

MERCOSUR: POLITICA EXTERIOR DE ARGENTINA Y BRASIL

Luis DALLANEGRA PEDRAZA

Introducción

En todo proceso integrativo, resulta importante la compatibilización de las variables macroeconómicas para alcanzar un equilibrio en su funcionamiento, pero también es necesaria una mayor coordinación de las políticas exteriores, ya que la constitución de subsistemas regionales y el éxito de su funcionamiento dependen de:

a) La *percepción conjunta* de lo que ocurre en el contexto internacional y cómo la región y/o sus miembros, individualmente se insertan en ese contexto.

b) La *coherencia* interna e interregional -en las grandes políticas-, y -dándose un mínimo de coherencia- *coordinación* entre las políticas exteriores de los países de la región.

c) Que las variables de *cooperación* superen a las variables de conflicto. (1)

Por ello, consideramos relevante hacer un análisis comparado de las políticas exteriores de los dos principales países que constituyen el MERCOSUR, a la vez que una breve historia de la evolución de sus relaciones hasta que se constituyó el mismo.

Características centrales de la Política Exterior de cada uno de los países:

ARGENTINA

Vocación de inserción dependiente.
Conducta aislacionista.
De espaldas al mar.
Debilidad e indiferencia territorial.
Desarrolla una geopolítica insular (hipótesis de conflicto).

BRASIL

Vocación autonómica.
Conducta planetaria.
Vocación marítima.
Expansionista.
Desarrolla una geopolítica continental y trasciende hacia Africa.

(1) Estas variables fueron desarrolladas por TOMASSINI Luciano, en "Tendencias Favorables o Adversas a la Formación de un Sistema Regional Latinoamericano", *Estudios Internacionales*, Sgo. de Chile, Vol. VIII, enero-marzo 1975, N° 29, págs. 3-46. Nosotros hemos estudiado el tema en DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, "La Política Externa de América Latina", en *GEOSUR*, Vol. VI, N° 60, Abril 1985.

Relaciones históricas. Las relaciones Argentina - Brasil

Tradicionalmente, las relaciones Argentina - Brasil giraron alrededor del modelo *conflicto bilateral - competencia regional - cooperación sectorial*.

Hubo una *conducta formal* desarrollada a través de acuerdos, declaraciones de cooperación y enunciados de buena voluntad, mientras que la conducta real estuvo caracterizada por la rivalidad, el recelo encubierto, la competencia indefinida o la competencia hegemónica no explicitada en la región.

El acercamiento Argentino - Brasileño Gobierno de Frondizi

El primer acercamiento formal entre ambos países se llevó a cabo durante los gobiernos de Frondizi, por Argentina y Quadros, por Brasil.

El inicio de la década de los '60 trajo novedades importantes, tanto a nivel mundial, como regional; y los gobiernos de ambos países habían iniciado, por sus lados respectivos, una política exterior acorde con las nuevas tendencias, aunque duraron poco -las políticas y los gobiernos-, ya que Quadros renunció y luego Goulard cayó por un golpe de Estado, y Frondizi también cayó por un golpe de Estado, aunque en el gobierno -formal- pusieron al Presidente de la Cámara de Diputados, José María Guido.

Las novedades mundiales tenían que ver con el inicio de la coexistencia pacífica, acordada entre Kennedy y Kruschev, aunque demorada hasta 1963 debido a la crisis de los misiles de 1962: la puesta en funcionamiento del Movimiento de Países No Alineados, cuyos inicios se encuentran en la Conferencia de Bandung de 1955; en América Latina, el inicio de los procesos integrativos a partir de la conformación, primero del MCCA y luego de ALALC, y por último, la Alianza Para el Progreso, lanzada por el gobierno de Kennedy.

El acuerdo de Uruguayana

En 1961, los gobiernos de Frondizi y Janio Quadros decidieron llevar a cabo un Acuerdo en la ciudad de Uruguayana, que comprendió tres grandes temas: 1) coordinación de políticas frente a los grandes temas de carácter mundial; 2) apoyo a la iniciativa regional del proceso integrativo; y 3) profundizar y perfeccionar las relaciones bilaterales, especialmente comercio y cooperación en todos aquellos temas de interés conjunto.

