

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)
Calle 10 N° 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

N° 25 – Junio de 2004

Sumario

- [Hacia una redefinición de los regímenes internacionales](#)
- [Una triangulación conflictiva: Argentina, Brasil y Estados Unidos](#)
- [Publicaciones](#)
- [Direcciones electrónicas útiles](#)

- [Hacia una redefinición de los regímenes internacionales](#)

Ricardo Sebastián Piana

Abogado

Las teorías vigentes en las relaciones internacionales no logran explicar acabadamente la crisis del sistema internacional. Para algunos la crisis es a nivel del Estado hegemónico, lo cual supondría una reconfiguración desde un sistema jerarquizado a un sistema multipolar, esto es un modelo de sistema anárquico conflictivo. Sin embargo, no logran explicar por qué no existe el conflicto abierto entre potencias con pretensión de liderazgo hegemónico. Para otros, la hegemonía estadounidense es indiscutible y ello representaría el fin de la historia. Pero estas teorías no logran explicar las situaciones de conflicto que se presentan en los organismos internacionales, muchas de las cuales ya no se plantean en el seno de regímenes internacionales periféricos y por parte de Estados antisistema.

Estas teorías parten desde ciertas áreas problemáticas, tales como los fenómenos de la guerra y la paz, la cooperación y la discordia, el centro y la periferia, los organismos internacionales y la hipocresía del sistema internacional. Pero no existen teorías que partan de los problemas actuales, como los del medioambiente, en primer lugar, por ser un tema novísimo para las ciencias, y en segundo lugar, por ser un problema cuyas consecuencias se desplazan en el tiempo.

La cúspide del régimen internacional medioambiental está representada por el Protocolo de Kioto, suscrito en Japón en diciembre de 1997. Este tratado que dispone la limitación de

emisiones cuantificadas y reducciones para los países más desarrollados de seis gases de efecto invernadero, nos plantea un desafío teórico para poder explicar la actitud asumida por los Estados más poderosos del sistema internacional.

Las discusiones, acuerdos y normas generadas a partir del Protocolo de Kioto nos indican que existen casos de cuestionamiento a las políticas del Estado hegemónico por parte de actores centrales en un régimen internacional no periférico, pero sin que ello implique conflicto abierto.

Trataremos de desarrollar en este trabajo algunos aspectos teóricos que podrían ayudarnos para explicar el actual funcionamiento del sistema internacional.

1. Las luchas subyacentes en materia medioambiental: ¿conflicto Norte-Sur?

Los Estados poderosos tienden a considerar la cooperación y la organización internacional según la perspectiva de congruencia que ambas expresan respecto a las posiciones hegemónicas del sistema. Las respuestas sobre el interrogante de la evolución del sistema han llevado al neorrealismo a una visión pesimista en lo que se refiere a las instituciones globales.

Puesto que los países ricos y pobres contribuyen por igual a la contaminación atmosférica, resulta inconcebible desde el punto de vista político –así como ineficaz desde el punto de vista medioambiental– que sólo unos cuantos reduzcan las emisiones de gases invernadero mientras el resto hace caso omiso de sus responsabilidades. Las medidas locales son necesarias, pero desde el punto de vista global poco importa que Canadá adopte políticas “limpias” si Estados Unidos sigue “sucio”, o que se protejan los bosques tropicales de Colombia mientras se destruyen los de Brasil, o que la India acepte controlar las emisiones de anhídrido carbónico mientras las de China siguen aumentando. Los sacrificios tienen que ser globales; más que eso, tendrán que ser tan equitativos como sea posible, teniendo en cuenta la diferencia en los niveles de renta.

Se dice que es improbable que los pobres recolectores de leña de la India o los campesinos africanos cuyos animales son responsables del pastoreo excesivo de las sabanas se vean tentados de cambiar sus hábitos a menos que las sociedades cien veces más ricas hagan un sacrificio proporcionado y ofrezcan subsidios adecuados para sustituir la renta perdida. En realidad, ¿por qué deberían preocuparse los países en desarrollo por el efecto invernadero, cuando se enfrentan –desde su perspectiva– a problemas locales más inmediatos, como la erosión de la tierra, la desertificación, el acceso al agua limpia, colosales deudas internacionales, creciente proteccionismo frente a sus exportaciones, transferencia inadecuada de tecnología, etcétera?

Todo esto lleva a considerar el problema no en su faz medioambiental sino en el ámbito de la política, la economía, la cultura y las relaciones Norte-Norte y Norte-Sur, descartados los conflictos ideológicos Este-Oeste, después de la caída del comunismo, porque por debajo del conflicto ecológico, se atisba el conflicto hegemónico.

El calentamiento global incluye las cuestiones de la creación y la distribución de la riqueza, de la gratificación inmediata versus el beneficio a largo plazo, de los presupuestos y los modos de vida tradicionales versus las realidades más nuevas, de la cooperación internacional en lugar de las políticas aislacionistas independientes. El calentamiento global ha llevado a muchos autores a plantear al problema de un mundo dividido entre ricos y pobres.¹

¹ Son evidentes las consecuencias económicas que existen detrás del conflicto medioambiental. Se dice – por ejemplo– que es de crucial importancia frenar –o mejor, invertir– el nivel de las emisiones. Sin embargo, el PBN per cápita de algunos países como China e India es tan bajo, puesto que sus gobiernos están luchando con una explosión demográfica y una elevación de las expectativas sociales y económicas, y la industrialización se considera como la principal forma de mejorar el producto nacional; ¿cómo se puede esperar que cualquiera de las dos sociedades adopten una vía de crecimiento “sin carbono”, si no recibe a cambio una enorme ayuda por parte de otros países? Incluso si la ayuda no se hiciera esperar –y muchos países desarrollados se muestran remisos en sus contribuciones al Fondo del Protocolo de Montreal–, ¿aceptarán Nueva Delhi y Pekín semejante

Para Paul Kennedy (1993), por ahora, y considerando la naturaleza de la política estadounidense, es difícil imaginar que Washington tome grandes iniciativas en lo que atañe a los temas relacionados con el calentamiento global.² Más bien hay una tendencia a señalar la diversidad de opiniones científicas en la materia, para de ese modo dar a entender que se han exagerado los temores por el efecto invernadero y que sería poco sensato dedicar fondos y alterar modos de vida para hacer frente a circunstancias que, tal vez ni siquiera se presenten; y, como se ha dicho, estos razonamientos cuentan con el apoyo de los científicos y los economistas más escépticos. La consecuencia de todo esto es que a los ojos de la comunidad internacional Estados Unidos parece poco o nada dispuesto a cooperar con otras democracias preocupadas por el calentamiento global, como ha ocurrido durante la cumbre sobre temas medioambientales celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992.

Los medioambientalistas están pidiendo a las sociedades de hoy, a los países ricos y pobres, que realicen cambios drásticos (en sus expectativas económicas, en su modo de vida, en su comportamiento social) con el fin de evitar perniciosos efectos dentro de una o dos generaciones; les están pidiendo que modifiquen ahora sus presupuestos y modos de vida por el bien de sus descendientes dentro de treinta o cincuenta años.

Dado que a los dirigentes políticos les cuesta pedir sacrificios a los electores incluso para fines inmediatos es probable que pocos pongan en práctica medidas espectaculares en respuesta al calentamiento global. Una estimación reciente realizada por las autoridades medioambientales estadounidenses, según la cual los países en desarrollo necesitarán 125.000 millones de dólares al año para pagar nuevos programas medioambientales – 70.000 millones más que toda la ayuda financiera que hoy reciben–, fue rápidamente contestada con una petición de los países emergentes de entre cinco mil y diez mil millones adicionales al año, en reconocimiento de las realidades económicas y políticas actuales. Por lo tanto, es mucho más probable que se firmen toda una serie de acuerdos internacionales parciales sobre temas medioambientales, sobre todo, si se producen más sequías y otras pruebas de que la temperatura del planeta realmente está aumentando. Que eso baste para detener la destrucción de los bosques tropicales, el drenaje de los acuíferos, el derroche en el uso del petróleo y los demás hábitos peligrosos es mucho más improbable.

Pero de la propia actuación de los Estados en las diferentes Conferencia de las Partes en materia mediambiental podemos observar que los planteos y las discusiones no se formulan en términos Norte-Sur sino Norte-Norte. Es cierto que los países del Sur se encuentran en una posición desventajosa para efectuar los recambios tecnológicos y no tienen el capital para realizar la inversión, lo cual supondría mayor endeudamiento y mayor dependencia. Para sustentar esta posición, los países del Norte todavía han de explotar los recursos de los países del Sur y este modelo debería continuar hasta que el problema medioambiental se torne de efectos directos e inmediatos en los países del Norte. Serían los países del Sur los que deberían presionar por revertir esta relación de dependencia y tratar de conservar sus recursos naturales en favor de un mejor posicionamiento relativo, a futuro, en condiciones de escasez.

Pero según esta lógica, todos los países del Norte, por su posición relativa favorable, deberían estar, en los puntos esenciales, a favor del desplazamiento en el tiempo de los problemas medioambientales. ¿Pero es esto lo que ha sucedido? No. La teoría que plantea los problemas medioambientales en términos Norte-Sur no puede dar cuenta de los hechos. Europa ha sido, pese a la teoría, el bloque del Norte, más que los países del Sur, que más ha abogado por no desplazar en el tiempo sus problemas medioambientales, sino encontrar una rápida solución.

restricción sobre su soberanía económica? ¿Aceptarán tener que ser más responsables medioambientalmente que Europa y Estados Unidos cuando se industrializaron?

² Véase, en contra, el libro del senador Albert Gore, *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*, Nueva York, 1992, una excelente visión de conjunto de la crisis medioambiental.

Ciertamente, se intenta proteger el *hardcore* ideológico de esta posición argumentando que la presión de los “grupos verdes”, tanto grupos de interés, grupos de presión como de tensión y partidos políticos, hacen que los políticos europeos intenten buscar una solución de compromiso que los proteja en su representatividad. Pero ello no nos inhibe de encontrar otra respuesta.

En verdad, los planteos europeos se explican desde una posición económica. Europa, en su guerra comercial, se encuentra mejor posicionada para realizar su conversión tecnológica que Estados Unidos y en esta lucha económica subyace una lucha por el liderazgo hegemónico.

2. ¿Regímenes contrahegemónicos o retracción de la hegemonía estadounidense?

Varios afirman que dado que la supervivencia de la raza humana se encuentra amenazada por los peligros del medioambiente como de las acciones militares, los conflictos de intereses entre los Estados carecen de la importancia del pasado. Sin embargo, Keohane y Nye (1998) han afirmado que ello dependería de la existencia de un sistema económico internacional del que dependieran todos los Estados; de que la vida básica del sistema ecológico se encontrara en peligro total, que todos los países se sintieran vulnerables en grado significativo frente a ese problema; y que existiera una única solución no conflictiva que establezca cómo resolverlo y quién debe cargar los costos. Obviamente que no estamos ante esta situación, pero si los hechos continúan de la manera actual, la importancia absoluta de Estados Unidos se reducirá pues se estarían dando las condiciones para ello.

Son así varios los Estados que se encuentran en condiciones técnicas de asumir su liderazgo. Pero esta pretensión de ejercicio de liderazgo no debe llevarnos a pensar que nos encontramos ante una situación de conflicto directo.

El punto de vista tradicional considera que el poder militar determina todo lo demás y que el Estado que contaba con el mayor poder militar controla los asuntos mundiales. Este es un punto de vista que evidentemente no puede dar razón de los actuales sucesos mundiales: ¿cómo explicar el amplio poder militar de Estados Unidos y que no domine ni controle la totalidad de los asuntos de la agenda internacional?

Debemos remontarnos a la definición del poder para comprender el fenómeno. El poder puede ser entendido como la capacidad técnica y de recursos, organizacional, ideológica o coercitiva, de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían o bien puede ser entendido en términos de control sobre los resultados. En el primer caso tomamos en cuenta el poder potencial y en el segundo la influencia real. Conforme a la primera definición, Estados Unidos es sin lugar a dudas el único Estado poderoso; desde la segunda posición, existen varios Estados poderosos. Si comparamos el nivel de efectividad del poder de un Estado comparando la capacidad técnica con los resultados reales, Estados Unidos tiene la mayor ineficiencia relativa en cuanto al uso de su poder.

Es que raramente se produce una relación directa entre el poder medido por todos los recursos de un Estado y el poder medido por los efectos de los resultados. La negociación política es el medio usual para traducir la potencialidad a los resultados (Keohane y Nye, 1988).

