a 200 millas su jurisdicción marítima sobre las islas Georgias y Sandwich del Sur, a fin de fortalecer la conservación y administración de los recursos marinos, asegurando el cumplimiento de las normas de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR), de forma comparable a lo que Francia y Australia hicieron en islas sub-antárticas. La Argentina rechazó la medida, argumentando que la soberanía del área se

10. Carlos Escudé, *Realismo Periférico - Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina* (Buenos Aires, 1992), Planeta, Política y Sociedad, p. 19.

encuentra en disputa y no hay necesidad de refuerzo de actuación de la CCAMLR. El Brasil apoya, desde 1833, los derechos de soberanía de la Argentina sobre las Malvinas, pero este reconocimiento no se aplica a las Georgias y Sandwich del Sur, cuya situación en el litigio es diferente. Esta, sin embargo, es una pequeña diferencia de punto de vista que no afecta las relaciones entre los dos países y la directriz del *realismo periférico* no impidió o más bien contribuyó para que, el 6 de julio de 1990, Menem firmase con Collor de Mello, el Acta de Buenos Aires, mediante la cual reducían de diez a cinco años el plazo de formación del mercado común. Entretanto, poco tiempo después, la primera oportunidad para que la Argentina manifestase "la aceptación del liderazgo"¹¹ norteamericano y el completo alineamiento con la alianza occidental apareció cuando Iraq, en el segundo semestre de 1990, invadió Kuwait. En el momento en que el Brasil enviara a Bagdad al embajador Paulo Tarso Flécha de Lima, con la misión de negociar la liberación de los brasileños allí residentes, la Argentina, sin siquiera avisar, despachó dos navíos de guerra, a fin de que se uniesen a la fuerza internacional y participasen del bloqueo al Golfo Pérsico, liderado por los EE.UU. Tal decisión, que sorprendió al gobierno brasileño, fue tomada, según el sociólogo argentino José Paradiso¹² aun antes de que las tropas de Saddam Hussein atravesaran la frontera de Kuwait porque algunos sectores del gobierno de Buenos Aires esperaban la ocasión de demostrar a los EE.UU. y al conjunto de las potencias industriales de Occidente que la Argentina no estaba dispuesta a repetir el error cometido durante la Segunda Guerra Mundial, cuando permaneció neutral hasta el fin. En Buenos Aires también hubo quien defendió el abandono de la integración con el Brasil, por juzgar al MERCOSUR como una fantasía, y brégo por la adhesión de la Argentina al NAFTA, que los EE.UU. comenzaban a establecer con Canadá y México, dentro del espíritu de la Iniciativa para las Américas, con que el presidente George Bush ofreciera a los países del continente una nueva modalidad de relacionamiento, con vistas a formar una zona de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego (Western Hemisphere Free Trade Area). A la Cancillería argentina eso le pareció un punto de vista equivocado, por cuanto el NAFTA ni siquiera para México configuraba una certeza, conforme el propio ministro Guido di Tella lo reconoció. De hecho, más que un equívoco era también una ilusión porque difícilmente los *lobbies* del trigo, de la carne y de la soja en los EE.UU. consentirían que la Argentina ingresase al NAFTA. Igualmente, en el Brasil ocurrieron críticas al MERCOSUR, bajo el argumento de que se podría alcanzar una integración más rápida, más lucrativa y más productiva con los EE.UU.¹³ Ellas

11. Escudé, *Realismo...*, pp. 38, 46 y 47.

12. José Paradiso, *Debates y Trayectoria de la Política Exterior de la Argentina* (Buenos Aires, 1993), Grupo Editor Latinoamericano, p. 198.

13. Discursos de los cancilleres Guido di Tella y Celso Amorim en *A política exterior de Argentina y do Brasil frente ao Mundo em Transição. Diversidade, Convergencia e Complementaridade* (Buenos Aires, Palacio San Martín, 3 a 5.9.1993), Fundação Alexandre de Gusmão.

se expresaron menos que en la Argentina, incluso porque había una mayor conciencia de que, a su vez, México, al conquistar una posición privilegiada en el mercado norteamericano, jamás permitiría que el Brasil ingresase al NAFTA, lo que sólo podría ocurrir si hubiese consenso entre sus tres participantes.