El Acuerdo no fue ratificado por los respectivos parlamentos, porque cada uno consideraba que el "otro" país había sacado las mayores ventajas. Por ello, los dos presidentes decidieron ponerlo en funcionamiento por medio de "cartas

reversales". No obstante ello, todo duró muy poco, ya que ambos gobiernos fueron reemplazados por la vía no natural.

Entre Frondizi y Videla

Los conflictos con Brasil continuaron, particularmente debido a diferencias en el Alto Paraná. Esto se dio durante la etapa de los gobiernos de Onganía -durante cuyo gobierno se adoptaron los acuerdos de Santa Cruz de la Sierra, que establecieron las pautas de cooperación en el marco de la Cuenca del Plata -a Lanusse, continuando la situación conflictiva durante la etapa del gobierno peronista entre 1973- en que el presidente Cámpora "denunció" los acuerdos de Nueva York a los que había arribado el Canciller de Lanusse con su par brasileño sobre el Alto Paraná - y 1976.

La situación petrolera internacional provocada por la OPEP, y la previsión por parte de Brasil -carente de petróleo- de haber construido represas hidroeléctricas en el Alto Paraná generaron una reacción en una Argentina que se autoabastecía prácticamente de petróleo y había iniciado proyectos hidroeléctricos, pero nunca los había terminado.

Gobierno de Videla Uruguayana II

Si bien con una política exterior totalmente diferente a la desarrollada por el gobierno de Frondizi, el presidente Videla firmó un acuerdo con su par Brasileño Figueiredo, principalmente en materia de comercio recíproco y cooperación nuclear: venta de tubos de circaloi a Brasil. Así, se resolvió en forma definitiva, aunque favorablemente para Brasil, el entuerto sobre el Alto Paraná respecto de la compatibilización de Corpus e Itaipú. (2)

El Acuerdo Alfonsín - Sarney

Con la caída de gobierno militar, el presidente electo Alfonsín dio continuidad al relacionamiento con Brasil, perfeccionándolo a partir de la firma de un Acuerdo con el recién instalado gobierno civil de Sarney, en junio de 1986.

El Acuerdo se orientó fundamentalmente a crear las bases para estrechar las relaciones entre ambos países, en un contexto internacional en recesión, con mercados internacionales -especialmente del mundo industrializado- proteccionistas, a fin de asegurarse mutuamente la posibilidad de comerciar y llevar a cabo proyectos

(2) Ver nuestro trabajo (et al) *Los Países del Atlántico Sur: Geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires, Pleamar, 1983, págs. 44-53.

de interés conjunto.

El Acuerdo Marco o *Acta de Integración y Cooperación Económica* entre Argentina y Brasil contemplaba la posibilidad de adhesión de otros países que alcanzaran cierto desarrollo mínimo; planteaba que las relaciones entre ambos países giraban alrededor de una trayectoria común de búsqueda de crecimiento y modernización, orientada a superar los obstáculos vigentes y enfrentar los desafíos del siglo XXI, tratando de encontrar soluciones innovadoras que superen los modelos tradicionales aplicados.

Se encuadran en una definición de "identidad compartida" y plantean su preocupación central por:

- 1) La necesidad de encontrar mecanismos de *consolidación de la democracia*;
- 2) Un esfuerzo común y la voluntad orientada hacia el *crecimiento y desarrollo con estabilidad*, buscando el bienestar de los pueblos a través de un programa flexible y permanentemente ajustado en su ritmo y objetivos;
- 3) *Potenciar la capacidad autónoma* de ambos países; y
- 4) *La consolidación de la paz y la seguridad* de la región.

Respecto de éste último tema, el "paradigma" latinoamericano planteado por el G8 -Grupo del Río-, ha sido distinto del histórico planteado por EUA. Para *América Latina*, la seguridad se basa en la *paz, la democracia y el desarrollo*; mientras que para *EUA*, la *seguridad* siempre fue un problema predominantemente militar, implementado en la región en forma directa o a partir de gobiernos militares.

Desde ya, esta manifestación política requería de la puesta en común de los aspectos macroeconómicos, macro-jurídicos y la coordinación de las políticas exteriores, al menos en temas centrales de carácter mundial.

