

Procesos de Integración Regional en Argentina y Brasil: el mismo medio para fines cada vez más disímiles

Gisela Pereyra Doval*

Resumo:

O artigo trata das distintas fases da integração regional no Brasil e na Argentina e busca explicar as distintas motivações dos dois países para a integração. Ambos países tentaram estabelecer um espaço econômico ampliado desde o fim do anos 50 sem ter conseguido a construção de um mercado único ou uma união aduaneira consolidada. Desde a década de sessenta até agora, a integração regional na Argentina teve quatro modelos diferentes: el desenvolvimentista; o principista; o neoliberal e o autonomista relacional.

No modelo desenvolvimentista, os governos de Frondizi e Kubistchek utilizaram a integração regional como ferramenta de aplicação de suas políticas desenvolvimentistas e de substituição de importações. No modelo neoliberal, os governos de Menem e de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso utilizaram como instrumento de aplicação das políticas econômicas neoliberais.

Na atual fase autonomista relacional, há uma diferença importante entre Brasil e Argentina. Enquanto a Argentina insiste em recuperar a integração produtiva, por meio da coordenação de políticas macroeconômicas, para superar assimetrias industriais e recuperar espaços de autonomia, o Brasil, em

função de sua superioridade produtiva e competitiva, pensa mais no MERCOSUL e na UNASUL como uma plataforma regional de lançamento mundial.

Palavras-Chave: integração, desenvolvimentista, neoliberal, Argentina, Brasil e autonomista.

Abstract:

The paper discusses the different phases from regional integration in Brazil and Argentina and attempts to explain the distinct motivations from both countries to carry out such integration. Both countries tried to establish a broad economic area since the end of the fifties without having succeeded in the building of a single market or real customs integration. From the sixties until now, regional integration in Argentina went through four different models: the developmentalist; the principled; the neoliberal and the relational autonomist. In the developmentalist model, the governments of Frondizi and Kubistchek used regional integration as a tool to implement their developmentalist and import substitution policies. Under the neoliberal model, the governments of Menem Collor, Itamar Franco and Fernando Henrique Cardoso used regional integration to implement neoliberal economic policies.

In the current autonomist model, there is a major difference between Brazil and Argentina. While Argentina aims at

recovering productive integration through macroeconomic policies to overcome industrial dissymetries and gain more autonomy, Brazil, due to its productive and competitive superiority, draws attention to MERCOSUR and UNASUR as a regional platform to strengthen its international role.

Keywords: integration, developmentalist, neoliberal, Argentina, Brazil and autonomist.

Introducción

En la política exterior de los estados existen ejes conceptuales constantes, que generalmente surgen como elementos secundarios de la identidad nacional, y van consolidándose con el paso del tiempo para convertirse en elementos primigenios, lo que provoca que tengan más impacto en la continuidad de la misma. En este caso, los procesos de integración regional constituyen un *issue* infaltable tanto en el discurso como en las acciones de los gobiernos argentino y brasileño.

Argentina y Brasil son dos países que desde finales de la década del cincuenta intentaron establecer un espacio económico ampliado –bajo distintas modalidades de integración económica- sin haber logrado hasta el momento alcanzar un nivel de integración en el cual el comercio cuente con la fluidez suficiente para poder aseverarse que se está en presencia de un mercado único o una unión aduanera consolidada. El MERCOSUR, sin embargo, es la experiencia más acabada de integración económica en la cual ambos países participan conjuntamente. Su surgimiento en el año 1991 no dejó de sorprender al mundo, tanto por el

potencial que presentaba este bloque económico cómo también por la modalidad de integración bajo la cual se perfeccionó.