El ejercicio de formas de poder más dominantes implica mayores costos y así en relación al costo no existen garantías de que los medios militares sean más eficaces para lograr un propósito dado.

Cada superpotencia continúa empleando la amenaza de la fuerza para disuadir el ataque de otras superpotencias tanto a sí misma como a sus aliados; su capacidad disuasoria cumple así un papel protector e indirecto que se puede utilizar cuando entra en negociaciones sobre otros temas con sus aliados. Esta herramienta de negociación era particularmente importante para Estados Unidos, cuyos aliados temían la potencial amenaza soviética. Pero hoy, la fuerza no es un medio apropiado para lograr varias de las metas que hoy se plantean

como estratégicas, tales como el bienestar económico y la ecología, que se están volviendo cada vez más importantes.

Es en este sentido que Estados Unidos es menos poderoso que antes del fin de la Guerra Fría en cuanto a que la potencialidad de la utilización de los poderes militares nucleares son un recurso que ya no puede utilizar en el ámbito de la negociación.

Como veremos la intensidad de los intereses puede ayudar a crear niveles de compromisos diferenciados que pueden ayudar a encontrar soluciones negociadas.

3. Los niveles de compromisos, las decisiones y la negociación

Tomassini (1998) ha afirmado que la negociación nunca es ajena a la trilogía autoridad, derecho y uso de la fuerza, sino que es su sustituto más deseable. Se podría decir, siguiendo a este autor, que la negociación es el método más satisfactorio, normal y menos peligroso para conducir las relaciones entre los Estados y que, en tal sentido, constituye la esencia misma de la diplomacia. En ausencia de una autoridad frente a un derecho internacional de carácter consensual, la alternativa a negociar es el uso de la fuerza, en el sentido que von Clausewitz señalaba que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”.

Es lícito postular que tanto en el nivel político como en el nivel económico los comportamientos de los Estados se inspiran ampliamente en el criterio de maximización del propio interés. De ello se deriva que todo actor percibe también el bien común como una solución que le conviene, en base a lo cual él gana algo. Dicho así parece simple; pero no lo es. Lo útil puede ser bien entendido o mal entendido y el cálculo de los beneficios inmediatos (a corto plazo) es bien distinto (y con frecuencia en conflicto) de la lógica de los beneficios a más largo plazo. Lo que no obsta para que el criterio de la maximización del propio interés sea un criterio ampliamente adoptado, incluso en política. A ello se debe añadir que, generalmente, el resultado de una negociación depende de la existencia de un contexto de interdependencia en donde confluyan los intereses.

De ello se deriva, entre otras cosas, que el consenso –decir sí– se convierte en moneda de cambio. Así, el bien común se entiende como la posibilidad de conseguir beneficios del “intercambio político”. Y para conseguir un bien común así entendido es necesario que los individuos entren en relaciones de intercambio recíproco.

Los efectos de costo deben ser impuestos directa e intencionalmente por otro actor. Pero algunos efectos de costo no provienen directa o intencionalmente de otros actores. Por ejemplo, las acciones colectivas pueden ser necesarias para evitar el desastre de una alianza (cuyos miembros son interdependientes), de un sistema económico internacional (que puede enfrentar el caos en virtud de la ausencia de coordinación más que por la malevolencia de alguno de sus integrantes), o de un sistema ecológico amenazado por el gradual incremento de los efluentes industriales.

Se debe tener en cuenta que los sistemas de toma de decisión mayoritarios suponen que a cada uno de los miembros del sistema se le debe atribuir un peso igual en cuanto individuo mientras la regla de la unanimidad atribuye a todos un peso para decidir.

Sin embargo, no todas las decisiones tienen igual nivel de importancia para todos los actores. Las decisiones de gravedad-importancia máxima se denominan capitales; las de importancia menor o secundaria se denominarán no capitales.³ Dado que nadie pone en cuestión que algunas decisiones son más graves e importantes que otras, esta valoración no es totalmente objetiva. Sin embargo, siguiendo a Sartori (1998), podemos establecer ciertos criterios para distinguir la intensidad de la decisión.

En primer lugar, una misma decisión se convierte en más grave si sus efectos son inmediatos (y por ello mismo concentrados), y menos grave si sus efectos son diferidos (lo

³ Bien entendido, se trata de un continuo; pero aquí es suficiente con aislar las decisiones que son verdaderamente capitales de todas las demás.

que puede también significar diluidos en el tiempo). En segundo lugar, la importancia está dada por la cantidad de actores para los cuales es importante o grave. Si los efectos de una decisión recaen sobre todos, entonces son, para todos, directos; caen directamente sobre cada actor. Si no recaen sobre todos, entonces para muchos o para algunos son indirectos: caen sobre otros, sobre terceros.

Se pueden adoptar dos perspectivas distintas para analizar los costos y los beneficios de una relación interdependiente. La primera se centra en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión; la otra, en el énfasis en las ganancias relativas y en la distribución de los temas en cuestión. La política de la interdependencia económica y ecológica implica competencia incluso en los casos en que la cooperación prometa amplios beneficios netos.

Existen, pues, decisiones cuyos efectos recaen inmediatamente, o por lo general rápidamente, sobre los interesados, y existen decisiones cuyos efectos son diferidos, y por lo tanto a largo plazo. Por otro lado, tanto los efectos inmediatos como los diferidos pueden ser directos o indirectos, es decir, afectar directamente al actor o únicamente a otros.

Pero para la toma de decisiones es necesario bajar los costos externos⁴ y los riesgos de la decisión.⁵ Y la técnica apropiada es que sean pocos los que tomen decisiones, para bajar los costos de la decisión, pero que éstos sean representativos, para bajar los riesgos externos. ¿Y quiénes son representativos en el sistema internacional? Los Estados hegemónicos en el seno de los regímenes internacionales.

4. Hacia una redefinición de los regímenes internacionales

La creación de nuevos regímenes internacionales se puede facilitar merced a la confianza mutua creada por los regímenes viejos. Los regímenes rara vez surgen del caos; por el contrario, se construyen unos sobre otros. Por lo tanto, deberíamos pensar tanto en la evolución de los regímenes como en su creación *ex nihilo*.

Lo cierto es que en un mundo con interdependencia compleja, esta realidad plantea para el observador tres características principales: en primer lugar, existen canales múltiples, que conectan las sociedades que interrelacionan nexos informales entre elites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos formales entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. Estos canales se pueden resumir como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades.

El segundo punto para la redefinición de los regímenes internacionales en una situación de interdependencia compleja, nos lleva a observar que la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida.⁶ Esta ausencia de jerarquía en los temas significa que la seguridad militar no domina

⁴ Los *costos externos* son las consecuencias que recaen sobre cada individuo por decisiones que no son tomadas por él (ni siquiera en una mínima parte). Son “externos”, por consiguiente, en el sentido de que le caen encima desde fuera, *ab extra*. Los costos externos son sobre todo de dos tipos: a) *costos de opresión*, es decir, de injusticia, arbitrariedad, privación, coerción y otros similares; b) *costos de dispendio*, es decir, de incompetencia, ineptitud, ineficacia o similares.

⁵ Los costos decisionales son “internos”, es decir, los costos de aquellos que participan en las decisiones. También aquí se puede observar que a los costos se pueden añadir beneficios. Pero este añadido cambia poco las cosas. Más bien es importante precisar que el costo de una decisión no se expresa únicamente por el tiempo invertido en tomarla; es también un costo de fatiga, y sobre todo un costo a medir en el nivel de la productividad, o viceversa, esterilidad, de un proceso de decisión. Los costos decisionales son tanto más altos cuanto mayor es el número de aquellos que toman las decisiones. En otras palabras, el costo decisional es, en primerísimo lugar, una función del tamaño del cuerpo que toma las decisiones. *En la medida en que aumenta el número de quienes toman las decisiones, igualmente tiende a aumentar el costo decisional.*

⁶ Henry Kissinger en 1975 había afirmado que “... los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nuevas y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con

consistentemente la agenda. Este hecho ya descrito por Keohane y Nye posibilitará, como consecuencia, el análisis de la hegemonía por áreas temáticas, como veremos más abajo.

Tradicionalmente, la definición de la agenda comprendía temas vinculados, casi exclusivamente, en torno a las problemáticas político-militares y ella era elaborada a través de la percepción de las amenazas a la seguridad de los Estados. Pero, a partir del Protocolo de Kioto, podemos observar en lo que a la definición de la agenda respecta, que existen temas importantes que no giran en torno a esas problemáticas y que son de la misma importancia. La definición de esta “agenda periférica” es generalmente descuidada o dejada a niveles técnicos.⁷ Sin embargo, atento a la complejidad de los problemas del orden mundial, ya no puede existir esa tradicional separación entre asuntos de “alta política mundial”, es decir, temas de seguridad y temas de segundo orden, pues es evidente que ya no resulta clara la disociación entre problemas de orden interno y de orden externo. En efecto, los problemas de orden interno han podido influir en la agenda internacional y han llevado a varios gobiernos de Estados de Europa a impulsar el desarrollo del régimen del medioambiente ante la preocupación del crecimiento de los partidos verdes.

Efectivamente, el mundo que empieza a perfilarse después de la segunda posguerra se caracteriza por una acelerada diversificación de la agenda internacional, por un creciente entrelazamiento entre los distintos Estados, y por la multiplicación de los juegos y jugadores nacionales y transnacionales que se desarrollan en la arena internacional.

En este contexto, la negociación se transforma, comenzando por el hecho de que pasa a formar parte de la vida cotidiana. Debe aguzar su capacidad para identificar intereses mutuos, pese a lo cual se debe emplear también cuando no hay reciprocidad de intereses ni de expectativas, solamente para mantener el intercambio de información y el diálogo; debe buscar nuevos referentes que sean compartidos por los distintos Estados, ya que los conceptos del balance del poder, esferas de influencia o seguridad de las fronteras no son suficientes para enmarcar las nuevas situaciones, y acuñar conceptos tales como los de patrimonio común de la humanidad, la capacidad de disuasión comúnmente aceptada o de coordinación de políticas macroeconómicas; debe atribuir también desusada importancia a la necesidad de ponerse de acuerdo previamente en los procedimientos y en la agenda de las negociaciones, debido a que tanto el temario tradicional como el protocolo elaborado para encauzar su discusión también han quedado desbordados.

En tercer lugar, la fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja. Si bien puede ser importante, la fuerza militar en las relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región, el propio carácter de la globalización hace que sean pocos los Estados que estén “fuera” de la región.

La teoría afirma que la creación de los regímenes internacionales contemporáneos puede ser explicada en nombre de la política estadounidense de la posguerra, y que los cambios no siempre corresponden a los cambios de poder y la decadencia de la hegemonía estadounidense no condujo al colapso de los regímenes. Así, Keohane (1988) afirma que los intereses de los principales Estados capitalistas, estimulados por los efectos de los regímenes internacionales existentes son suficientemente fuertes como para hacer posible, aunque no inevitable, una cooperación sostenida. Para Keohane es posible que, tras la decadencia de los regímenes hegemónicos, evolucionen estructuras de cooperación más simétricas luego de un período transicional de discordia. Sin embargo, el análisis del régimen medioambiental nos revela la posibilidad de la creación de un régimen internacional por otros actores distintos al estadounidense.

cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática.” (cit. por Keohane y Nye, 1988:43)

⁷ Afirma Tomassini (1998:253) que “La diplomacia tiene que representar ahora ese abigarrado conjunto de intereses y de actores, volverse más técnica o sectorializada, tornarse más activa: su labor cotidiana no se limita ya a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva, sino que se extiende a la compatibilización de los intereses y al aprovechamiento de las oportunidades que surgen en un mundo interdependiente, cuya naturaleza es cada vez más especializada y más compleja”.

También, bien ha dicho Keohane (1988) que los regímenes internacionales son útiles ya que permiten a los gobiernos lograr objetivos que de otro modo serían difíciles de alcanzar, facilitando acuerdos, elevando los costos anticipados de violar los acuerdos y disminuyendo los costos de transacción por medio del agrupamiento de temas y suministrando a sus miembros información confiable. Por otra parte, han existido casos en que los líderes burocráticos pueden utilizar los regímenes internacionales para protegerse de los cambios de las preferencias de sus propios gobiernos. Así, pueden ser utilizados para afectar las preferencias de los gobiernos futuros creando limitaciones para su libertad de acción.

Pero también los regímenes son imprescindibles para la cooperación porque facilitan los intercambios no simultáneos. Para que se lleve a cabo la cooperación, deben valorarse las recompensas futuras. Es que tornan factible los desequilibrios ya que crean incentivos para saldar deudas.⁸ Es este el modelo que asumen hoy los regímenes internacionales: *sistemas de pagos diferidos*.