Los acuerdos Menem - Collor de Melo

Objetivo de un "Mercosur" (En el Marco del Sistema Mundial)

Un objetivo central es adquirir competencia estructural, en términos de conseguir una mayor capacidad de desempeño internacional, y no la basada en las ventajas comparativas.

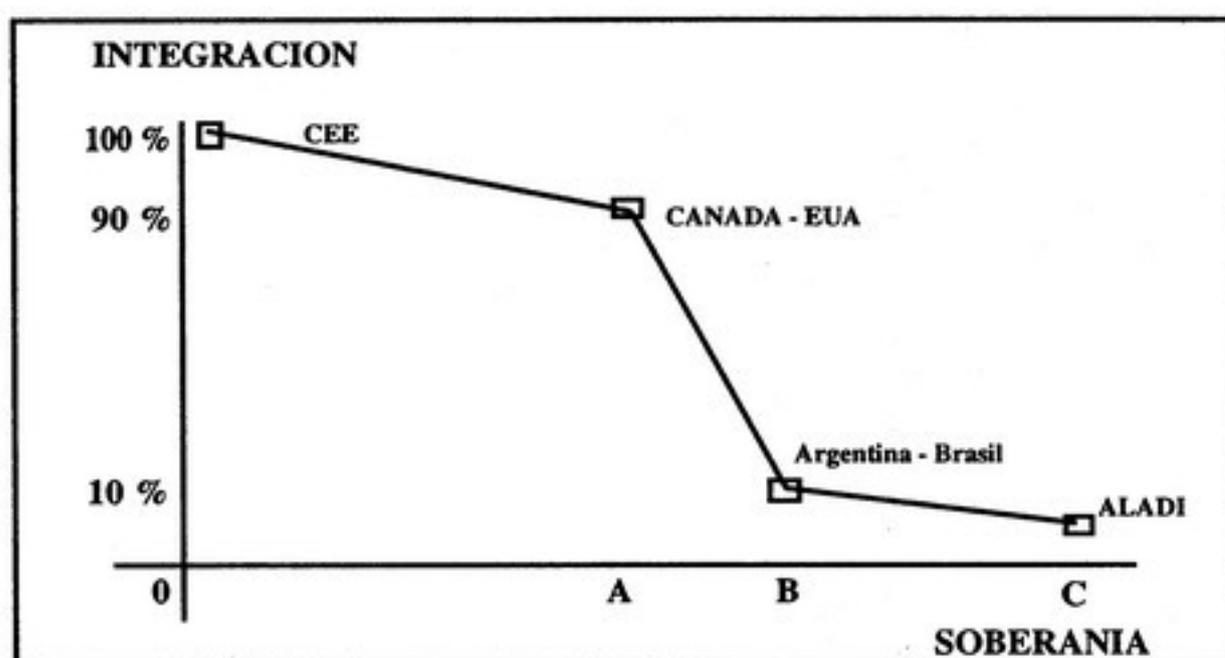
En el marco de esta competencia estructural, se plantearía:

- a) Un *subregionalismo*, para que la inserción internacional se haga entre actores con problemáticas, valores y objetivos similares;
- b) Un *neomercantilismo*, que maximice exportaciones de modo tal que permita un saldo favorable en la balanza comercial para atender a las necesidades de estos países en materia de endeudamiento y desarrollo;
- c) un *proteccionismo sectorial*, en términos de desarrollar vínculos "selectivos" con otros países/regiones del mundo para generar zonas de libre

comercio (ZLC) que permitan el desarrollo de determinados sectores o el ingreso a mercados, en función de privilegiar sectores según las zonas, atendiendo a ventajas competitivas en cada caso específico. (3)

¿Integración o Soberanía?(4)

La idea misma de integración implica declinación de determinados atributos de soberanía, por ejemplo, cuando se crea un Banco Central común o una moneda común o se armonizan variables macroeconómicas o jurídicas entre los países miembros, o cuando se coordinan políticas exteriores o se crean autoridades supranacionales.