Se han llevado a cabo múltiples acciones para concretar una política de integración a lo largo del tiempo. Esta política permaneció, a pesar de los vaivenes a los que estuvieron sujetos los procesos de integración y los regímenes políticos latinoamericanos. En el presente trabajo, se realiza un recorrido por las distintas modalidades de integración económica que fueron tomando forma en América Latina, sin embargo, el objetivo principal es contrastar los objetivos últimos de Argentina y Brasil para los cuales estos procesos fueron implementados como medios. Ello sirve de plataforma para comprender el marco en el cual se sucedieron las diferentes experiencias de integración económica entre Argentina y Brasil hasta la actualidad. En este punto, se hacen breves referencias a los contextos interno y externo como variables que determinaron las formas y objetivos que en diferentes momentos fueron tomando los intentos de

integración aparecidos en América del Sur.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Sustitución de Importaciones

Tras la finalización de la segunda guerra mundial, los desafíos económicos estuvieron marcados por la recomposición del orden a través de la dinamización del comercio a nivel multilateral. Sin embargo, los resultados del proceso de liberalización comercial mundial que se impulsó tras el surgimiento del GATT, arrojó resultados muy diferentes para los países desarrollados y los subdesarrollados a partir de lo que Raúl Prebisch (CEPAL) llamó el deterioro de los términos del intercambio¹. A partir de ese diagnóstico, el autor planteó la industrialización por sustitución de importaciones como solución para revertir la situación subdesarrollo, y los gobiernos de la época se hicieron eco de ello, aplicando políticas para alcanzarla.

¹ La categoría de Deterioro de los Términos del Intercambio hace referencia a la brecha cada vez mayor que existía entre los precios de las materias primas y los precios de los productos manufacturados.

De esta forma, tanto los distintos gobiernos como el pensamiento latinoamericano, comenzaron a tener en cuenta el papel que desempeñaban las relaciones internacionales en la economía de los países de la región. La visión latinoamericana, apuntó a la economía mundial y a su dinámica como los motores principales de las diferencias entre los países del Norte y los del Sur.

En 1958, Arturo Frondizi fue elegido presidente de Argentina. Su programa de gobierno, coincidiendo con el de Kubitschek² (1956) en Brasil, daba prioridad al esfuerzo de industrialización (en este sentido, cabe aclarar, que los intentos de industrialización venían de décadas anteriores. En Brasil comenzaron a partir de la década del treinta con Vargas y, en Argentina, en la del cuarenta con Perón). Y, también en consonancia con la Teoría del Desarrollo, se concibió un esquema de integración económica como herramienta

² El entendimiento entre Frondizi y Kubitschek no solo fue en el plano económico, sino también en el político. Cuando Kubitschek promovió la llamada Operación Pan-Americana, Frondizi le dio todo su respaldo. En las Conferencias Pan-Americanas, ambos defendían la idea de que la mayor amenaza para nuestros países no estaba en las potencias extracontinentales, sino que estaba en el subdesarrollo. Ese clima de cooperación entre ambos países fue otro elemento importante a la hora del surgimiento de la ALALC, en tanto, permitió ajustar la voluntad de los dos países más relevantes de América del Sur bajo un mismo objetivo.

para el logro de la misma. En este marco, el objetivo central de los procesos de integración regional fue, justamente, el apoyar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que debía ser impulsado por el Estado.

Es así como en los años sesenta, la integración económica regional fue vista como un instrumento funcional a la búsqueda de un desarrollo concebido como una etapa posterior al subdesarrollo. Bajo esta concepción, la integración económica regional era una estrategia para alcanzar la ampliación del mercado interno y fomentar la industrialización en los países de América Latina. Esta integración fue caracterizada como introvertida y cerrada³ (Van Klaveren, 1992:64). En este contexto se conformó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que es el antecedente más antiguo de la integración económica de América del Sur. Los objetivos fueron limitados, sin embargo en los primeros años se pudo observar un aumento del intercambio entre los países miembros

³ Se entiende por introvertida una integración económica que mira hacia adentro y está abocada a solucionar los problemas de demanda interna que tienen los países no desarrollados. Fue cerrada pues se instrumentó sobre la base de los procesos de sustitución de importaciones que pretendieron dinamizar la industria nacional.

como producto de la reducción de los gravámenes a bienes que no originaban resistencia. Las negociaciones se estancaron a la hora de reducir los aranceles a modo de alcanzar lo esencial del intercambio. Tampoco se avanzó sobre la reducción de las restricciones cuantitativas ni sobre acuerdos de complementación industrial. Por ende, la supremacía del proteccionismo, los regímenes autoritarios que se sucedieron en la década posterior en toda América Latina, las intervenciones burocráticas ineficientes, las percepciones de ganancias asimétricas entre los miembros y la inestabilidad política y económica contribuyeron al fracaso del esquema.