Podemos señalar, en primer lugar, que si bien los organismos internacionales se conforman como medios idóneos para superar el conflicto a través de la cooperación, ellos se constituyen como *regímenes internacionales establecidos a partir de las necesidades de los actores hegemónicos de articular verticalmente los intereses comunes de Estados cuya potencia es desigual*.

Pero existen ciertas áreas de problemas, tales como la seguridad y la economía, que el "interés nacional" estadounidense ha definido e impuesto en la agenda internacional como temas no sujetos a debate. Esta es, justamente, una muestra más de la existencia de un poder hegemónico. Sin embargo, ese poder, que se caracteriza más por imponer una visión unitaria del mundo que por el uso de la fuerza, no es hegemónico en todas las áreas temáticas.

Encontramos en las relaciones internacionales, gracias a los esfuerzos teóricos y prácticos de la escuela institucionalista, un grupo duradero de actores sometido a un *flujo de decisiones*, es decir, una serie de cuestiones que están conectadas entre sí y que subsisten en el tiempo. Es por ello que podemos caracterizar a las relaciones internacionales como una situación decisional *continua* caracterizada por el hecho de que ninguno de los que deciden lo hace aisladamente, y que toda decisión encuentra, o puede encontrar, una vinculación con las demás. Como es evidente, una situación decisional continua requiere no sólo un pequeño número de actores, sino también grupos investidos de atribuciones precisas que se reúnen frecuentemente cara a cara. A este grupo, con estas características, se le identifica llamándolo *comité*. Y ciertamente los regímenes internacionales asumen los elementos constitucionales de un comité en tanto y en cuanto las relaciones sean cara a cara y sean perdurables en el tiempo.

Un conjunto de comités que de algún modo interactúan constituye un *sistema de comités*. Los términos comités y sistemas de comités designan, por consiguiente, a grupos institucionalizados constituidos en regímenes estables -es decir, bastante duraderos en el tiempo- a los que se les pide con regularidad decisiones sobre un flujo continuo de cuestiones. Un sistema de comités es, con mucho, el modo más frecuente y eficaz de estructurar un sistema decisional. De hecho, cualquier sistema político (o también administrativo o incluso económico) es gestionado por un sistema de comités.

Un sistema de comités está constituido por pequeños grupos *institucionalizados y duraderos*. A este respecto no es necesario que la rotación o sustitución de los miembros de cada comité sea relativamente lenta. Lo que cuenta es la expectativa de la permanencia.

¿Cómo funciona un sistema de comités? Nunca, o casi nunca, con reglas mayoritarias. Normalmente el grupo no vota. En su lugar llega a un acuerdo en base a esta expectativa tácita: lo que cualquier componente del grupo concede hoy se le devolverá mañana. Es, si se quiere, la regla del *do ut des*. Pero el mecanismo es más complejo: es un mecanismo de

⁸ Si las relaciones a nivel internacional fueran sólo en situación de intercambio equilibrado, no habría necesidad de regímenes porque si existe equilibrio no hay deuda ni créditos que compensar.

compensaciones recíprocas diferidas o también -es lo mismo- de cambios y pagos internos diferidos.

Los presupuestos de un sistema de compensaciones, cambios o pagos internos diferidos son dos. Primero, la *desigual intensidad de las preferencias*, cuestión por cuestión, de los componentes del grupo: quien “cede” o concede es quien siente el problema con menor intensidad que quien “pide”. Segundo, la *compensación en el tiempo*, es decir, sobre otras decisiones futuras: quien cede-concede hoy espera (tácitamente) ser compensado en cualquier otra ocasión. Estos elementos están estrechamente ligados.

De hecho, está claro que el *hecho de diferir* presupone un futuro, un flujo de decisiones que se renuevan en el tiempo; pero es igualmente evidente que es necesaria también la *disposición a transigir* planteada por el hecho de que en todo momento existen componentes del grupo “menos intensos” dispuestos a remitir la adopción de sus preferencias a otras ocasiones.

El sistema de los comités encuentra su fuerza en el hecho de no basarse en caritativas intenciones, sino en ser un sistema de incentivos y ventajas concretas. De hecho, es un sistema decisional de suma positiva. Todos los componentes del grupo ganan algo a largo plazo. Es por ello que en los comités, generalmente, no se procede por mayoría, sino que se alcanzan *compromisos sancionados por el acuerdo unánime*: planteada la disposición a transigir que viene dada por la desigualdad de intensidad de las preferencias, existe también el interés por llegar a acuerdos dados por la perspectiva de una contabilidad global que resulte, a la larga, de suma positiva.

Al mecanismo de los pagos internos se le añade un segundo mecanismo llamado de *pagos colaterales*. Es que los regímenes internacionales no funcionan independientemente; por el contrario, funcionan en relación de interdependencia. El pago colateral (*side payments*) tiene lugar –como lo ha hecho notar Sartori (1998)– con efectos sobre terceros: son, por consiguiente, pagos *externos*. Obviamente en el ámbito de un sistema de comités estos terceros son otros comités, otros regímenes. Pero en la medida en que un sistema de comités debe rendir cuentas a los Estados, a los electorados, en la misma medida los pagos colaterales tendrán también frente a esto un espacio circundante más amplio.

Los pagos colaterales constituyen un *mecanismo de coordinación* basado sobre la regla de las reacciones previstas. Según esta regla, nosotros “descontamos anticipadamente” –implícita y casi automáticamente– las “reacciones” de los terceros afectados por una decisión. De este modo, la expectativa de una reacción negativa da lugar a la indecisión y explica muchas no decisiones. O bien una decisión (correcta) puede ser distorsionada por la expectativa de que, de otro modo, la reacción sería desfavorable. Tanto con respecto a los pagos recíprocos diferidos como en el tema de los pagos colaterales, el sistema de los comités funciona mediante ajustes casi automáticos. Es decir, ni los pagos internos ni los colaterales se contratan explícitamente: entran en las reglas tácitas del juego.

5. Conclusiones

Es este precisamente el esquema que asume el nuevo ordenamiento internacional. No supone que Estados Unidos esté ante una crisis hegemónica porque deba ceder su veto al tema medioambiental. Por el contrario, es así que ha cedido su poder de veto en compensación de otro tema y otro régimen internacional que hoy se le presenta con una intensidad preferida, directa e inmediata: el sistema y el orden de la seguridad mundial en la lucha contra el terrorismo.

Podemos afirmar luego, que el Protocolo de Kioto se constituye así en un verdadero régimen internacional por cuanto ha sido considerado por los diversos actores del sistema internacional como una “moneda de pago” que, pese a ser futura, es igualmente válida para otro régimen internacional, el de la seguridad y el orden mundial. En efecto, si el Protocolo de Kioto no fuese un verdadero régimen internacional, y sin la ayuda de la teoría de los pagos colaterales y diferidos, no podríamos explicar el no veto por parte de Estados Unidos, como Estado hegemónico, de un régimen contrario a sus intereses.

Según este paradigma podremos comprender la lucha por el liderazgo hegemónico sin el conflicto directo entre los distintos actores con pretensiones hegemónicas, que deriva en una neohegemonía.

Creemos que podemos, a partir de la creación del régimen del medioambiente, afirmar que puede existir una hegemonía temática, concepto éste que puede ser útil para la explicación de la nueva política internacional, y que depende de la interdependencia compleja.

La diferenciación de las áreas temáticas dentro de la interdependencia compleja significa que el eslabonamiento entre las cuestiones se tornará más problemático y tenderá a reducir antes que a reforzar la jerarquía internacional. Las estrategias de eslabonamiento plantearán críticas opciones estratégicas a los Estados.

El insignificante papel de la fuerza nos lleva a esperar que los Estados dependan más de otros instrumentos a los efectos de ejercer el poder. Los Estados menos vulnerables tratarán de emplear la interdependencia asimétrica en grupos particulares de cuestiones como una fuente de poder; también tratarán de usar las organizaciones internacionales, los actores transnacionales y los flujos de dinero. Los Estados enfocarán la interdependencia económica tanto en términos de poder como desde la perspectiva del bienestar que puedan procurar a sus ciudadanos, aunque las consideraciones sobre el bienestar habrán de limitar sus intentos de maximizar el poder. Buena parte de la interdependencia ecológica implica la posibilidad de pérdidas o ganancias conjuntas.

La tesis de la hegemonía incuestionable de Estados Unidos, el fin de la historia y el triunfo del capitalismo y de la cultura occidental, no logra explicar la retracción del poder hegemónico estadounidense en términos de articulación hegemónica de intereses. De ser cierta esta tesis, el poder hegemónico habría vetado el funcionamiento del Protocolo de Kioto, atento a que los problemas que subyacen en la problemática medioambiental son dificultades preferentemente económicas que son disfuncionales para la economía estadounidense.

Pero tampoco la tesis del multilateralismo logra explicar los hechos. La tesis que sustenta la decadencia de Estados Unidos es una tesis que afirma que el conflicto directo es su consecuencia necesaria. No es ésta la realidad de los hechos. Ciertamente es que existen conflictos contrahegemónicos que se plantean como conflictos directos, conflictos armados. Pero estas luchas no se plantean hoy a nivel estatal y la tesis no logra explicar por qué no existe conflicto permanente. En esto acierta la tesis que afirma que existe cierto consenso mundial a nivel estatal de que la solución de los conflictos debe ser pacífica.

¿Por qué no pensar la multipolaridad sin conflicto a través del modelo de pagos diferidos en un sistema de comités que asume los caracteres de suma positiva? En el marco de los regímenes internacionales, dentro de los cuales el Protocolo de Kioto se ha constituido como un subsistema de dichos regímenes del cuidado del medioambiente, Estados Unidos ha abandonado sus políticas de suma cero por una política de pagos diferidos.

Este modelo que implica accionar racional, que sin embargo no es de puro cálculo egoísta, que supone respetar los acuerdos para conservar la posibilidad de lograr acuerdos futuros, que implica pagos diferidos en temas de preferencia, nos lleva a pensar las relaciones internacionales como un juego de suma positiva.

La política internacional, teniendo como base el Protocolo de Kioto, nos permite vislumbrar que ya no se puede plantear en condiciones de suma nula. Las condiciones ideológicas ya no pueden sustentar esa realidad. Existen ciertas áreas, ciertos nichos, considerados por el poder hegemónico como neutros, donde la representación igualitaria de los Estados, propia de una visión horizontal, tiende a romper el principio de la verticalidad hegemónica.

Podemos afirmar que cuanto mayor es la distancia de dichos temas, organismos y regímenes respecto a los centrales para el poder hegemónico, tanto mayor es su apertura en la agenda como en la horizontalidad de debate y por lo tanto, mayor es la posibilidad de

lograr consensos.⁹ Dichas instituciones y acuerdos no están en contraposición con el poder hegemónico. Por el contrario, son funcionales a él por cuanto, en primer lugar, se ocupan de temas periféricos y, en segundo lugar, bosquejan la *imago* de un sistema internacional menos unipolar.

Es este último, el juego de suma positiva, el que mejor encaja para dar una explicación acabada de las nuevas relaciones en la política internacional. A través de él podemos comprender por qué Estados Unidos ha cedido su poder de veto sobre el Protocolo de Kioto. Éste se constituye como una problemática cuyos efectos son diferidos en el tiempo, respecto a los problemas de la seguridad que, desde el 11 de septiembre de 2001, se constituyen en un tema directo e inmediato no sólo para su seguridad sino para mantener el orden mundial, orden que se constituye en prerrequisito para su liderazgo. A través de su no veto y aceptación tácita es que podemos comprender por qué, por otra parte, los Estados del Norte con pretensión de liderazgo hayan aceptado sin condicionamientos concretos la política estadounidense de seguridad y lucha contra el terrorismo.¹⁰

Es cierto que Estados Unidos no ha aceptado el Protocolo de Kioto ni hasta ahora ha entrado a formar parte de él. Pero ello no desmiente la tesis afirmada. Es que el poder, si es verdaderamente hegemónico, se mide por su efectividad y Estados Unidos no ha logrado impedir su negociación y próxima puesta en marcha. Sin aventurarnos a hacer futurología, los Estados que han adherido a ese régimen cuentan con suficiente representatividad dentro del sistema internacional, lo cual augura que, más temprano que tarde, Estados Unidos se insertará en dicho sistema. Es que mucho tiene para perder. Los regímenes no son de fácil creación, y están íntimamente relacionados entre sí. Por ello, para intensificar su potencial en materia de seguridad, como una ley natural de la compensación, deberá defleccionar algunas de sus pretensiones para que el sistema internacional asuma, poco a poco, las características de un sistema más abierto. +

Bibliografía

- ARON, Raymond (1997); *Estudios Políticos*; México, Fondo de Cultura Económica.
- ATKINS, Pope (1991); *América Latina en el Sistema Político Internacional*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ATTINA Fluvio (2001); *Sistema Político Global*; Barcelona, Paidós.
- BECK, Ulrich (1998); *¿Qué es la globalización?*; Barcelona, Paidós.
- BERNAL- MEZA (2002); *Sistema Mundial y MERCOSUR*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. (1998); *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*; Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- BOBBIO, Norberto (1996); *El filósofo y la Política*; Fondo de Cultura Económica.
- CHOMSKY, Noam (2002); *El terror como política exterior de los Estados Unidos*; Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- DOUGHERTY - PFALTZGRAFF (1993); *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ESCODÉ, Carlos (1982); *El realismo periférico*; Buenos Aires, Planeta.
- FUKUYAMA, Francis (1990); "¿El Fin de la Historia?", en *Revista Estudios Públicos*, número 37.
- GOBBI, Hugo (2002); *Orden y Desorden internacional*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- GORE, Albert (1992); *Earth in the Balance: Ecology and the Human Spirit*; Nueva York.