De cualquier modo, aunque tratase de superar el contencioso con los EE.UU. (informática, medio ambiente, cuestión nuclear, propiedad intelectual, etc.), el Brasil, durante los gobiernos de los presidentes Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), conservó, en la mutación, la línea de continuidad de su política exterior. No suscribió, inequívocamente, la posición de los EE.UU. *vis-à-vis* la crisis del Golfo Pérsico y su actitud, que para muchos pareció ambigua y vacilante, fue determinada por la cautela, dado que poseía fuertes intereses en Iraq. Por otra parte, al contrario de la Argentina, que no acompañó la decisión del Grupo de los 8 (Grupo de Río), el Brasil, bajo el gobierno de Collor de Mello, condenó, públicamente, la Ley Torricelli, mediante la cual los EE.UU. prohibieron que las filiales de sus empresas; a partir de otros países, hiciesen negocios con el gobierno comunista de Fidel Castro. La posición, tanto de Collor de Mello como de Itamar Franco, fue la de colaboración con Cuba, animarla, sin presiones, en el sentido de que se reorientase, descubriese libremente su propio camino y se reintegrase a la comunidad de los países de América Latina, una vez extinguido el bloque soviético y terminada la Guerra Fría. Debido a la iniciativa del canciller Celso Amorim, Cuba adhirió al Tratado de Tlatelolco.¹⁴ Y, en el caso de la intervención en Haití en 1994, el Brasil tampoco acompañó a los EE.UU., todo lo contrario de la Argentina.

A pesar del perfil liberal y del llamado a la modernidad con que el gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992) intentó identificar al Brasil con las potencias industriales de Occidente (el Primer Mundo), su política exterior, así como la del gobierno de Itamar Franco (1992-1994), no adoptó como paradigma la que fuera implementada por el gobierno del mariscal Humberto Castello Branco (1964-1967), en los tres primeros años del régimen autoritario, después del golpe militar de 1964. La doctrina del *realismo periférico*, expuesta por el politólogo argentino Carlos Escudé, rescata, en cierto modo; aquella directriz de *alineamiento automático* con los EE.UU., bajo el cual el gobierno de la llamada Revolución Argentina, dirigido por el general Juan Carlos Onganía, también se orientó a defender las *fronteras ideológicas*, el "mundo libre", el "Occidente cristiano" etc., ya en un escenario internacional en que la Guerra Fría comenzaba a calmarse, las fisuras aparecían dentro de los dos bloques, provocando un proceso de dispersión del poder, y la tendencia

14. El Brasil suscribió el Tratado de Tlatelolco, en 1966, pero, contrariamente a lo que Carlos Escudé afirmó (*op. cit.*, p. 119), impuso reservas que prácticamente lo invalidaron, al reservarse el derecho de realizar explosiones pacíficas. El Tratado solo fue ratificado sin tales reservas, en 1993, por el gobierno de Itamar Franco, después de que las grandes potencias aceptaran ciertas modificaciones.

a la multipolaridad se insinuaba. La diferencia entre el *alineamiento automático* con los EE.UU., en los años 60, y el *realismo periférico*, en los años 90, consiste en la justificación. Castello Branco alegaba que, en el contexto de la confrontación bipolar, con radical divorcio entre los dos respectivos centros de poder, la preservación de la independencia presuponía la aceptación de cierto grado de interdependencia, ya en el campo militar, ya en el económico, ya en el político.¹⁵ Su proyecto teórica y prácticamente inducía al Brasil a abdicar de su aspiración al *status* de potencia, resignando los propios intereses nacionales, en nombre de la unidad del hemisferio occidental, por cuanto cualquier disidencia significaba, según su percepción, el favorecimiento del comunismo y de la URSS. El alineamiento de la Argentina con los EE.UU., durante el gobierno del general Juan Carlos Onganía, también se basaba en la identidad ideológica. A su vez, el *realismo periférico*, que llevó al gobierno de Buenos Aires a realinearse, catorce años después, con la Alianza Atlántica, exactamente cuando la Guerra Fría estaba terminada, partió del presupuesto de que, siendo la Argentina no sólo un país dependiente, periférico, empobrecido y endeudado, sino también estratégicamente poco relevante para los EE.UU. y las potencias centrales,¹⁶ ella debería reducir al mínimo las confrontaciones en su política exterior,¹⁷ como modo de atraer inversiones y facilitar las negociaciones con los bancos y los organismos financieros.¹⁸ Según Escudé, "esta es la esencia del *realismo periférico*",¹⁹ que niega al estado la capacidad de tener una política exterior propia, uno de los atributos de su soberanía. Asimismo, la identificación ideológica o subordinación de la política exterior de un país nunca constituyó garantía de entendimiento al nivel económico y financiero. El servilismo hacia los EE.UU. de la política exterior del Brasil, durante el gobierno del mariscal Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), no aseguró la colaboración económica, que, además, fue en la misma época prestada a la Argentina de Perón. El *alineamiento automático* con los EE.UU., practicado durante el gobierno de Castello Branco, no ayudó a atraer las inversiones norteamericanas, cuyo flujo al Brasil sólo recomenzó, a partir de 1967, cuando la economía volvió a crecer y las divergencias con la política exterior de aquel país reaparecieron. La identidad ideológica, que llevó al gobierno de Onganía a alinearse con Washington, no impidió que sus relaciones económicas con los EE.UU. se deteriorasen. Y, durante el breve gobierno del general Leopoldo Galtieri (1981-1982) el esfuerzo de alineamiento con los EE.UU., al punto de mandar especialistas en contrainsurgencia a El Salvador y otros países de América Central, llevó al desastre de la guerra en las Malvinas.