El segmento AB representa situaciones en las que una vez alcanzado un mínimo de armonización de políticas las economías obtienen niveles elevados de integración a costa de pequeñas pérdidas de soberanía, mientras que en los segmentos OA y BC ocurre lo contrario. En el segmento BC, la imposibilidad para alcanzar niveles de integración, no se debe a la soberanía sino a que estos países tienen vínculos demasiado estrechos con sectores extrarregionales que les impiden tener una relación integrativa adecuada con los países de la región.

Los defensores a ultranza del concepto "bodiniano"(5) de soberanía se oponen a la integración, a la que visualizan como un menoscabo a los atributos del Estado-nación. Por su parte, los defensores de la integración consideran que, en nuestro tiempo, sólo se puede avanzar hacia la autonomía si se abdica de determinados atributos soberanos.

(3) Este tema ha sido muy bien estudiado por Guadalupe González, "La Asociación Económica de México con EUA no Excluye Otros Acuerdos", en el *Cronista Comercial*, Diario del domingo 7 de Octubre de 1990, pág 15.

(4) Este tema ha sido desarrollado en Araujo Jr., José Tavares, "Integración Económica en América del Norte y el Cono Sur", en *Comercio Exterior*, Vol. 40, N° 8, México, Agosto de 1990, págs. 739-744.

(5) En relación con el filósofo-político Jean Bodin.

Argentina y Brasil en el Marco de la Integración Latinoamericana

Argentina y Brasil recurrieron a la vía integracionista con criterio selectivo, ya que priorizaron los vínculos bilaterales, en el marco de ALADI, utilizando un esquema "dirigista", en el que los Estados desempeñaron un rol impulsor, creando un marco jurídico y un conjunto de reglas del juego que facilitasen la integración productiva.

Comparación entre el proceso Argentina-Brasil y Canadá-EUA

El nivel de intercambio desde el que se partió es bajo, si se lo compara, por ejemplo, con el de Canadá-EUA que cuando negociaron la ZCL tenían un alto porcentaje de comercio bilateral y representaban la asociación comercial más importante del planeta.

Mientras en el proceso Argentina - Brasil se trató de gestar algo nuevo, en la ZLC Canadá - EUA se homologó algo ya existente.

En el proceso Canadá - EUA fue el sector privado el que llevó adelante el proceso, y los Estados generaron un marco ex-post-facto; en el caso del Acuerdo Argentino-Brasileño fue el Estado el que -aunque débil e incapaz- dirigió el proceso hacia la integración, arrastrando en cierta medida al sector privado.

Incidencia de la iniciativa para las Américas de Bush

La iniciativa para las Américas se basa en dos problemáticas: a) una **externa**, que tiene que ver con la pérdida de los "socios europeos" que se "cierran" en su propio proceso integracionista y compiten con EUA, al igual que Japón y los Nic's asiáticos; por lo tanto se vuelca -retorna- hacia el marco hemisférico, tratando de ganar y controlar un mercado importante, pero estableciendo sus propias reglas (iniciativa).

b) La otra, **interna**, que sigue en cierta medida el criterio avalado por economistas como Peter Drucker, que plantean que la solución de los problemas económicos de déficit comercial no puede lograrse con Japón y los Nic's Asiáticos ni con la CE, sino tratando de vender a América Latina, particularmente bienes de capital.

Además, procura solucionar los problemas de seguridad; esta vez, no como se los planteaba según los criterios de la guerra fría, sino vinculados a problemáticas como el narcotráfico, el medio ambiente, la subversión al estilo Sendero Luminoso en Perú, y las crisis sociales provocadas por crisis económicas hiperinflacionarias, al estilo "caracaso".

Con el comunismo como hipótesis de conflicto, las agencias gubernamentales norteamericanas se asociaban con las corporaciones militares latinoamericanas para erradicarlo. Pero cuando el narcotráfico ocupa el centro de las preocupaciones de EUA, las fuerzas armadas latinoamericanas -en modo especial los ejércitos- experimentaron una "devaluación política" ya que el combate del narcotráfico puede realizarse con grupos policiales especializados. Además, las experiencias de Malvinas (1982) y del Gral. Noriega (1989) confirmaron en el "establishment" de EUA la percepción de que los militares latinoamericanos no son confiables.