⁹ Dicha horizontalidad se refleja en aquellos acuerdos que comprometen sólo indirectamente intereses hegemónicos, tal como sucede en los regímenes de la OIT, PNUD, etc. La hipocresía de la discordancia entre los hechos y las normas, y por lo tanto la verticalidad, se acentúa cuanto mayores son los intereses económicos, estratégicos e ideológicos comprometidos.

¹⁰ Hablamos de condicionamientos concretos porque las meras declaraciones no son más que ello, declaraciones, expresión de deseos, o discursos para el electorado interno, más aún cuando quienes efectúan esas declaraciones son Estados como Francia o Rusia que hubieran podido llevar su oposición al Consejo de Seguridad para crear un verdadero bloqueo a la decisión estadounidense de invasión a Irak.

- HOFFMANN, Stanley (1963); *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*; Madrid, Tecnos.
- (1991); *Jano y Minerva - Ensayos sobre la guerra y la paz*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1997); *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*; Buenos Aires, Paidós.
- KEOHANE, Robert O. (1988); *Después de la hegemonía; Cooperación y discordia en la política económica mundial*; Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE y NYE (1988); *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- KENNEDY, Paul (1989); *Auge y Caída de las Grandes Potencias*; Madrid, Globus Comunicación, 2 vol.
- (1993); *Hacia el Siglo XXI*; Barcelona, Plaza & Janés Editores.
- KRASNER, Sthephen D. (2001); *Soberanía, hipocresía organizada*; Barcelona, Paidós Ibérica.
- MERLE, Marcel (1984); *Sociología de las Relaciones Internacionales*; Madrid, Alianza Editorial,.
- MITRANY, David, (1975); *The Functional Theory of Politics*; Londres, St. Martin's Press for the London School of Economics and Political Science.
- MORGENTHAU, Hans J. (1980); *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ROMERO, Carlos (1993); *Economía de los recursos ambientales y naturales*; Editorial Alianza.
- SARTORI, Giovanni (1998); *Elementos de teoría política*; Madrid, Alianza Editorial.
- TOMASSINI, Luciano (1989); *Teoría y práctica de la política internacional*; Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- WALLERSTEIN, Immanuel, (1974); *The modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy*; Cambridge, Cambridge University Press.
- (2002); *Un mundo incierto*; Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- WALTZ, Kenneth (1988); *Teoría de la política internacional*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- WALZER, Michel (2001); *Guerras justas e injustas*; Madrid, Paidós.

- Una triangulación conflictiva: Argentina, Brasil y Estados Unidos

Causas del aplazamiento de la integración sudamericana

Aldo Javier López

Licenciado en Relaciones Internacionales

I. Introducción

Hacia 1930 se produce un quiebre en la evolución política y económica mundial. En un sentido estrictamente político, América Latina inicia un proceso de restauración oligárquica, que luego dará paso al populismo. Y en un sentido económico, íntimamente ligado al anterior, se desarrolla una nueva estrategia de inserción en la economía internacional.

Uno de los rasgos de este cambio fue la crisis del modelo de organización económica-social agroexportadora a partir de la década del treinta, la cual dio lugar a profundos procesos de transformación económica y social en los principales países de la región: "la urbanización y las migraciones internas, la industrialización, la creación del mercado interno, la modernización, el desarrollo de grupos y clases basados en intereses urbanos y su creciente papel en el rumbo de la política".¹

Aquello conduce a cambios importantes en la estructura industrial, en los métodos de producción y en la organización del trabajo, así como también a la creación de artículos completamente nuevos, para los cuales había que crear nuevos mercados. Así, en los años veinte, se hacía imprescindible la existencia de mercados de consumo masivos para la colocación de la producción. El fracaso de este logro se refleja en la crisis de los años treinta. Según Aglietta, se debió a que "no se había podido generar un mercado para la clase trabajadora debido a las condiciones sociales de producción prevalecientes".²

En América Latina, inicialmente, las fórmulas políticas superadoras de la crisis del capitalismo fueron, según Graciarena, principalmente dos: la restauración oligárquica y el populismo. Siguiendo a este autor, ambas tendrían un fuerte ingrediente autoritario y un resuelto respaldo militar. La Argentina del 30, estaría representada por la primera de las alternativas, mientras que el Brasil de Getulio Vargas, también del mismo período, la segunda de ellas. Sin embargo, el rol del Estado en ambos casos, sería similar.³

La restauración oligárquica fue efímera y el populismo sería la opción dominante en la región. Se trataría de un modelo político donde "las clases sociales emergentes ligadas al proceso de industrialización (tanto burguesías nacionales modernizantes como sectores populares especialmente urbanos) encontraron –o mejor dicho conformaron, aunque en diferentes grados de poder y de influencia en el producto final– un Estado y un régimen que pudiera dar respuesta política, económica y social a la crisis de dominación

¹ Calderón, Fernando y Jelin, Elizabeth; *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*; Buenos Aires, CEDES; pág 6.

² Aglietta, Michael; "A Theory of Capitalist Regulation: The U.S. Experience", Londres, Reino Unido, en Roccatagliata, Juan; *Geografía y políticas territoriales. La ordenación del espacio*; Buenos Aires, CEYNL, 1994, pág 145.

³ Graciarena, Jorge; *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, y prospectiva*; Buenos Aires, Eudeba; pág. 31.

oligárquica".⁴ Se pretendía incluir distintos elementos en un bloque único, lo cual suponía que los diversos partidos se disolvieran en un mismo movimiento político. Carmagnani presenta una afirmación claramente controvertida: "tanto el peronismo como el getulismo, podían organizarse en diferentes maneras, pero siempre el papel hegemónico quedaba reservado a la oligarquía",⁵ es por eso que el populismo no puede ser considerado una fórmula de centro-izquierda, como era el "progresismo", sino como una fórmula de centro-derecha, más allá de la idea del Estado Social redistribucionista.

Las relaciones entre Brasil y Argentina han sido fuertemente influidas por sus propias vidas políticas internas. Estas a su vez se tornaron en el siglo XX crecientemente comparables. El punto de conexión más importante, entre la realidad brasileña y la argentina, es a partir de los años cuarenta con la ampliación de la representatividad política de un extensa gama de trabajadores urbanos. Ambos procesos tuvieron en común el surgimiento de liderazgos personales únicos, capaces de asegurar un nuevo estatus económico y político a las clases trabajadoras de sus países. Como así también ambos se vieron involucrados en una nueva inserción internacional de América Latina. Pero el rasgo sobresaliente a nivel regional fue el fallido intento de iniciar un proceso de integración económica sudamericana para proyectarse en el nuevo contexto económico internacional, debido a la fuerte intervención estadounidense y la constante relación conflictiva entre Argentina y Brasil por la hegemonía regional, más allá de las similitudes ideológicas.

En este sentido, el presente artículo se organiza partiendo de los antecedentes de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil, teniendo como marco temporal el periodo 1920-1945. Seguidamente, se expone la tercera posición del gobierno peronista, fundamental para abordar el tema, y su desarrollo en el contexto internacional. Luego, se analiza la triangulación Buenos Aires - Río de Janeiro-Washington, explicando su funcionamiento y significación, centralizándose en el período 1946-1955. Finalmente se presenta una serie de consideraciones en torno a la triangulación y su impacto en el proceso de integración regional sudamericano.

II. Antecedentes: el período 1920 - 1945

Para comenzar a describir los antecedentes de la relación Argentina-Brasil se podría partir de la afirmación de Stanley Hilton en su obra: "la imagen de una Argentina agresiva y expansionista fue una constante de la historia brasileña durante muchos años".⁶ Según el autor, hasta 1930 en Brasil se creía que la Argentina estaba en busca de su supremacía continental, "buscaba aislar a su vecino como una isla luso-africana en medio de un archipiélago hispano-americano". Los presupuestos militares argentinos de los años veinte generaron ansiedad en Río de Janeiro. Durante la primera guerra mundial y la guerra del Chaco, la posibilidad de guerra entre los dos países fue un tema permanente en la discusión estratégica brasileña. Según los brasileños, a juzgar por el papel desempeñado por la Argentina en la guerra del Chaco, el objetivo era aislar a Brasil. Se creía que la Argentina quería reconstruir el Virreinato del Río de la Plata. En 1938, el general Pedro de Góes Monteiro volvió de la Argentina convencido de que existía el peligro de un ataque por parte de la Argentina.

⁴ Calderón, Fernando y Jelin, Elizabeth; ob. cit.; pág. 8.

⁵ Carmagnani, Marcelo; *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*; Barcelona, Editorial Crítica, 1984; pág. 248.

⁶ Confr. Stanley E. Hilton, "The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy", *Political Science Quarterly*; vol. 100, N° 1, primavera 1985; en Escudé, Carlos; *Historia general de las relaciones exteriores argentinas*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2002.

La segunda guerra mundial trajo nuevas tensiones debido a la posición neutralista de la Argentina. Hubo asimismo preocupación por el crecimiento del nacionalismo en este país. El canciller Oswaldo Aranha temía más un ataque argentino por el sur que la amenaza nazi en el noreste. El establecimiento del régimen de 1943 en la Argentina aumentó los temores, dado que éste propiciaba abiertamente un bloque de naciones con ideas semejantes para aislar a Brasil y combatir la influencia de Estados Unidos. Nuevamente aparecía la idea de reconstruir el virreinato.

La estrategia de Brasil hacia la Argentina fue implementar una acción de contención y establecer una relación especial con Washington. La primera consistió en mantener oficialmente una relación de cordialidad y contactos económicos bilaterales. Las buenas relaciones diplomáticas se cultivaron, y se realizaron visitas recíprocas de varios presidentes, pero siempre tomando precauciones en el aspecto militar. Brasil reconoció al gobierno argentino de 1943 y apoyó a la Argentina para que volviera al sistema interamericano, disintiendo en esto con Estados Unidos. A partir de 1930 se promovió el comercio entre ambos países. La Argentina constituía un buen mercado para los productos brasileños, pero era renuente a comprar por temor a permitir un gran crecimiento de su rival.

Si se enfoca la relación especial con Estados Unidos, éste último era visto como fuente de asistencia militar y económica por Brasil, cuya contrapartida sería la intercesión de Brasil en favor de Washington en Sudamérica. Quedaba sobrentendido el hecho de que Brasil y América hispánica eran antagonistas. Brasil y Estados Unidos se percibían a sí mismos aislados en el continente, y Estados Unidos podría fortalecer la posición de Brasil hacia la Argentina.