Los gobiernos militares y la nula vocación integracionista

A pesar de sus escasos avances, la experiencia de la ALALC fue la piedra fundacional sobre la cual se asentó la ALADI. Dicha institución se constituyó, a partir de 1980, como el punto de acercamiento de los países que en la actualidad conforman la Comunidad Andina⁴, los miembros del MERCOSUR,

⁴ La Comunidad Andina (1996) deriva del Pacto Andino (1969) y está conformada por Bolivia,

Chile y México. La transformación de la ALALC en ALADI respondió a la necesidad de dar un nuevo marco a la integración latinoamericana. Bajo este nuevo esquema se implementaron acuerdos de nueva generación que traspasaron la dimensión comercial para incorporar la dimensión política.

De este modo, se abrió una nueva etapa que se caracterizó por asimilar en un esquema pragmático, la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de la región dentro de un marco flexible. Sin compromisos cuantitativos preestablecidos, contuvo elementos necesarios para que el esquema pudiera evolucionar hacia etapas superiores de integración económica y alcanzar, en último término, el objetivo del mercado común latinoamericano. En relación con la ALALC, la ALADI apareció como una institución más abierta ya que previó la participación de países miembros en acciones parciales con países no miembros, así como la participación de la Asociación en los movimientos de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo.

Con la ALADI se impulsó un área de preferencia económica regional que se pretendió alcanzar mediante tres mecanismos: una preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. La preferencia arancelaria regional se aplicó sobre productos originarios de países miembros frente a los gravámenes vigentes de terceros países. Los acuerdos de alcance regional eran aquellos que alcanzaban a todos los países miembros de la ALADI y los acuerdos de alcance parcial se establecían por algunos miembros sin alcanzar a la totalidad. Se dice que la ALADI es un acuerdo marco, no sólo porque establece diferentes modalidades de acuerdos, sino también porque dejó abierto a cada acuerdo en particular, la posibilidad de establecer el mecanismo más adecuado para alcanzar sus objetivos.

Sin embargo, habría que esperar el cambio de contexto internacional para que los procesos de integración regional de América Latina pudieran ser concebidos bajo una idea de apertura ampliada. Con la ALADI como marco de la integración regional, las modalidades de promoción del comercio se flexibilizaron pero el propio contexto de crisis de la deuda externa de principio de

Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

los ochenta, hizo priorizar a los países latinoamericanos las políticas de ajuste externo. De este modo, se produjeron grandes desvalorizaciones reales de las monedas y se aumentaron significativamente el grado de protección de la producción nacional tras el reforzamiento de las barreras comerciales tanto arancelarias como no arancelarias (Bouzas, 1993).

En cuanto a la relación bilateral, no podemos dejar de recordar, como vimos anteriormente, que a partir de la segunda mitad de los cincuenta, el camino del diálogo y la convergencia entre Argentina y Brasil sería retomado por los gobiernos desarrollistas de Frondizi, Kubitschek y Quadros. Durante este período se anunció la creación de un sistema permanente de consulta (Frondizi y Quadros). Posteriormente a la firma de los Acuerdos de Uruguayaza, en 1961, después de su visita a Buenos Aires, San Tiago Dantas, proclamó la “eliminación definitiva” de la histórica rivalidad entre Argentina y Brasil.