15. Discurso en el Palacio Itamarati en ocasión de la entrega de diplomas a los candidatos aprobados para la carrera de diplomáticos, el 31/7/1964. En Ministerio de Relaciones Exteriores, *A política exterior da Revolução Brasileira (Discursos)*, Sessão de Publicações, 1968, pp. 12 y 13.

16. Escudé, *Realismo...*, p. 84.

17. Escudé, *Realismo...*, p. 138.

18. Escudé, *Realismo...*, p. 281.

19. Escudé, *Realismo...*, p. 281.

Se equivocan aquellos que imaginan que la convergencia sistemática con la política exterior de los EE.UU. pesará en las decisiones de inversiones de sus grandes corporaciones multinacionales. La confiabilidad de la Argentina, sobre todo para los inversores internacionales, no se debe, seguramente, a la política exterior, inspirada en el *realismo periférico*. La inestabilidad de la política interna, en que, desde la caída de Perón, en 1955, hasta la elección de Raúl Alfonsín, en 1983, vivió la Argentina, fue lo que debilitó su credibilidad y le impidió desarrollar una política exterior consecuente y eficaz. Así, lo que actualmente restaura la confiabilidad internacional de la Argentina, más que el *realismo periférico* de su política externa, es el realismo central de su política interna, cuya credibilidad el presidente Carlos Menem trata de conservar, con éxito, al promover una política económica, que consiguió, en un clima de libertad y en pleno funcionamiento de la democracia representativa, abatir la inflación y recuperar la estabilidad de la Argentina. El *low profile* de su política exterior, justificado con valores liberal-democráticos y cálculos de costo-beneficios, implica, *de facto*, la aceptación de la arbitrariedad y del autoritarismo, entre los estados, al contrario de lo que el Brasil pretende, que es la democratización del poder internacional, contraponiendo la *pax* de la Naciones Unidas a la *pax norteamericana*. Esto no significa que la política exterior de la Argentina o del Brasil deba pautarse por una línea de confrontación con los EE.UU., pero lo que no se puede es desconocer las divergencias, determinadas por la contradicción entre intereses del estado nacional, cuando ellas aparecen. Y las divergencias no siempre son sólo económicas y comerciales. Entretanto, los que abogan por el *realismo periférico* no tratan de desarrollar con los EE.UU. una relación madura y equilibrada, construida sobre un razonable equilibrio de coincidencias y divergencias. Lo que ellos buscan para la Argentina es una *relación especial*, en los moldes de la que ella desarrollara con Gran Bretaña, en los tiempos de la "República Próspera".²⁰ Y esto se debe al hecho de que, cuando el presente se torna tan angustiante y las dificultades del futuro aumentan, el pasado asume contornos de utopía. De este modo, como el sociólogo José Paradiso observó, los defensores del *realismo periférico* creen que si el país estuvo tan bien, acoplándose a la potencia hegemónica en aquella época, lo aconsejable es repetir la fórmula.²¹ Pero los hechos demuestran el engaño. Las "relaciones carnales", según la expresión del canciller Guido di Tella, con los EE.UU. no brindaron ganancias significativas a la Argentina, a pesar de sus concesiones, con el objetivo de presentarse como socio confiable y eventualmente ser acogido en el grupo de las potencias industriales. Por el contrario, ello no obtuvo el acceso prioritario al NAFTA, no pudo adherir a la OTAN ni tuvo éxito en la cuestión de la Malvinas, cuya recuperación, no obstante el comportamiento conciliatorio del gobierno de Menem, continúa encontrando obstáculos infranqueables en Gran Bretaña. Su apoyo a los EE.UU., al votar en el Consejo de Seguridad de las