La relación Estados Unidos-Brasil fue particularmente objeto de discusión académica. Hilton refuta la tesis de Frank McCann de que la política de Roosevelt apuntaba a establecer la hegemonía económica y política sobre Brasil. Asimismo aquél está en desacuerdo con la aseveración de McCann de que Washington jugara un doble juego con Río –buscando la dominación de Brasil al mismo tiempo que formulaba el programa de asistencia militar de posguerra reduciendo o eliminando la importancia de Brasil–. Por el contrario, Hilton afirma que los líderes brasileños desarrollaron un oportunismo maquiavélico, logrando explotar la condición geográfica de Brasil para obtener concesiones económicas, militares y políticas de Washington. En su opinión, "la administración de Roosevelt nunca desarrolló ningún programa para establecer control económico, político o militar sobre el país sudamericano".⁷

Uno de los graves problemas que ha tenido y sigue teniendo Brasil es la insuficiencia de capital para desarrollar la industria pesada. Es así que en 1940 el gobierno brasileño recibía el primer préstamo para la construcción de la planta siderúrgica de Volta Redonda. A esto siguieron nuevos préstamos, transferencia de tecnología y la asignación de la primera prioridad en 1941 al proyecto del acero brasileño. Dos años más tarde, el proyecto de Volta Redonda recibía igual prioridad que las nuevas plantas siderúrgicas en Estados Unidos. También se pueden mencionar los altos precios pagados por el café brasileño. Asimismo, en 1942 el gobierno estadounidense colocó a Brasil en la misma categoría que Gran Bretaña respecto del petróleo, cubriendo todos los requerimientos de las fuerzas armadas brasileñas, después de entrar Brasil en la guerra.⁸

⁷ Confr. Frank D. McCann, Jr.; *The Brazilian-American Alliance, 1937-1945*; Princeton, 1973, cit. en Stanley E. Hilton, "Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro 'Axis' during the World War II Era", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 59, N° 2, 1979; págs. 201-202. Cit. en Escudé, Carlos; *Historia general de las relaciones exteriores argentinas*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2002.

⁸ S.E. Hilton, "Brazilian Diplomacy...", ob. cit.; págs. 204-205 y 211-212, idem.

El 28 de enero de 1943, en la entrevista secreta mantenida entre Vargas y Roosevelt, el primero planteó claramente lo que el gobierno brasileño pretendía a cambio de su ayuda a la causa aliada. Los dos primeros puntos tenían que ver con el prestigio del país: una posición internacional más prominente y el reconocimiento de la preeminencia de Brasil en Sudamérica. Esto incluía el desarrollo del poder aéreo, naval y terrestre, y el fomento de la industria pesada y de guerra. Brasil también deseaba extender sus líneas férreas y carreteras por motivos económicos y estratégicos. El Presidente brasileño también expresó el deseo de ganar mayor influencia sobre Portugal y sus posesiones. La preponderancia económica sobre las colonias portuguesas en África aparecía como de vital importancia para Brasil, lo cual demostraría que las ambiciones brasileñas excedían el marco continental.⁹ Esto permite demostrar que era Brasil el país que tenía ambiciones hegemónicas, y no su vecino del sur.

La segunda guerra mundial fue funcional para este objetivo. Para acrecentar el estatus internacional de Brasil, Vargas se convenció de que debía enviar una fuerza expedicionaria al frente de batalla. A pesar de alguna oposición inicial de los generales Góes Monteiro y Eurico Dutra, el Presidente sostuvo que el hecho fortalecería la posición del país en la mesa de la paz y en Sudamérica, y contrarrestaría el creciente número de las fuerzas armadas argentinas. El Departamento de Guerra estadounidense no estaba de acuerdo con la formación de dicha fuerza, principalmente porque no era necesaria para ganar la guerra. Roosevelt, aparentemente como consecuencia de sus conversaciones con Vargas, desestimó dichas objeciones, por lo cual Río habría de tener su *Força Expedicionária Brasileira (FEB)*, y también su voz en las conversaciones que darían forma al mundo de posguerra. Estimulado por la visita de Roosevelt, por los triunfos aliados en el norte de África –que hacían imposible un ataque a Brasil–, y por la provisión de armamento, Vargas se dedicaría entonces a buscar la hegemonía en Sudamérica.¹⁰

En el ámbito del cono sur, en los meses siguientes, los Presidentes de Bolivia y Paraguay fueron recibidos en Río. Se hicieron planes para la terminación de un ferrocarril desde la ciudad boliviana de Santa Cruz hasta el Mato Grosso, que daría a Bolivia salida al Atlántico. Las discusiones con Paraguay fueron semejantes, y se refirieron a la posibilidad de unir Concepción y San Pablo por ferrocarril. Mientras tanto, los paraguayos tendrían algún puerto libre en la costa brasileña. Se ofreció también a los paraguayos la posibilidad de entrenamiento en bases militares brasileñas. Al igual que había hecho la Argentina, Vargas ofreció al Paraguay condonar la deuda pendiente de la guerra de la Triple Alianza. El gobierno brasileño también intentó fortalecer al Uruguay.¹¹

En Argentina, en julio de 1943, con la Revolución encabezada por el GOU (Grupo de Oficiales Unidos), se presentó una disyuntiva para el gobierno brasileño, reconocer o no el gobierno de facto instaurado. Rodrigues Alves, embajador brasileño en Argentina, aconsejó el inmediato reconocimiento del nuevo gobierno argentino. La sugerencia encontró eco en el gobierno de Río, que no tenía ninguna intención de provocar a los gobernantes militares de la Argentina. El embajador estadounidense en Buenos Aires, Norman Armour, sostenía en cambio que la dilación del reconocimiento diplomático

⁹ Gary Frank; *Struggle for Hegemony in South America: Argentina, Brazil, and the United States during the Second World War*; Univ. of Miami, 1979; págs. 36 y 99. Frank D. McCann, "Brazil, the United States, and World War II: A Commentary", *Diplomatic History*; vol. 3, N° 1, invierno 1979; págs. 70-71. McCann aclara que pocos documentos estadounidenses se refieren a una alianza estadounidense-brasileña de asistencia mutua en el sentido que constantemente lo hacen los documentos brasileños. Incluso, la preeminencia de Brasil en América Latina no fue ampliamente reconocida en Estados Unidos, ibídem; pág. 71. Cit. en Escudé, Carlos; *Historia general en las relaciones exteriores argentinas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2002.

¹⁰ Confrontar en: G. Frank, ob. cit., págs. 37-38.

¹¹ Confrontar en: G. Frank: ob. cit., pág. 38.

podría llevar al gobierno argentino a la ruptura de relaciones con el Eje (Berlín-Roma-Tokio). Defendiendo su punto de vista, Rodrigues Alves argüía que los países limítrofes con la Argentina debían considerar otros factores y fundamentalmente no podían correr el riesgo de disgustar al régimen militar impidiendo su admisión a la comunidad hemisférica. Finalmente, la opinión brasileña prevaleció. Un enojado Armour comunicó a su gobierno que la actitud de Brasil había provocado que Chile, Bolivia, Paraguay y probablemente Uruguay reconocieran al gobierno argentino. Brasil había sido el primero en hacerlo, y el embajador brasileño consideraba que esto había causado una impresión favorable en la Argentina.

El canciller argentino, almirante Segundo Storni, después de entregar al embajador estadounidense la nota que provocaría su renuncia, convocó inmediatamente al embajador Rodrigues Alves. El motivo era un pedido de ayuda al gobierno brasileño para reconstruir el grupo ABC (Argentina-Brasil-Chile). Si bien rechazaba la idea de una alianza formal para no disgustar a los países menores, Storni proponía que los tres países colaboraran más estrechamente. El canciller argentino comunicó también a su interlocutor que el gobierno argentino no estaba en condiciones de romper relaciones con el Eje. Evidentemente, ante la posibilidad de que el gobierno de Washington reaccionara adversamente frente a su carta, Storni trataba de fortalecer los lazos regionales. Al informar a su gobierno, Rodrigues Alves señalaba su decidida oposición a la coalición ABC. En su opinión un bloque de esa naturaleza sólo podía provocar preocupación en el gobierno estadounidense y en los países menores de Sudamérica. Por el contrario, el gobierno chileno fue más receptivo a la sugerencia de Storni. Dicho gobierno estaba disgustado con el gobierno boliviano, porque el último había comenzado a presionar nuevamente por su salida al mar. Por lo tanto, estaba dispuesto a aceptar cualquier arreglo que desalentara los planes bolivianos.¹²

Por la actitud neutralista de los sucesivos gobiernos argentinos, el gobierno de Roosevelt estaba decidido a emplear mano dura con el régimen argentino. De aquí en adelante, Brasil no recibiría sólo ayuda a los efectos de la guerra sino también para hacer frente a su rival. El equilibrio de poder en Sudamérica dejó de interesar totalmente al gobierno estadounidense. Quedó además en manos de Brasil la capacidad de sacar provecho del deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina. El presidente Vargas inmediatamente ordenó a su embajador en Washington actuar con rapidez para obtener nuevas entregas de equipo militar. Incluso el embajador trató de evitar –aunque éste fuera remoto– un mejoramiento en las relaciones argentino-estadounidenses, después de que la Argentina rompiera relaciones con el Eje en enero de 1944, porque esto implicaba que su rival podía recibir ayuda militar por el sistema de préstamo y arriendo.

Con el tercer golpe interno dado dentro del régimen militar argentino, es decir el recambio de Ramírez por el general Edelmiro Farrell, el gobierno de Estados Unidos presionó a los demás países americanos para que no reconocieran al nuevo gobierno argentino. Brasil, que en el caso anterior de Ramírez se había apresurado a otorgar el reconocimiento, esta vez decidió esperar. No obstante, el gobierno y los militares brasileños continuaron albergando una gran preocupación respecto de la situación con la Argentina y, ante lo incierto de la misma, consideraron que no tenían otra alternativa que mantenerse cerca de Estados Unidos. Ante la actividad militar desplegada por el coronel Perón, ahora ministro de Guerra, el general Góes Monteiro llegó al extremo de aconsejar el traslado de la fuerza expedicionaria –lista para embarcar con destino a Italia– hacia la frontera con la Argentina. Asimismo aconsejaba construir bases aéreas, navales y militares en los

¹² G.V. 43.02.17, R A to Vargas; G.V. 43.03.03/2, RA to Vargas; Ruth y Leonard Greenup, *Revolution Before Breakfast: Argentina 1941-1946*, Chapel Hill, Univ. of North Carolina Press, 1947, págs. 81-82; G.V. 43.06.02/1, cit. en *ibid.*, págs. 42, 48 y 49-51. Cit. en Carlos Escudé, *ob. cit.*

estados del sur. El general señalaba que Brasil debía asegurar su supremacía en Sudamérica, pues el liderazgo continental de la Argentina era contrario a los intereses vitales de su país.¹³

Después de la muerte del embajador Rodrigues Alves, en mayo de 1944, el Presidente Vargas mantuvo contacto extraoficial con el gobierno militar argentino, a través de un periodista brasileño, Caio Julio César Vieira. Éste conversó frecuentemente con Perón y con el nuevo canciller, general Orlando Peluffo. "Perón afirmó a Vieira que la unidad de la Argentina y Brasil era necesaria para mantener la armonía en el hemisferio".¹⁴ También señaló que el presidente Vargas debía comprender que el único objeto del rearme argentino era mantener la paridad con Brasil, a fin de preservar el equilibrio en Sudamérica.

Por otra parte, es importante mencionar la conclusión del trabajo de Gary Frank, que señala que la ayuda militar estadounidense a Brasil se incrementó notablemente en un momento de la evolución de la guerra en que dejaba de ser necesaria. A comienzos de 1944, "la provisión de armas a Brasil por parte del gobierno de Estados Unidos estaba claramente apuntada a romper el equilibrio sudamericano en favor de Brasil".¹⁵ Asimismo, McCann menciona que la política estadounidense hacia Brasil en 1944 y 1945 tuvo como principal objetivo asegurar la superioridad militar de Brasil sobre la Argentina, a fin de permitir al presidente Roosevelt tratar de manera enérgica al último país.

Por su actuación en la causa aliada, los funcionarios brasileños consideraron que su país tenía derecho a recibir de Estados Unidos un trato diferente al resto de los países latinoamericanos en la posguerra. Sin embargo, este pensamiento difería con la política de estandarización de armas y entrenamiento sustentada por el Departamento de Guerra estadounidense para todo el continente. Una alianza estadounidense-brasileña, por la cual Brasil fuera transformado en un poder dominante en la región, habría producido una reacción de los países hispanoamericanos y la creación de un bloque opuesto a Estados Unidos y a Brasil, por lo cual fue desaconsejada. Tampoco logró Brasil su objetivo de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Según McCann, "Brasil se benefició de su alianza con Estados Unidos, pero también pagó un precio. Muchos brasileños consideraron que su esfuerzo no fue retribuido adecuadamente".¹⁶

III. La tercera posición

Después de una contienda electoral sin fraude y sin incidentes graves, en febrero de 1946 el coronel (R) Juan Domingo Perón triunfaba en la elección para presidente sobre la coalición opositora, la Unión Democrática, que había congregado a todo el espectro de los partidos tradicionales de la Argentina, es decir radicales, socialistas, demócratas progresistas y comunistas, con el apoyo de los conservadores. Llegaba pues con un enorme apoyo popular, pero no tendría la colaboración de fuerzas políticas que tuvieran experiencia de gobierno. Debía por lo tanto encarar la acción política con hombres nuevos. La filosofía nacionalista, junto con sus simpatías hacia Italia y Alemania, que había sido su guía en los días en que organizaba el GOU para preparar el golpe de

¹³ G.V. 44.01, Vargas to Martins; Papers of Cordell Hull, Manuscript Div., Library of Congress, 3 de enero y 27 de enero, 1944; 3 de febrero, 1944; cit. en *ibid.*; págs. 65-66. Cit. en Carlos Escudé: *ob. cit.*

¹⁴ G.V. 44.03.08/1, Góes Monteiro a Aranha, G.V. 44.03.13/1 and 44.03.08/1, Góes Monteiro a Aranha, cit. en *ibid.*; págs. 72-73. cit. en *ídem.*

¹⁵ Frank D. McCann, *ob. cit.*, pág. 74.