Lamentablemente, esta convergencia duró poco. A pesar de los esfuerzos de Medici y Geisel para establecer una convergencia diplomática, durante los años setenta las posiciones

entre los dos países eran demasiado divergentes en todos los temas internacionales, desde los derechos territoriales en la Antártica, y la reforma de la Organización de Estados Americanos hasta las relaciones con Cuba. El predominio de los gobiernos militares en América Latina exaltó las percepciones conflictivas, particularmente entre Argentina y Brasil. Las relaciones bilaterales atravesaron en ésta época una etapa de grandes divergencias en torno a la utilización de los recursos hídricos del río Paraná. El rechazo de Brasil a la posición Argentina de establecer un mecanismo de consultas previas a la construcción de la planta hidroeléctrica de Itaipú, se fundó en su interpretación de que se trataba de un tema que afectaba la soberanía nacional sobre sus recursos naturales. La postura brasileña se vio fortalecida cuando firmó con Paraguay (1973) el Tratado para el Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Paraná. Después de un largo proceso de negociaciones, se alcanzó una solución tripartita que compatibilizaría los proyectos de Itaipú (entre Brasil y Paraguay) y Corpus (Argentina), y que fue sellada con el Tratado Itaipú-Corpus de 1979 (Videla y Geisel).

Cabe aclarar que en el seno de esta aproximación operó también un argumento que, sin estar estrictamente vinculado a la cuestión hidroeléctrica, tuvo una innegable gravitación en las relaciones con Brasil, este fue el énfasis puesto por el régimen de Videla en el desarrollo nuclear. Independientemente de la creciente disposición al conflicto, existe una correlación entre el régimen militar y los gastos de armamentos, la cual se acentúa mediante el creciente empleo de los armamentos a causa de los conflictos políticos y sociales internos. La función política interna de los conflictos entre los Estados está relacionada directamente con la falta de legitimidad de los regímenes militares latinoamericanos.

Según Hilton (1985), en mayo de 1975 militares y civiles brasileños expertos se reunieron concluyendo que Argentina tranquilamente podría estar en proceso de construcción de armamento nuclear. El controvertido acuerdo nuclear que Brasil firmó con Alemania Occidental puede haber sido en respuesta de la percepción de la amenaza argentina. Tres semanas antes de la firma del Tratado, Videla invitó a Figueiredo a Buenos Aires, poco después se firmaron diez acuerdos para intensificar las

relaciones bilaterales en varios campos (comercial, técnico y científico). En agosto de 1980, Videla viajó a Brasilia donde firmó con Figueiredo siete protocolos adicionales, incluyendo documentos complementarios del pacto nuclear.

Dos años después de esta visita se produjo la Guerra de Malvinas entre Argentina e Inglaterra, la cual reflejó un hito importante de cooperación entre Argentina y Brasil. Cuando estalló el conflicto el 2 de abril de 1982 se produjo una intensa actividad diplomática por parte del secretario de Estado de Estados Unidos (Alexander Haig), sin embargo, al fracasar en sus esfuerzos, el 30 de abril anunció formalmente el apoyo estadounidense a Gran Bretaña. El gobierno de Figueiredo, a pesar de declararse neutral en el conflicto, dio claras muestras de su apoyo a Argentina, criticando el apoyo norteamericano a Inglaterra (alegando el fracaso del TIAR) y apoyando el reclamo de soberanía argentino. Desde 1982 hasta 1988 en el discurso de la delegación brasileña en la Asamblea General de Naciones Unidas se ratificó la soberanía argentina sobre Malvinas. El primero fue el discurso del mismo presidente Figueiredo que dijo:

O Brasil reconhece hoje, como desde o início desta controvérsia, no ano de 1833, os direitos soberanos da República Argentina sobre as Ilhas Malvinas e defende, como sempre fez, a necessidade da realização de negociações como meio adequado para a solução desse problema.

Sin embargo, el apoyo brasileño no fue sólo discursivo, baste recordar la decisión gubernamental de no autorizar el establecimiento de una escala regular en su territorio para los aviones británicos que se dirigieran al Atlántico Sur.