20. Paradiso, *Debates...*, p. 195.

21. Paradiso, *Debates...*, p. 195.

Naciones Unidas a favor de la intervención en Haití, recibió interna y externamente fuertes críticas. También, con el fin de ser admitida en el MTCR (Missile Technology Control Regime), la Argentina tuvo que dismantelar el Proyecto Cóndor, atendiendo la exigencia de los EE.UU., al tiempo que el Brasil, que mantiene la autonomía de su política exterior, no tuvo que hacer concesiones para entrar como *full-member* en aquel organismo. Sin duda, el servilismo a la actual potencia hegemónica no le rindió los privilegios y beneficios que ella esperaba. Y, ante tales frustraciones, la Argentina, más recientemente, comenzó a rectificar el curso de su política exterior, a reducir o a minimizar sus discrepancias con el Brasil, sobre todo en las directrices acríticas *vis-à-vis* los EE.UU., como en el caso del bloqueo a Cuba, que ella pasó a condenar durante la reunión de los Jefes de Estado Iberoamericanos en Bariloche (1995).

El realismo periférico, en la política exterior de la Argentina, tenía como trasfondo la rivalidad con el Brasil, que reprodujo sobre otras bases, al tomar como referencia las relaciones privilegiadas con la potencia hegemónica —en el caso los EE.UU.— y la posición de *key-country* en América del Sur. Muchos en la Argentina creen que ella declinó porque no se alió a los EE.UU., como el Brasil, y no participó en la Segunda Guerra Mundial. Tampoco es cierto. El destino de la Argentina no sería muy diferente si hubiese entrado en el conflicto. Ella jamás podría construir con los EE.UU. —que nunca necesitaron ni necesitan de sus exportaciones de carne, trigo y otros granos— las *relaciones especiales* que desarrolló con Gran Bretaña, cuyo eclipse, en la posguerra, acarreó, juntamente con otros factores, el relativo estancamiento de la economía argentina, a partir de 1950. Así, conforme Carlos Escudé reconoce, la Argentina estratégicamente es menos relevante para los EE.UU. que Brasil o México. Y por esto, exactamente, la inserción internacional de la Argentina, tanto económica y comercial como política y geopolítica, pasa actualmente por la asociación con el Brasil. No se trata evidentemente de una relación de dependencia, igual a la que ella otrora mantuvo con Gran Bretaña. Pero el hecho es que ambos países, unidos además al Paraguay y al Uruguay en el MERCOSUR, tendrán mucho mayor peso, si coordinaran sus políticas exteriores, de modo que puedan influir en la reestructuración del orden internacional, en un escenario que se configura lleno de inseguridades y de crecientes desafíos. Con tal objetivo, ambos países tendrán necesariamente que diseñar una estrategia común, no sólo política, sino también militar. La situación de la Argentina, bajo este aspecto, se presenta muy difícil. Sus fuerzas armadas, después de repetidas intervenciones en el proceso político, desgastadas por varios años de autoritarismo y comprometidas con la *guerra sucia*, se desmoralizaron en las Malvinas. La aventura del poder descreído, del estado en contrarrevolución permanente, les costó mucho más que a las fuerzas armadas brasileñas. En la Argentina, no cuentan ni con el aprecio del pueblo ni con recursos para su mantenimiento. Y, actualmente tratan de recuperar su imagen a través de la participación en misiones de paz de la ONU, que les permiten mayor entrenamiento y que les interesan, no sólo bajo el aspecto político sino por lo económico, por cuanto los militares, que también procuran

adaptarse a las funciones de la vida civil, a través de lo que llaman *transición*, pueden así mejorar su remuneración. De cualquier forma, las tasas de crecimiento de los gastos militares son menores que las tasas de crecimiento de los gastos de salud y educación, lo que es positivo. El ejército fue reducido a 20.000 efectivos y tanto la Marina de Guerra como la Aeronáutica están desequipadas. Tal vez, por esta razón, el gobierno de Buenos Aires tuvo que inclinarse a aceptar la propuesta de los EE.UU. en el sentido de que los países de América Latina no sólo disminuyan sus ejércitos sino que se conviertan en fuerzas de policía, para el combate al narcotráfico, etcétera.