¹⁶ Frank D. McCann, "Critique of Stanley E. Hilton's 'Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro 'Axis' during the World War Era'", *Hispanic American Historical Review*; vol. 59, N° 4, 1979, págs. 695 y 700; también F.D. McCann, "Brazil, the United States, and...", *ob. cit.*, pág. 76. Cit. en Carlos Escudé, *ídem.*

estado de 1943 debía ser repensada. El Eje había perdido la guerra y el gobierno militar de Farrell-Perón se había visto obligado a cumplir con una serie de requisitos dispuestos por la Conferencia de Chapultepec para poner fin a su aislamiento internacional, entre ellos declarar la guerra a las potencias del Eje y dar los pasos para eliminar la influencia de éstas en su territorio. En la Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco, después de arduas negociaciones la Argentina había logrado ser aceptada como miembro del nuevo organismo internacional.

Más allá de las conferencias de Chapultepec y San Francisco, el año 1945 fue sumamente conflictivo en las relaciones con Estados Unidos. Una vez adoptada la Carta de las Naciones Unidas, los Estados americanos comenzaron a poner en marcha los planes que se habían aprobado en la Conferencia de Chapultepec: la suscripción de un pacto defensivo y el borrador de una carta para el sistema interamericano, considerando en ambos casos las obligaciones contraídas como miembros del nuevo organismo mundial. Para negociar el tratado de defensa, se dispuso que en octubre se reuniría una conferencia en Río de Janeiro. Sin embargo, a dos semanas de su iniciación, Estados Unidos pidió su aplazamiento, debido a nuevos problemas con la Argentina. El gobierno de Harry S. Truman acusó a la Argentina de no cumplir con sus obligaciones internacionales y declaró abiertamente que Estados Unidos no se vincularía con el régimen argentino en el tratado de asistencia militar que se debía negociar. Propuso en cambio que el tratado se negociara por consultas diplomáticas bilaterales entre Estados Unidos y los demás países latinoamericanos, posición que concitó una fuerte oposición. Hasta agosto de 1945, Spruille Braden había sido el embajador de Estados Unidos en Buenos Aires. En pocos meses había tratado de fortalecer la oposición al régimen Farrell-Perón, llevando a cabo una ostentosa campaña en contra del gobierno argentino que constituyó una abierta intervención en los asuntos internos del país. Sin embargo, su vuelta a Washington no se debió a un llamado de atención sino a una promoción en su carrera, pues fue designado Secretario Asistente de Estado para Asuntos Latinoamericanos. El secretario de Estado, James F. Byrnes, declaró que su designación era "un reconocimiento a su fiel interpretación de la política de este gobierno en sus relaciones con el actual gobierno de Argentina". Su deber sería "cuidar que la política que apoyó tan valerosamente en la Argentina continúe con valor indeclinable". De este modo, el gobierno estadounidense daba un claro respaldo a las actividades de Braden en la Argentina, lo cual implicaba que vería como deseable un cambio de gobierno en este país.¹⁷

No obstante, y a pesar de todas las presiones en su contra, principalmente la publicación del Libro Azul por el Departamento de Estado en febrero de 1946, Perón resultó electo. Esto cambiaba radicalmente las cosas en la relación bilateral. En adelante, el gobierno argentino podía esgrimir su legitimidad de origen, a la vez que su par estadounidense no tendría otro camino que avenirse a tratar con aquél. De todos modos, para el gobierno argentino la recomposición de las relaciones no sería tarea fácil en tanto Byrnes y Braden permanecieran en sus cargos en el Departamento de Estado.¹⁸

A su vez, América Latina había surgido de la guerra más dependiente del comercio, el capital y la ayuda militar estadounidense que nunca antes. Desbaratado en gran medida el tradicional comercio con Europa, los países latinoamericanos no habían tenido otra alternativa que acudir a Estados Unidos para la provisión de bienes manufacturados. Pero las economías latinoamericanas no podían solventar estas adquisiciones si no vendían sus productos, y pocos de éstos eran necesarios a Estados Unidos. A ello se

¹⁷ Gordon Connell-Smith; *Los Estados Unidos y la América Latina*; México, Fondo de Cultura Económica, 1977; págs. 222-223.

¹⁸ *Department of State Bulletin*, XIII/322, 1945, pág 291, cit. en ibíd., p. 223. Cit. en Carlos Escudé, ob. cit.

sumaba que la aumentada producción de materiales estratégicos, incentivada por Estados Unidos en los países latinoamericanos durante la contienda, también debía ser detenida. Incluso estaba presente el hecho de que, por medio del comercio estatal, los estadounidenses habían adquirido productos en América Latina a precios inferiores a los del mercado y ahora, ganado el conflicto, pretendían imponer el comercio libre. La consecuencia de esto fue muy grave para América Latina. Los precios de las materias primas se derribaron, en tanto los costos de las importaciones de manufacturas aumentaron, a tal punto que el desfase llevó a algunos países al borde de la bancarrota. Por todo esto, la prédica en favor del libre comercio no era bien recibida en la región.¹⁹

En este marco contextual, el presidente Perón asumía la presidencia. No es difícil percibir que además del trasfondo conflictivo que existía con el gobierno estadounidense, las ideas nacionalistas, estatistas, de autarquía económica, de preferencia por el bilateralismo, de equidistancia frente a los nuevos polos de poder mundiales y de liderazgo regional del Presidente argentino eran inconciliables con la concepción del sistema internacional que estaban gestando los principales funcionarios en Washington. Es decir que, aunque los miembros del gobierno estadounidense hubieran decidido olvidar lo ocurrido con la Argentina durante la guerra, todas estas cuestiones necesariamente anunciaban nuevas dificultades en la relación bilateral. Con todo, el relativo poder económico con que la Argentina emergió de la guerra le permitiría al gobierno peronista tratar de imponer su proyecto en los primeros años de gestión.

IV. La triangulación Buenos Aires-Río de Janeiro-Washington

A lo largo de los primeros veinte años del siglo XX, la Argentina había sido acusada frecuentemente en los documentos del Departamento de Estado estadounidense de albergar sentimientos racistas hacia otros países latinoamericanos y de aspirar al dominio económico del sur de Sudamérica. Más tarde, entrado Estados Unidos en la guerra a fines de 1941, la falta de alineamiento argentino provocó que encumbrados personajes del gobierno estadounidense hablaran de la "amenaza fascista" proveniente de la Argentina, de una tercera guerra mundial que tendría su inicio en este país y del expansionismo argentino. Cordell Hull, el secretario de Estado estadounidense de la época de la guerra, sostuvo haber recibido información sobre los planes detallados del círculo ultranacionalista del ejército en la Argentina, que incluían golpes de Estado de derecha en países vecinos y la formación de un bloque antinorteamericano en Sudamérica. Asimismo, el régimen del presidente Edelmiro Farrell fue acusado por el gobierno estadounidense de implementar represalias económicas en contra de otras repúblicas americanas. Simultáneamente con dicha acusación, el presidente Roosevelt ordenaba a los jefes combinados de Estado Mayor que efectuaran las preparaciones necesarias para defender al Paraguay, al Uruguay y a todos los Estados vulnerables a un ataque argentino.²⁰ Se ha visto también la ayuda militar proporcionada por el gobierno estadounidense en 1944 y 1945 a Brasil –cuando la guerra ya no lo justificaba–, al solo efecto de fortalecer a este país frente a la Argentina.

Por otra parte, los estadounidenses habían temido durante muchos años la organización de bloques regionales en América, en especial un bloque austral dominado por la Argentina, temor basado en la vieja y recurrente aspiración para su país, existente en distintos grupos políticos e ideológicos argentinos, de reconstituir el antiguo Virreinato del Río de la Plata. Sin embargo, a comienzos de 1948, la embajada estadounidense en

¹⁹ Robert A. Pollard; *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría*; Buenos Aires, GEL, 1990. pág. 202.

²⁰ Confr.: Escudé, Carlos; "Crónicas de la Tercera Posición...", especialmente el acápite "La Argentina, país potencialmente agresivo", pág. 14. cit. en Escudé, Carlos: *Historia general de las relaciones...*; ob. cit.

Buenos Aires reconocía en un extenso memorándum que no existían indicios de que la Argentina estuviera buscando el aumento de su territorio mediante la conquista. Si bien se detectaba la desconfianza regional hacia Estados Unidos, se percibía que los países americanos preferían confiar en los estadounidenses antes que en la Argentina. Se consideraba además que este país no tendría éxito en la creación del bloque austral, si Estados Unidos conseguía fortalecer el sistema interamericano, su objetivo principal en la época.²¹

Es evidente que Perón realizó esfuerzos para conseguir el liderazgo latinoamericano. La aparentemente sólida posición económica de la Argentina al finalizar la guerra, y el fuerte apoyo interno con que el Presidente argentino fue elegido, a la que se sumó la vulnerabilidad de países vecinos que atravesaban crisis sociales y económicas, ofrecieron a Perón la oportunidad de exportar bienes de consumo y capitales, al mismo tiempo que difundía su doctrina. El presidente argentino utilizó principalmente cuatro instrumentos para lograr sus objetivos: negociar convenios económicos bilaterales, designar agregados obreros en las embajadas argentinas, acrecentar la propaganda, e incentivar –o, por lo menos, presentarse como el modelo– para el establecimiento de gobiernos militares en los países latinoamericanos.²²

En el cono sur, y específicamente en su relación con Chile, la política de Perón tuvo dos planos: el retórico, que privilegiaba la relación cooperativa y la intención liberadora de la Argentina hacia su vecino, y el pragmático, que dejaba al descubierto una política activa de propósitos expansivos. Entre 1946 y 1952 hubo por parte del régimen peronista un intento de expansión de su influencia económica, política y doctrinaria, que incluso por momentos rozó la injerencia en los asuntos internos. Dicho intento fue consecuencia de la existencia de objetivos económicos, estratégicos y políticos apuntados a integrar a Chile en un bloque austral que consolidara el liderazgo argentino en la región, permitiera aplicar políticas autárquicas y contrarrestara la penetración económica de Estados Unidos.²³

Específicamente, en cuanto a las relaciones con Brasil, se puede decir que la posición internacional del gobierno de Eurico Dutra (1946-1951), de alineamiento incondicional con Estados Unidos, difirió sustancialmente de la Tercera Posición sostenida por el gobierno de Perón. No obstante, el gobierno brasileño trató de que no se llegara a una situación conflictiva con la Argentina, buscando incluso limar asperezas entre Washington y Buenos Aires. Con todo, la postura competitiva se mantuvo, al tratar de mantener Brasil una posición privilegiada frente a Estados Unidos y de predominio en el ámbito regional. La política argentina de intentar establecer uniones económicas entre los países limítrofes, sin tener en consideración los organismos multilaterales establecidos a partir de 1945, llevó a Brasil a alinearse con Estados Unidos a favor del multilateralismo y la

²¹ Confr. 711.35/1-548, RG 59, DOS, NA, "Comments on our Relations with Argentina", cit. en *ibid.*; pág. 17. Cit. en Escudé, Carlos: *Idem*.