Los gobiernos militares se basaron en medidas unilaterales y en un claro acercamiento a la potencia del Norte. Por este motivo, si bien se fundó el ALADI y siguió su curso, la falta de interés por el resto de los países de América Latina y la nula vocación integracionista de estos gobiernos hicieron que fuera un esqueleto vacío de contenido.

La vuelta a la democracia y los

antecedentes del MERCOSUR

En diciembre de 1983 asumió como presidente democrático electo Raúl Alfonsín. Su principal objetivo fue la inserción de Argentina en el mundo, proyectando una imagen distinta a la forjada por la dictadura militar. En este marco, América Latina sería el principal escenario escogido para actuar en una primera instancia.

Por su parte, la democracia en Brasil tardaría dos años más en llegar. El 15 de marzo de 1985 asumiría Tancredo Neves prontamente reemplazado por José Sarney. La agenda exterior que manejó Sarney fue activa y con visión regional. A diferencia de Alfonsín, Sarney buscó ayuda financiera y cooperación económica con un carácter más pragmático que principista, esto es, no alineado en la práctica y remarcando la independencia de la diplomacia brasileña, pero dispuesto a negociar con los “poderosos”.

Para Sarney, cabía hablar de una doctrina diplomática caracterizada por la “universalidad” de las relaciones exteriores y, desde luego, guiada por la utilidad económica, máxime en una coyuntura

financiera menesterosa (CIDOB, 2010).

En primer lugar, factores de orden sistémico influían en una perspectiva gubernamental de acercamiento entre los países de América Latina: la crisis de la deuda, la crisis centroamericana, y la agudización del conflicto Este-Oeste. En cuanto a la crisis de la deuda, mediante el Consenso de Cartagena, se intentó llegar a una salida política (mediante la co-responsabilidad), negociada y multilateral, lo que finalmente no se logró. Con respecto a la crisis centroamericana, se coincidió en la defensa del principio de no intervención, y el respaldo a la acción pacificadora del Grupo Contadora, participando los dos países (junto a Perú y Uruguay) del Grupo de Apoyo a Contadora, pudiendo, finalmente, solucionar el conflicto mediante el llamado Plan Arias.

Considerando dichos factores, los gobiernos argentino y brasileño se proponían favorecer la integración latinoamericana. Así, la Declaración de Iguazú, firmada en 1985 por Alfonsín y Sarney, aparece como el primer paso en dirección a un relanzamiento de la relación bilateral. El 29 de julio de 1986,

los mandatarios suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña en Buenos Aires, y el 10 de diciembre el Acta de Amistad Argentino-Brasileña en Brasilia. Finalmente, esta etapa se completaría con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, ratificado por ambos congresos en 1989. Este primer período democrático del acercamiento Argentina-Brasil-Latinoamérica se basa en la revalorización del eje Norte-Sur, siendo este segmento considerado el espacio natural y apropiado para la búsqueda de autonomía⁵.

La vuelta a los esquemas de integración y las políticas neoliberales como motor de los mismos

En la década del noventa, se entendió, en consonancia con el criterio del realismo periférico de Carlos Escudé que para tener poder, la única opción posible para un país como Argentina era

⁵ En este sentido, cabe aclarar que Brasil no declinó la relación de privilegio que tenía con Estados Unidos. En su visita a Norteamérica en 1985, el presidente electo Tancredo Neves, manifestó: “Brasil es el amigo más firme de los Estados Unidos en el hemisferio y, tal vez, en toda la faz de la tierra. Todo lo que haga para fortalecer política y económicamente al Brasil, fortalecerá también a los Estados Unidos”.

alinearse con la potencia hegemónica. Así, se abandonaron los viejos supuestos de la CEPAL y la presión internacional para la formación de bloques de integración fue intensa, dado que los mismos se constituían en la única salida de los países subdesarrollados ante los riesgos de la globalización.