El Brasil no concuerda con semejante propuesta, así como se preocupa de la situación de la Argentina, cuyo debilitamiento militar no le conviene en absoluto. Las fuerzas armadas de los dos países mantienen un elevado nivel de relaciones y de cooperación y ambas procuran dar mayor transparencia a sus actividades de defensa, las cuales abarcarán prioritariamente la Zona de Paz del Atlántico Sur, marco jurídico y político dentro del cual sería deseable la creación de un Consejo de los Estados del Atlántico Sur, haciendo un cierre con los tratados ya existentes y que abarquen a la Cuenca del Plata y la cooperación en la Amazonia. La Argentina, además, siempre se opuso a la institucionalización, por medio de tratados, de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, aunque este océano siempre estuviese presente en su política exterior. El Uruguay, aunque se autoperciba como la *bisagra del Cono Sur*, destinada a articular a la Argentina y el Brasil, nunca demostró mayor entusiasmo por la iniciativa, inicialmente del Brasil, aunque no procuró obstaculizarla y siempre utilizó la retórica de apoyo y de convergencia de objetivos. En verdad, el Uruguay, que imagina transformarse en capital del MERCOSUR y servir como su hilo de unión económica y política con el mundo exterior, tiene fuertes intereses en la región del Atlántico Sur, una de sus tres únicas fronteras, y desempeñó un decisivo papel en la creación del Instituto Afro-Latino-Americano, reunido por primera vez en Punta del Este (1994) e institucionalizado posteriormente en el encuentro en Namibia (1995), con representantes del sector empresarial, incluso de los EE.UU. Al mismo tiempo, aunque su atención se vuelve prioritariamente hacia los problemas relacionados con su competitiva inserción económica en el MERCOSUR, Uruguay se dispuso a enviar un batallón con cerca de 800 soldados, integrado con contingentes del Brasil, a fin de participar de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en Angola, la UNAVEM-III (United Nations Angola Verification Mission), y manifestó la intención de mandar 220 soldados al Sahara Occidental. En diversas ocasiones el gobierno de Montevideo, que transfirió observadores a Ruanda, Cachemira, Liberia, Georgia, Tadjikistán y a la frontera de Iraq-Kuwait, demostró que considera importante la coordinación de su política con la del Brasil, en el plano multilateral, sobre todo con la presencia de tropas de ambos países en Angola.

La participación de la Argentina, juntamente con el Brasil y el Uruguay, en las cuestiones del Africa austral, sería igualmente deseable dado que se debe tener como perspectiva la extensión del MERCOSUR al otro lado del Atlántico Sur, donde Africa del Sur constituye la fuerza motriz de la SADC

(South Africa Development Community), creada en 1980, con la inclusión de Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Namibia, Swazilandia, Tanzania y Zambia. La unión de los dos continentes, con base en el triángulo Brasilia-Pretoria-Buenos Aires, tendría enorme peso en las negociaciones con las potencias industriales del Norte, pues tanto Africa del Sur como Argentina y Brasil, sin olvidar al Uruguay, ocupan posiciones estratégicas, como condómines (al Sur) de aquel océano. Y, además, Africa del Sur, por permitir el acceso al Océano Indico y a la Cuenca del Pacífico, representa, como siempre, el camino natural para la India, China y Australia, que emergen como países altamente promisorios en el portal del año 2000. La plena adhesión de Chile al MERCOSUR, con el cual deseaba establecer un área de libre comercio, cerraría en torno del Hemisferio Sur un círculo comercial, económico y político, del Atlántico al Pacífico.