²² Harold Peterson; *La Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960*, Buenos Aires, Eudeba, 1970, págs. 536-538. Véase también Arthur P. Whitaker, *La Argentina y los Estados Unidos*, Buenos Aires, Proceso, 1956, págs. 254-255, y J. A. Tulchin, *ob. cit.*; págs. 216-217. Juan Archibaldo Lanús hace una interpretación radicalmente distinta del objetivo de la política exterior peronista, señalando el propósito de construir un ámbito de solidaridad en América Latina, que desterrara la competencia y la lucha ideológica, y reemplazara la política de poder por la de colaboración. Esto parece haber sido parte de la retórica del peronismo, pero muchas de las acciones llevadas a cabo por el gobierno de Perón en Chile, durante la presidencia de González Videla, no se condijeron con aquélla. Cfr. J. A. Lanús, *ob. cit.*, tomo I; págs. 45-46. Cit. en Escudé, Carlos: *Historia general de las relaciones...*; *ob. cit.*

²³ Leonor Machinandiarena de Devoto; "La influencia del justicialismo en Chile, 1946-1952", tesis de doctorado, Departamento de Historia, UBA, 1995. Véase también Mónica Quijada, "El proyecto peronista de creación de un Zollverein sudamericano, 1946-1955", *Ciclos*, año IV, vol. IV, N° 6, 1er. semestre de 1994. Cit. en Escudé, Carlos: *Historia general de las relaciones...*; *ob. cit.*

vigencia de la cláusula de nación más favorecida. Asimismo, preocupaciones geopolíticas llevaron al gobierno brasileño a prestar especial atención a las relaciones de la Argentina con Bolivia y Chile, países que tenían amplios sectores vinculados al régimen peronista. Los convenios argentino-bolivianos firmados para la construcción del ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra incentivaban la preocupación en el caso de Bolivia.

También el gobierno de Dutra se opuso tenazmente al proyecto de Perón de refluotar el bloque ABC. A mediados de 1947, el canciller brasileño Raúl Fernández declaraba que "Brasil no estaba interesado en la formación de un bloque latino patrocinado por el presidente Perón, en la reminiscencia del antiguo bloque ABC".²⁴

Las diferentes posiciones en el campo internacional –la alineación con Estados Unidos, en el caso de Brasil, y la Tercera Posición equidistante de las dos potencias mundiales, en el de la Argentina– se pusieron de manifiesto en varias oportunidades. Por ejemplo, la Argentina estableció relaciones con la Unión Soviética en junio de 1946, y Brasil las interrumpió en octubre de 1947; Brasil fue un propulsor del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) en el continente, mientras que la Argentina demoró varios años en ratificarlo; Brasil apoyó la creación del Consejo de Seguridad de la ONU y la constitución del Estado de Israel, en tanto la Argentina planteó sus reservas en ambos asuntos.²⁵

Por otra parte, cuando en 1949 Getulio Vargas apareció nuevamente en el horizonte político de su país como candidato a la presidencia, muchos brasileños objetaron sus contactos con Perón, a través del presidente del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), senador Salgado Filho, y del periodista y embajador en Buenos Aires, Batista Luzardo. Perón ofreció todo su apoyo al partido de Vargas. No obstante, "debido a la oposición que el régimen de Perón despertaba en el Parlamento, la diplomacia, la prensa y la opinión pública brasileños, el presidente Vargas no pudo concretar sus planes de acercamiento a la Argentina".²⁶

La prensa brasileña presentaba al régimen argentino como potencialmente agresivo respecto de Brasil. Se mencionaban especialmente su armamentismo, su expansionismo e imperialismo, su doctrina y los rasgos autoritarios del presidente Perón. Los principales diarios brasileños como *O Globo*, *Correio da Manhã*, *O Jornal*, *Diario de Noticias*, *Jornal do Brasil*, *Diario Carioca* y los pertenecientes a la cadena de Diarios Asociados compartían la posición mencionada. Sólo el diario oficialista de izquierda, *Ultima Hora*, y *O Mundo* mostraban una postura proargentina. En marzo de 1949, a la campaña en contra del gobierno peronista se sumaba el *Jornal do Comercio*, anunciando la gravedad de la situación económica argentina. Ante el decreto del gobierno argentino sobre la distribución del papel de diario, el periodismo brasileño salió en defensa de los diarios argentinos *La Nación* y *La Prensa*.²⁷

La política exterior del segundo gobierno de Vargas (1951-1954) tendría como objetivo recuperar la capacidad de negociación de Brasil frente a Estados Unidos, lo cual sería un obstáculo para el acercamiento con la Argentina. Brasil podía negociar el suministro de materiales estratégicos, la colaboración de tropas brasileñas en la guerra de Corea, y el incondicional apoyo a Estados Unidos en la Guerra Fría. A cambio buscaba el apoyo del

²⁴ Mónica Hirst; "Vargas y Perón. Las relaciones argentino-brasileñas", *Todo es Historia*, Nº 224, diciembre de 1985; págs. 10-12.

²⁵ M. Hirst; idem; pág. 12.

²⁶ Saavedra, Marisol; "Peronismo y antiperonismo en Chile y Brasil", *Todo es Historia*, Nº 369, abril de 1998; págs. 27-28.

²⁷ Cooke, Juan I. a Sosa Molina, Humberto, 23 de noviembre de 1948; Informe elaborado por la embajada argentina a Jerónimo Remorino, 27 de julio de 1954, AMREC, cit. en *ibíd.*, p. 28. Cit. en Escudé, Carlos: *Historia general de las relaciones exteriores...*; ob. cit.

gobierno estadounidense para las obras de infraestructura requeridas para sus industrias. Aunque este plan limitara la inclusión de Brasil en la construcción de un bloque latinoamericano, ya fuera político o económico, Vargas trató de evitar que su participación en un proyecto regional de ese tipo fuera descartada por completo.²⁸

La buena relación que Vargas parecía desear mantener con la Argentina se vio obstaculizada por la posición contraria a un entendimiento con Perón de su canciller João Neves de Fontoura. Neves prestó mucha atención a las amenazas que en el plano internacional podía provocar la política exterior de la Argentina. Así, en 1950 fue percibido con cierto recelo el propósito de Perón de mejorar las relaciones con Estados Unidos. Tanto los informes del embajador brasileño en Washington como los del propio canciller en ocasión de la Cuarta Reunión de Consulta Panamericana revelaban que la relación conflictiva de la Argentina con Estados Unidos resultaba funcional a los objetivos de Brasil. La preocupación brasileña se acrecentó cuando el nuevo gobierno republicano de Eisenhower demostró que tenía intenciones de mejorar la relación con la Argentina. Sin embargo, para el embajador brasileño en Buenos Aires, Batista Luzardo, una buena relación con la Argentina no necesariamente representaría un obstáculo para los vínculos con Estados Unidos. A su vez, las relaciones de Brasil con Estados Unidos también preocupaban al gobierno argentino, el cual siempre trató de neutralizar las demostraciones más claras del alineamiento brasileño.²⁹

Las negociaciones para el acuerdo militar brasileño-estadounidense de 1952 provocaron tensiones en la relación de la Argentina con Brasil. Como este acuerdo y los del gobierno estadounidense con Uruguay y Chile dejaban a la Argentina bastante aislada, el gobierno argentino comenzó a presionar a Vargas para la firma de un convenio militar. El gobierno brasileño señaló que cualquier tratativa debía respetar la posición militar-estratégica establecida en las conferencias interamericanas desde 1947. Incluso, Góes Monteiro, jefe del Estado Mayor, puso la condición de que el eventual pacto fuera aprobado por las autoridades militares estadounidenses. Pero estas negociaciones finalmente no prosperaron. El principal opositor a una alianza con la Argentina fue el canciller Neves. Por cierto, el gobierno argentino advirtió que las presiones internas impedían a Vargas alcanzar un deseado entendimiento con la Argentina. Según el embajador argentino en Brasil, Juan I. Cooke, a un canciller enemigo de la Argentina se sumaban las opiniones vertidas en el Parlamento y en la prensa en contra de un acercamiento con la Argentina que ejercían gran influencia en las decisiones del Presidente. Perón sostuvo que ésta era además la razón para el rechazo de Vargas a su proyecto de constitución del ABC.³⁰

El viaje de Perón a Chile, en febrero de 1953, y su objetivo de firmar un tratado de unión económica argentino-chilena produjo una gran conmoción en Brasil. La intención de Perón fue interpretada como similar a la política de Hitler hacia Austria, y como expresión del expansionismo peronista. Se celebraba que el tratado no hubiera podido ser concretado, y se señalaba que, de ser aceptado, Chile no tendría posibilidad de independencia económica y resignaría su industrialización para consolidar la de su vecino. Si bien, como consecuencia del viaje de Milton Eisenhower en 1953, la campaña periodística en contra de la Argentina se moderó un poco, el embajador argentino continuó informando de publicaciones antiargentinas prácticamente hasta el final del gobierno de Perón.

El Presidente argentino generó una fuerte oposición en el Congreso brasileño. En esto hay una gran similitud con Chile, en época del presidente González Videla. Las críticas

²⁸ Hirst Mónica; ídem, pág. 18.

²⁹ Idem; págs. 18-22.

³⁰ Hirst, Mónica; ob. cit.; págs. 24-25.

sostenían que la Argentina representaba una amenaza por su expansionismo y armamentismo. Tanto los tratados firmados entre ambos países, como el intervencionismo argentino en la región, la infiltración ideológica en el interior del país, y la política de uniones económicas eran factores considerados perjudiciales para Brasil. En especial la propaganda peronista que llegaba a Brasil –calificada como subversiva– causó honda preocupación. Al producirse la firma del Acta de Santiago (suscripta en febrero de 1953 entre Argentina y Chile), el senador Hamilton Nogueira llamó la atención sobre el “imperialismo argentino”, que apuntaba a convertir a la Argentina en el país más fuerte de la región, y al cual los brasileños no tomaban debidamente en cuenta. Se percibía que al contrario de lo que sucedía con Brasil, la Argentina había expandido su zona de influencia a Bolivia, Paraguay y Chile. Sobre todo en el último, Perón había logrado un gran triunfo con la elección de su amigo Ibáñez, que reemplazaba a un presidente probrasileño.

Los actos del gobierno argentino activaron también los mecanismos de recelo tradicionales en la diplomacia brasileña, generando una profunda desconfianza, que hizo prácticamente imposible un acercamiento con la Argentina. Las iniciativas de Itamaraty se dirigieron contra cualquier intento de formar bloques regionales. Como una forma de neutralizar el encuentro de Perón con Ibáñez y lograr apoyo regional frente a los problemas con Ecuador y Bolivia, el gobierno peruano había sugerido una visita del presidente Manuel Odría a Brasil. Perú mantenía en ese momento un alineamiento incondicional con Estados Unidos, y se oponía en consecuencia a la formación de un bloque regional encabezado por la Argentina. El canciller Neves había aceptado la sugerencia peruana. No obstante, cuando Odría llegó a Brasil en septiembre de 1953, Neves ya no estaba en su cargo y el gobierno brasileño estaba intentando mejorar sus relaciones con la Argentina, por lo cual la visita no fue demasiado fructífera. La extensión del ferrocarril brasileño a la zona fronteriza con Bolivia y Paraguay, y el aumento de los vínculos con Venezuela, Colombia y Chile fueron otras formas del gobierno brasileño de contrarrestar la fuerte presencia regional argentina.³¹

Las tensiones internas brasileñas se agudizaron después del discurso de Perón en la Escuela Superior de Guerra argentina, que tuvo lugar en noviembre de 1953 y revistió carácter secreto. El presidente argentino afirmó que la cancillería brasileña constituía el principal obstáculo a una alianza con Vargas, debido al “sueño de hegemonía que albergaban sus funcionarios”.³² También señaló que los motivos que impedían al gobierno brasileño participar del ABC se relacionaban más con cuestiones de política interna que con la voluntad del presidente Vargas. Cuando el discurso de Perón fue conocido en Brasil a principios de 1954, hubo una gran reacción en la prensa y en el Congreso. En el último se reveló un fuerte ánimo de confrontación con la Argentina. La eventualidad de que Vargas estuviera considerando algún tipo de alianza con Perón fue calificada como traición.

No obstante, la asunción del nuevo canciller Vicente Rao en junio de 1953 había provocado en el embajador Cooke la inmediata percepción de que las relaciones bilaterales habían mejorado. Asimismo, el nuevo embajador en Buenos Aires, Orlando Leite Ribeiro, trataba de encontrar soluciones pragmáticas a los problemas. Leite Ribeiro aconsejaba un acercamiento con la Argentina, pero manteniendo una actitud alerta frente al “esfuerzo de penetración económica argentina en el Continente”.³³ El embajador proponía, no sin cierta ambigüedad, la ejecución de varias políticas. En primer lugar,

³¹ Idem; pág. 26.

³² Idem.

³³ Carta de Leite Ribeiro a Vargas, 15 de enero de 1954, Archivo Getulio Vargas, 54.01.05/2, cit. en ídem; pág. 28.

aconsejaba aceptar el principio de la integración económica continental, pero sin politizarlo y retardando su implementación. En segundo término, postulaba prepararse activamente para constituir en poco tiempo el centro de un bloque económico. Para esto era necesario un esfuerzo mayor en favor de la industrialización; además del desarrollo de las comunicaciones a través del Amazonas, de la red ferroviaria Santos-Santa Cruz (denominado nexos mineral), y de la red mixta del ferrocarril y del transporte público y carreteras Santos-Ponta y Pora-Concepción (llamado nexos agrario).