De esta manera, como ocurrió con casi todos los estados latinoamericanos, la Argentina con el presidente Carlos Menem y Brasil con Fernando Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso abandonaron el paradigma del Estado desarrollista adoptando el paradigma neoliberal, cuyas reformas implícitas fueron rápidas y radicales. Así, el Consenso de Washington, el Fondo Monetario Internacional, la Iniciativa para las Américas y la constitución de la Organización Mundial del Comercio, establecieron las normativas a las cuales debían ajustarse las políticas públicas. Consecuentemente, se reformularon las concepciones y las políticas gubernamentales dominantes en el pasado, se abandonaron las estrategias de sustitución de importaciones, se reformuló el papel del Estado y de las relaciones económicas y comerciales internacionales de los dos países, y se

adoptó la interpretación según la cual todos los problemas eran de naturaleza puramente económica. Las asociaciones estatales bajo el signo neoliberal fue impulsada por las empresas transnacionales, lejos de los sueños de desarrollo autónomo (Cervo, 2008).

De esta forma, la integración regional fue utilizada como instrumento de política eficaz para intensificar la liberalización comercial, y reducir cada vez más el promedio de los niveles de protección que es lo que exigían las políticas neoliberales “recomendadas” por el FMI y el “socio preferencial”, Estados Unidos. De entre las amplias reformas estructurales, surge el llamado nuevo regionalismo o Regionalismo Abierto que será adoptado en los procesos de integración regional latinoamericanos. Las características centrales de la estrategia del regionalismo de los noventa incluyen la apertura de los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la nulidad del rol del Estado de la actividad económica directa.

Es en este marco en el que debe entenderse la firma no sólo del Tratado de Asunción de 1991, que dio comienzo al MERCOSUR, sino también, y más

importante, al Protocolo de Ouro Preto de 1995 que puso finalmente en marcha sus instituciones y la creación del arancel externo común (aunque aún hoy el MERCOSUR es una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta). Así, por ejemplo, el promedio del arancel externo de América Latina fue reducido radicalmente entre 1985-1995 de un 40% a un 12%.

Sin embargo, para una región con una historia moderna de economías cerradas (léase proteccionistas), pese a que la apertura comercial produjo los beneficios nacidos de una mayor grado de competencia, una disminución de los costos de los insumos y la ampliación de las posibilidades de consumo, también introdujo nuevas dificultades, sufridas profundamente en Argentina. Estas supusieron importantes costos fiscales, de mano de obra crecientemente desempleada, así como costos políticos debido a las modificaciones en las coaliciones económicas nacionales. En este sentido, Brasil no sufrió estos contrapesos, sino que se visualizaron reacciones positivas de la economía a la apertura económica. El hecho de ser la economía más grande de Sudamérica genera asimetrías entre sus otros socios

que todavía penetran el planeamiento de la integración.

De todas maneras, cabe destacar que en términos de geopolítica, la integración regional ha permitido y ampliado la cooperación entre nuestros países haciéndolos más fuertes y eficaces a escala mundial. Así, en las negociaciones del proyecto ALCA, los países del MERCOSUR negociaron en bloque -a instancias de Brasil y su propuesta de *Building Blocks* en contraposición a la sugerencia norteamericana de negociaciones *Step by Step*-, lo que les confiere un impacto mayor en las negociaciones que si cada país hubiera actuado de forma individual. Asimismo, la integración ha ayudado a los países democráticos a sellar fuertemente la paz ganada en las fronteras con una tradición de conflicto (creando la Zona de Paz y Cooperación⁶), como así también a proteger las democracias mediante la cláusula democrática (Protocolo de Ushuaia de 1996).

⁶ Las medidas de confianza mutua evolucionaron hacia un sistema de confianza mutua, erosionando la carrera nuclear y la tradicional rivalidad entre ambos países. Las causas geopolíticas de las tensiones fueron identificadas y eliminadas. Las Fuerzas Armadas, reducidas en cantidad y capacidad operacional, no generaron obstáculos como antaño (Cervo: 2008).