Esta es la perspectiva que se vislumbra, pero, sin ninguna duda a largo plazo. Antes, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, cuya vinculación con el Atlántico Sur se cumple a través del Brasil y del Río de la Plata, tendrán que institucionalizar políticamente el MERCOSUR a través de instancias supranacionales. Ya se hicieron algunos esfuerzos en esta dirección. Fuera del ámbito de los gobiernos y del empresariado, las actividades espontáneas, en el sentido de la integración de los diversos sectores de la sociedad civil, ya se multiplican y deberán ser canalizadas a través del Foro Consultivo Económico y Social, creado por el Protocolo de Ouro Preto. Y, a su vez, los Congresos de los cuatro países participan cada vez más del proceso de integración a través de un foro común de discusiones representado por la Comisión Parlamentaria Conjunta. Entretanto, las condiciones para la formación de un secretariado supranacional, con capacidad de decisión sobre los cuatro países, todavía no existe. La propia Constitución brasileña no contiene ningún dispositivo que permita, tal como ocurre en la Unión Europea, la transferencia de los derechos de soberanía a organizaciones supranacionales, en que representantes de los países-miembros tienen como tarea defender los intereses comunitarios y no aquellos definidos por sus respectivos gobiernos. La institución de órganos legislativos o jurídicos de naturaleza supranacional, en el MERCOSUR, demandaría la cesión de parcelas de competencia de los Congresos y de los tribunales superiores de los cuatro países, lo que todavía se configura como muy difícil. Los intereses del estado nacional tienden a obstaculizar naturalmente ese tipo de renuncia. Las autoridades en el Brasil entienden que el establecimiento de un secretariado supranacional todavía no se considera oportuno en América Latina, puesto que no existen tradición y experiencia de entidades supranacionales y que la prioridad, por ahora, es comercial. La creación de instancias supranacionales será inevitable, a medio y a largo plazo, en la medida en que la integración de los cuatro países se consolide y se profundice en otras áreas, no sólo al nivel económico y comercial.

En la Argentina, sobre todo en los círculos académicos hay tendencias más favorables al establecimiento de instancias decisorias supranacionales a un plazo más corto, porque muchos parten del presupuesto de que con la creación del secretariado supranacional los países menores —y, en el caso del

MERCOSUR, todos son menores que el Brasil— quedarán más protegidos y tendrán mayor capacidad para influenciar en las decisiones. Asimismo el Brasil, por sus dimensiones, enfrenta problemas económicos y sociales todavía mayores y más complejos que los de sus socios del MERCOSUR, lo que no le permite resignar, ni parcialmente, sus propias políticas, dentro de un tiempo previsible. Por otro lado, sus necesidades, sin duda, tenderán a modelar los intereses de la región. De la continuidad del desarrollo del Brasil, como mercado de consumo y abastecedor de manufacturas, ya dependen enormemente, en la actualidad, sus otros tres socios del MERCOSUR. El proceso de integración subregional entrelazó una amplia y compleja red de intereses, en la medida en que la Argentina ya destina 1/3 de sus exportaciones al Brasil, cuyo desempeño pasó así más y más a constituir un importante factor en la ecuación de la política interna de aquel país, de tal modo que el presidente Carlos Menem percibió claramente que del éxito del presidente Fernando Henrique Cardoso, electo en 1994, dependía su propia reelección, en 1995.

El mercado brasileño igualmente se volvió el principal destino del comercio exterior del Uruguay, al responder por cerca del 31 % de sus exportaciones (conforme a los datos del primer bimestre de 1995), contra el 14 % de la Argentina, lo que, al hacer un total del 45 %, demuestra la fundamental importancia del MERCOSUR para aquel país, por lo cual difícilmente el presidente Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1994) podría retirarse de la unión aduanera, tal como amenazó en 1994, cuando sus socios no les atendieron sus pretensiones.

La economía del Paraguay, de la misma forma que la de la Argentina y la del Uruguay, pasó a depender, en gran medida, del Brasil, que ya está por absorber el 28 % de sus exportaciones, así como del MERCOSUR, responsable, en 1993, por el 38 % del total (importaciones y exportaciones) de su comercio exterior. El acceso al mercado brasileño, facilitado por la implementación del MERCOSUR, se volvió, de esta manera, fundamental para aquel país, con el cual el gobierno de Brasilia está por renegociar el Estatuto de Itaipú, de 1986 (los términos de renegociación de 1991 ni siquiera fueron considerados por el Congreso del Paraguay), para permitir la venta de energía eléctrica a la Argentina. Entretanto, el proceso de integración regional exige del Paraguay, que siempre fuera un *duty free country*, sacrificios, en virtud de la transformación y adaptación de su estructura económica, basada en un elevado grado de importaciones, con tarifa cero o muy baja, de máquinas e insumos para abastecimiento a la industria de menor contenido tecnológico (textil, plásticos), así como de bienes de consumo para revender en los mercados del Brasil y de la Argentina. En cuanto consiguió excluir de la tarifa externa común cerca de 399 ítem (más que sus otros tres socios, alrededor de 300 cada uno), su ingreso a la unión aduanera le obligó a modificar, a corto o mediano plazo, aquella estructura económica, que se alimentaba y todavía se alimenta del flujo de importaciones/re-exportaciones, y fomentar nuevas actividades productivas. Tal esfuerzo de adaptación a la realidad del MERCOSUR, en la medida en que debilita y sacrifica intereses enraizados en todo el aparato del estado, retrocede en el escenario político y genera amenazas de turbulencia.