Así como bajo la hipótesis del "peligro comunista", la alianza con las corporaciones militares fue prioritaria para EUA, bajo la hipótesis de amenaza del narcotráfico (y de la deuda externa; por ejemplo, extensión de los "caracasos") la alianza prioritaria es con las corporaciones económicas privadas para recrear un escenario de libertad de mercados a través de la inversión privada (no de la ayuda de Estado a Estado).

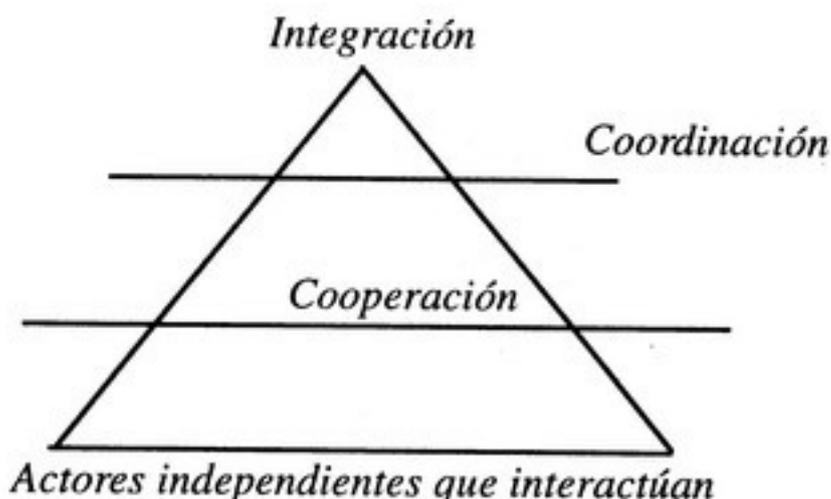
La dirigencia latinoamericana debe tener especial consideración en no tomar la Iniciativa para las Américas en forma directa sino a partir de un proyecto propio, y no como única alternativa, sino en forma "selectiva" conjuntamente con otros acuerdos que la región debería firmar, por ejemplo, con la CE, Japón y los Nic's y el resto del mundo subdesarrollado, tratando que este proyecto parta del desarrollado en el MERCOSUR y no como una alternativa de éste.

Resta ver que hará al respecto el gobierno de Clinton, que está, aparentemente, más preocupado por el aspecto interno que por el internacional.

El Mercosur y las Nuevas Tendencias Mundiales hacia la Regionalización.

Resulta importante considerar que vincularse con un mundo en cambio no significa abandonar las viejas relaciones, sino intentar tener -en el caso argentino-, de una vez por todas -ahora que ya no interviene como "factor catalizador" la variable ideológica- una política "planetaria" de relaciones con todos, ricos y pobres, en forma selectiva y según las conveniencias y ventajas comparativas.

PROCESO HACIA LA INTEGRACION



Modelo Luis Dallanegra Pedraza

Esto implicaría la "convergencia" entre grupos regionales a nivel latinoamericano -con el Pacto Andino o el MCCA o el Caricom- o a nivel mundial -Iniciativa para las Américas + CE + Japón y los Nic's + otros países del Tercer Mundo-, indistintamente, con cada área en un esquema distinto, haciéndolo según las conveniencias estratégicas, pero que favorezca fundamentalmente el desarrollo a nivel regional y la mejor inserción a nivel mundial.

Probablemente América Latina no decida las pautas del "nuevo orden mundial", pero sí puede -en el mediano y largo plazo- insertarse mejor dentro de ese nuevo orden, que tendrá fundamentalmente características de competencia económico-financiero-tecnológico-industrial, más que estratégico-militar, como lo fue el orden bipolar.

Este debe ser el criterio que siga América Latina -y particularmente los miembros del Mercosur- si quiere ser protagonista dentro del nuevo sistema internacional que se está gestando. Esto lo conseguirá con la mejor estrategia que encuentre y siguiendo un proyecto, que tenga en cuenta las grandes tendencias mundiales, marcadas por la creciente competencia económico-financiero-tecnológico-industrial, a la que no se podrá acceder individualmente, sino a partir de sistemas de "alianzas económicas".