El gobierno de De la Rúa buscó diferenciarse del anterior. El canciller Rodríguez Giavarini marcó el las primeras líneas de política exterior dos elementos relevantes: la integración con América del Sur, profundizando el MERCOSUR; y la adscripción a una visión normativa del sistema internacional. Sin embargo, esta administración estuvo fuertemente condicionada por la gravedad de la situación económica y financiera heredada de Menem, y que fuera agravada por las débiles y erráticas políticas implementadas por el gobierno. Por esto, tanto De la Rúa como su suplente Duhalde no tuvieron oportunidad de desarrollar lineamientos claros sobre su visión de la integración regional. Por su parte, en Brasil no se produjeron tensiones institucionales (salvo en el gobierno de Collor de Melo en el cual fueron rápidamente solucionadas), sin embargo, cabe recordar que *las medidas neoliberales adoptadas fueron menos neoliberales que en Argentina*. Es decir, a pesar de la convergencia de pensamiento y propósitos, la “globalización asimétrica” o el neoliberalismo planteado por Cardoso tuvo rasgos menos ortodoxos que el aplicado en Argentina. En este

sentido, las presiones sociales sobre el Ejecutivo actuaron como ‘limitantes’ de la aplicación del modelo.

Revisitando la autonomía: autonomía regional con prioridades selectivas

A partir de las administraciones de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner, se analiza la condición periférica del Cono Sur con un criterio optimista, en la medida en que los países de la región buscaran asociarse para manejar, conjuntamente, las situaciones que ellos mismos generaran entre sí y con terceros, como así también las provocadas por terceros y que impacten en las sociedades y economías nacionales. Esta idea surge en el marco de la Autonomía Relacional planteada por Russell y Tokatlian (2001). Para la autonomía relacional, tanto la participación conjunta de países latinoamericanos en medios multilaterales con posturas comunes, como la alternativa de compartir situaciones regionales y procesos de integración, deberían ocupar un lugar decisivo, y hasta excluyente, en la formulación de las políticas exteriores de cada uno de estos países. La política exterior de Kirchner, entonces, se

enmarcó en este concepto de autonomía relacional sobre la base de dos actores: Brasil y Venezuela.

Con respecto al primero, Argentina se relacionó con Brasil mediante una política de acompañamiento. Existieron factores externos que contribuyeron a generar coincidencias entre los dos países: el pago de la deuda al FMI; la necesidad de posiciones comunes frente al ALCA; las negociaciones sobre subsidios agrícolas con Estados Unidos y la Unión Europea en el marco de la OMC; el avance del despliegue militar norteamericano en la región; y las crisis de algunos países latinoamericanos que requerían un trabajo cooperativo en materia diplomática para evitar potenciar los factores desestabilizantes en la región.

Sin embargo, en el año 2004, Brasil impulsó lo que hoy se denomina UNASUR, ampliando a toda América del Sur la importancia conferida anteriormente sólo al MERCOSUR y, a partir de aquí, Argentina realizó un “giro” en sus prioridades latinoamericanas acercándose a Venezuela, Bolivia, Perú y Ecuador. Esto fue así porque, en primera instancia, continuar con la alianza brasileña exclusiva representaba para Argentina

seguir con la política de acompañamiento, seguir siendo “los segundos” y, aun pagando ese costo, no lograr al menos uno de nuestros objetivos prioritarios que es un MERCOSUR fuerte, estable y con verdaderas proyecciones; por el contrario, significaba enmarcar el proyecto bajo uno mayor que sería UNASUR. Por otro lado, las alianzas trazadas con estos países apuntaban a un interés efectivo y concreto, Venezuela tiene petróleo, y Bolivia, Ecuador y Perú gas.