El Partido Colorado, que detenta el poder desde hace más de 40 años, está dividido entre *civilistas*, bajo el liderazgo del presidente Juan Carlos Wasmosy, y *militaristas*, aglutinados en torno del general Linó Oviedo, comandante del Ejército del Paraguay y probable candidato a la Presidencia de la República, en 1998, no obstante él lo desmienta. En diciembre de 1994, la tentativa del general Oviedo de transferir al Chaco paraguayo al general Carlos Ayala, comandante de la 1ª División de Infantería en Asunción y hombre de confianza del presidente Juan Carlos Wasmosy, provocó una seria crisis política, al originar incluso rumores, difundidos por la prensa, sobre la posibilidad de un golpe de estado. En el Paraguay, el equilibrio de fuerzas entre el presidente de la República, el Congreso/partidos políticos y el Ejército continúa siendo bastante precario. La acción del Congreso y de los partidos políticos inhibe al presidente Wasmosy, que, entretanto, salió fortalecido del enfrentamiento con el general Oviedo. El Brasil no estaba dispuesto a permitir un golpe de estado en Paraguay y ciertamente contaría con el respaldo de la Argentina y el Uruguay para impedirlo, dado que la ruptura de la democracia política sería intolerable dentro del MERCOSUR, así como en términos del Grupo de Río y de la nueva concertación en el Hemisferio. De cualquier forma, la preservación de la democracia en el Paraguay deberá constituir, todavía por algún tiempo, su gran preocupación, puesto que de la estabilidad política depende el propio éxito del MERCOSUR y el progreso de sus negociaciones para la formación de zonas de libre comercio con los demás *building blocs*. La democracia constituye actualmente un valor esencial en la política exterior tanto del Brasil como de la Argentina y del Uruguay y, por esta razón, cualquier entendimiento más profundo con Cuba —según todo lo indica, el presidente Fidel Castro lo desea a fin de evitar que ella sea económicamente tragada por los EE.UU.— es aún muy remoto. Pero no se debe descartar la posibilidad de que aquella isla, una vez restaurada la democracia representativa, se aproxime o integre al MERCOSUR, convirtiéndose en su proyección, como emporio comercial, en la Cuenca del Caribe.

*Traducción del portugués: Alejandro Heredia
Revisión técnica: Luis Sabini Fernández*

RESUMEN

El autor hace un repaso de las relaciones entabladas entre la Argentina y el Brasil entre sí y con terceros países, desde mediados del siglo XIX en adelante. Se examinan los aspectos económicos, comerciales, políticos y culturales de estas relaciones y se remarca la incidencia que éstas han tenido en la historia posterior de ambos países latinoamericanos. Se procura examinar la diferente orientación de ambos, mostrando al Brasil adhiriendo al panamericanismo y apoyando a la Doctrina Monroe, marchando a partir de 1915 al compás de los Estados Unidos, en tanto que la Argentina, bajo la influencia de sus antiguos lazos con Gran Bretaña, imprimió a su política exterior un carácter más

universalista y más próximo a Europa. EL trabajo se extiende hasta el presente, examinando la posibilidad de que se incorporen al Mercosur otros países todavía ausentes, como Cuba.

ABSTRACT

The author reviews the relations developed by Argentina and Brazil between each other and with third countries from the mid-XIX century onwards. There is an examination of the economic, trade, political and cultural aspects of these relations, and the influence they have had on the subsequent history of the two Latin American countries is stressed. There is an attempt to examine the different orientation of the two countries, showing Brazil supporting Panamericanism and backing the Monroe Doctrine, marching from 1915 to the beat of the American drum, while Argentina, under the influence of its old links with Great Britain, stamped its foreign policy with an universalist spirit closer to Europe. The paper covers up to the present, examining the possibility of other countries, such as Cuba, joining the Mercosur.