Sin embargo, cabe aclarar que no existió un alejamiento real con Brasil. En los últimos años, se observó una gran convergencia ideológica, sobre todo en lo que a las críticas del modelo económico prevaleciente en la década del noventa se refiere. A pesar de mantener aspectos centrales del paradigma neoliberal: la estabilidad monetaria, los estímulos a la inversión extranjera y apertura de los mercados, el Estado vuelve a ser el responsable de proveer la estabilidad económica y de secundar a la sociedad en la realización de sus propios intereses. En este sentido, Lula sigue manteniendo el acercamiento hacia Argentina como una de sus prioridades,

pero ampliando el marco de acción a América del Sur.

Con el reciente ingreso de Venezuela al MERCOSUR, Argentina podría redireccionar su política hacia América Latina. Sin dejar de lado su relación estratégica con Brasil, se acerca a Venezuela para desarrollar una relación que le permita contrabalancear el liderazgo brasileño en la región.

Reflexiones Finales

A grandes rasgos, podemos observar que, en cuanto a la integración regional, desde la década del sesenta hasta la actualidad, la Argentina ha tenido cuatro modelos diferentes: 1- el desarrollista; 2- el principista; 3- el neoliberal y 4- el autonomista relacional.

El período militar lo dejamos deliberadamente de lado porque no tuvo vocación integracionista, es decir, los procesos de integración siguieron su curso por ósmosis, sin estar acompañados o patrocinados estatalmente. En Brasil, se preocuparon por mantener el “milagro brasileño” en funcionamiento y, hasta el gobierno de

Geisel, pensaron en un Brasil potencia. En el caso Argentino, los delirios de grandeza de la elite militar llevaron al país a uno de los conflictos más graves desde las luchas por la independencia.

En dos oportunidades, los cuatro modelos argentinos mencionados se correspondieron con su contraparte brasileña⁷: en el desarrollista y en el neoliberal. Las administraciones de Frondizi y Kubistchek/Quadros utilizaron la integración regional como una herramienta de aplicación de sus políticas económicas desarrollistas y de sustitución de importaciones. Por su parte, los gobiernos de Menem y Collor/Franco/Cardoso, la utilizaron como un instrumento de aplicación de las políticas económicas neoliberales.

Sin embargo, a diferencia del gobierno de Alfonsín que percibió la integración como la mejor forma de reinsertar al país en el sistema internacional bajo lineamientos principistas, el gobierno de Sarney fue mucho más pragmático y no dejó de lado sus negociaciones –sobre todo económicas- con las potencias del Norte.

⁷ Esto en términos de objetivos, independientemente de los resultados alcanzados por cada uno de los países.

Por último, y a pesar de la mencionada convergencia ideológica, tampoco en los gobiernos Kirchner/Fernández y Lula/Dilma se observa una comunión de objetivos. Las administraciones Kirchner/Fernández utilizaron la integración como medio de acrecentar la autonomía relacional del Estado y así poder ampliar los márgenes de acción internacional. En este sentido, dimos en llamar a este período “autonomía regional con prioridades selectivas” (es decir, la autonomía es siempre regional pero con cambios dentro del mismo cuadrante). En este punto, mientras que la Argentina insiste en recuperar la integración productiva, por medio de la coordinación de políticas macroeconómicas, para superar asimetrías industriales y recuperar espacios de autonomía, Brasil, gracias a su superioridad productiva y competitiva, piensa más en el MERCOSUR y en la UNASUR como una plataforma regional de lanzamiento mundial.

cono sur”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 125, mayo – junio.

CERVO, Amado (2008) *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.

CIDOB (2010) “Biografías: José Sarney de Araújo Costa”. Disponible en: http://www.cidob.org/ca/documentation/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/jose_sarney

HILTON, Stanley (1985) “The Argentine factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 100, N° 1.

RUSSELL, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2001) “De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *Posdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, N° 7, Buenos Aires.

VAN KLAVEREN, Alberto (1992) “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en *Estudios Internacionales*, N° 98, Santiago de Chile.

Referencias bibliográficas

BOUZAS, Roberto (1993) “Apertura comercial e integración en el