El acuerdo comercial argentino-brasileño firmado a comienzos de 1953 también provocó reacciones en Brasil. En dicho convenio se estipulaba que la Argentina vendería a Brasil 1.500.000 toneladas de trigo, lo cual constituía 80% de la importación brasileña de ese cereal. Por su parte, Brasil exportaría a la Argentina madera, café, acero, cacao, banana y ananá. Para los brasileños el tratado evitaba el desembolso de dólares, en tanto que para los argentinos significaba un paso adelante en la búsqueda de integración económica. No obstante, el convenio recibió severas críticas en Brasil, pues se arguyó que este país pasaría a tener déficit en su balanza de pagos con la Argentina, y que el productor brasileño quedaba desprotegido frente al precio del trigo argentino. Sin embargo, el superávit comercial conseguido por la Argentina se mantuvo sólo en 1953, pasando al año siguiente a una situación de equilibrio y nuevamente al déficit en 1955.³⁴

Por otra parte, la política de uniones económicas reactualizada por Perón en 1953 –que había comenzado a plasmarse con la firma del Acta de Santiago en febrero y del convenio de Unión Económica Chileno-Argentina en julio de ese año– dio lugar además a la firma de actas de cooperación económica con algunos otros países. En octubre de dicho año, en ocasión de la visita de Perón a Paraguay, se firmó un convenio de Unión Económica con Paraguay. Este país resultó así el primero del hemisferio que aceptaba la invitación propuesta por el Acta de Santiago. El presidente Federico Chaves señaló que consideraba necesaria una política de cooperación y coordinación económica, aunque advirtió que los convenios regionales de índole económica no eran excluyentes. A su vez, Perón aprovechó la ocasión para responder a las críticas que se hacían a su gobierno. En un discurso pronunciado en el palacio de gobierno de Asunción, el Presidente argentino expresó lo siguiente:

"Se ha dicho que nosotros queríamos reconstituir el Virreinato del Río de la Plata, algo así como dar marcha atrás a la historia, que ha corrido sobre siglos en nuestra América.

'Se ha dicho también que la República Argentina ha querido sacar de sus fronteras el Justicialismo para imponerlo a otros países. Nosotros no nos hemos empeñado jamás en una acción tal para proselitismo justicialista. Nosotros hemos lanzado la idea y puesto en marcha una doctrina, y no tenemos la culpa si idea y doctrina han trascendido las fronteras.

'Se ha dicho también, que nuestro movimiento iba detrás de hegemonías; nosotros no pretendemos en el orden político absolutamente ninguna hegemonía. Reclamamos, sí, la hegemonía que dan el buen procedimiento y la buena fe; no la hegemonía que pueden dar la insidia y la calumnia, que si es vil para los hombres es inaceptable para los pueblos".³⁵

Se puede advertir por cierto que la política de establecer un liderazgo regional por parte del gobierno de Perón no tuvo éxito. A pesar de haber firmado un tratado comercial con la

³⁴ Hirst, Mónica; ob. cit. pág. 32.

³⁵ República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, "Expresiones de una política continental. Discursos de los presidentes Chaves y Perón"; Buenos Aires, 1953; págs. 17-18. Cit. en Escudé, Carlos; *Historia general de las relaciones exteriores argentina*; ob. cit.

Argentina a fines de 1946, el gobierno chileno no pudo lograr el consenso para su ratificación, debido a la fuerte desconfianza interna que generaba el gobierno argentino. La sospecha de haber apoyado golpes militares en países vecinos y de tener alguna vinculación con complots para derrocar al gobierno chileno, sumada a los rasgos inquietantes del gobierno argentino como su carácter autoritario, su armamentismo, la exportación de una propaganda calificada de subversiva e intervencionista tanto en Chile como en Brasil. Todo ello condujo a que la política peronista de integración económica conllevara el estigma del expansionismo y de la búsqueda de hegemonía. Esta política demostraba además una flagrante contradicción con la propia prédica del presidente Perón en cuanto a lo que debía ser una correcta política exterior. Para colmo era claramente antinorteamericana y, por ende, muy resistida por Washington, lo cual ponía en situación complicada a aquellos países que intentaran apoyarla.

V. Conclusiones

Con lo desarrollado en este trabajo, es posible determinar una serie de elementos, que permiten ver, por un lado, las similitudes de los regímenes y, por otro lado, el fracaso del acercamiento de estos movimientos por la clásica política hegemónica del Brasil, más allá de la opinión de los gobernantes de turno.

- 1. Tanto el trabalhismo como el peronismo, tuvieron como punto de conexión su origen: la ampliación de la representatividad política de un extenso contingente de trabajadores urbanos. Esta ampliación sirvió de base para un proyecto populista, cuya principal característica fue el nacionalismo económico.
- 2. El proceso que ha llevado al trabalhismo y al peronismo al poder, ha sido de naturaleza diferente, principalmente en lo que respecta al rol de la oligarquía en ambos procesos. En el trabalhismo, la oligarquía en un primer momento fue opositora, pero luego formó unas alianzas intermitentes con el gobierno. Por otro lado, en el peronismo, la oligarquía siempre funcionó en un rol opositor.
- 3. Se puede destacar que la política peronista de aproximación con sus vecinos no había llegado al nivel de expectativas que se esperaba. La política de acercamiento con Chile, Paraguay, Bolivia y Ecuador fue perjudicada por el accionar de la diplomacia brasileña, instigada por los Estados Unidos.
- 4. La acción de Estados Unidos fue instigar el enfrentamiento entre Brasil y la Argentina. Estados Unidos tenía como objetivo aislar a la Argentina por su política de neutralidad durante la segunda guerra mundial y la posterior política nacionalista encarnada por Perón, quien trataba de exportarla hacia el resto de Sudamérica.
- 5. La continua política de fortalecimiento del Brasil llevada a cabo por el Departamento de Estado de Estados Unidos, fue funcional a las ambiciones hegemónicas del Brasil, que han sido históricas desde tiempos coloniales, y permanecen vigentes en la actualidad, y siguen presentando el mismo mecanismo, el apoyo estadounidense que juega en el reconocimiento del Brasil como Estado pivote de la región. Se debe recordar que casi todos los proyectos latinoamericanos llevados a cabo por Perón incluían la participación del Brasil, un claro ejemplo es el ABC, descartando cualquier intento hegemónico por parte del gobierno argentino.
- 6. Tanto Perón como Vargas, adoptaron en los cincuenta la estrategia de incentivar la entrada de capitales extranjeros para desarrollar sectores básicos de la economía. De la misma manera en que Vargas había enviado al Congreso un proyecto de ley promoviendo la constitución de una empresa de economía mixta para la explotación del petróleo, Perón encaminó un proyecto de ley reformulando el estatuto de inversiones extranjeras, que implicaba abrir la actividad petrolífera argentina al capital extranjero.
- 7. El peronismo y el trabalhismo se vieron desgastados por las anteriores iniciativas debido a la presión de la oposición. Pero lo más destacable es que dicha oposición, de un carácter menos nacionalista que el peronismo y el trabalhismo, se transformó en ese momento en expresiones ultranacionalistas. Los mismos opositores implementarían la misma estrategia peronista posteriormente para el sector energético.
- 8. La ineficiencia en la implementación de acuerdos políticos en el ámbito interno para mejorar la gobernabilidad, alimentaron día a día a las fuerzas opositoras cívico-militares contra estos regímenes. Getulio Vargas se suicida en agosto de 1954 y Juan Domingo Perón es derrocado por un golpe militar en septiembre de 1955.

- 9. La intervención estadounidense en la región, sumada al proyecto hegemónico brasileño, echó por tierra el inicio de un proceso de integración sudamericano, y consecuentemente también una posibilidad efectiva y eficiente de insertar la región en el sistema económico internacional.

La enumeración anterior aún tiene una proyección actual en la relación MERCOSUR-ALCA. Presentaría algunas posibles similitudes con el periodo 1945-1955, que se harán efectivas en función del proyecto a largo plazo que tengan los dos gigantes sudamericanos y la efectividad que tenga Estados Unidos en interferir en el proyecto regional del cono sur. +

Bibliografía

AGLIETTA, Michael; "A Theory of Capitalist Regulation: The U.S. Experience", Londres, Reino Unido, en ROCCATAGLIATA, Juan: *Geografía y Políticas Territoriales. La ordenación del espacio*; Buenos Aires, CEYNL, 1994.

AMADEO, Mario; *Ayer, hoy y mañana*; Buenos Aires, Hispamérica, 1956.

BUCHRUCKER, Cristian; *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial, 1927-1955*; Buenos Aires, Sudamericana, 1972.

CALDERÓN, Fernando y JELIN, Elizabeth; *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*, Buenos Aires, CEDES.

CARMAGNANI, Marcelo; *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930*; Barcelona, Editorial Crítica, 1984.

ESCODÉ, Carlos; *Historia general de las relaciones exteriores argentinas*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2002.

ESTRADA, José Manuel; *Páginas del maestro*; Buenos Aires, 1941.

FLORIA, Carlos Alberto y GARCÍA BELSUNCE, César A.; *Historia de los argentinos*; Buenos Aires, Larousse, 1992.

FONT, Mauricio; "Failed Redemocratization: Region, Class, and Political Change in Brazil, 1930-1937", en Documento de Trabajo; Bildner Center for Western Hemisphere Studies, 1992.

GRACIARENA, Jorge; *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, y prospectiva*; Buenos Aires. Eudeba.

CONNELL-SMITH, Gordon; *Los Estados Unidos y la América Latina*; México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

HIRST, Mónica; "Vargas y Perón. Las relaciones argentino-brasileñas", *Todo es Historia*, N° 224, diciembre de 1985.

LANÚS, Juan Archibaldo; *De Chapultepec al Beagle, política exterior argentina 1945-1980*; Buenos Aires, Hispamérica, 1984, tomo I.

POLLARD, Robert A.; *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría*; Buenos Aires, GEL, 1990.

SAAVEDRA, Marisol; "Peronismo y antiperonismo en Chile y Brasil", *Todo es Historia*; N° 369, abril de 1998.

- **Publicaciones**

GIACALONE, Rita, editora; CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA; Mérida, Editorial Venezolana C.A., 2003, 303 págs.

En el continente se está negociando la constitución de un área de libre comercio –ALCA– entre 34 países. La idea de constituirla fue lanzada en 1994 para acabar de configurarla en el año 2005. Entre los países que participan en esta negociación se encuentran los que forman parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– y los miembros del MERCOSUR –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay–. Por su parte, estos dos esquemas que agrupan a nueve países, llevan a cabo negociaciones entre sí para concertar un acuerdo de libre comercio. Además de que un acuerdo semejante tiene la aptitud de potenciar el comercio entre ambos grupos, tal vinculación conlleva la posibilidad de fortalecer su capacidad de negociación en general y en particular en el ámbito del ALCA.

En consideración a que de constituirse la zona hemisférica los países involucrados ingresarían con sus productos en el importante mercado de Estados Unidos, también está siempre presente el papel hegemónico que esta nación del Norte ejercería sobre todo el proceso. En tal sentido, la “sombra del ALCA” se proyecta sobre las relaciones del resto del continente. Pero, como lo señala Rita Giacalone en la introducción de este volumen, se concrete la conformación del ALCA en el 2005 o todo el proyecto se postergue o abandone, el vínculo CAN-MERCOSUR resulta una alternativa válida de ser analizada y debatida en profundidad. Ello porque puede contribuir al desarrollo de América Latina desde un punto de partida más endógeno. Asimismo, la concertación de un acuerdo de tales características –acuerdo de integración comercial entre esquemas preexistentes– se alinea con una tendencia de la historia económica cuyo desenvolvimiento proseguirá en los próximos años de este siglo XXI.

Conforme a los ejes de la investigación llevada a cabo por los autores, el libro se divide en tres secciones: proceso, actores y trasfondo. En la primera parte, Virginia Rondon y Xiomara Urbina siguen el proceso de negociación CAN-MERCOSUR. Señalan las circunstancias que motivaron sus progresos y estancamientos, las diferencias entre ambos esquemas, comparan su estructura institucional y lo enmarcan en la propuesta de Brasil, hecha en 1993, de constituir un área de libre comercio sudamericana: ALCSA.

Por su parte, Luis A. Toro G. se aboca a considerar los rasgos de dos escenarios alternativos entre CAN y MERCOSUR, referidos a la existencia del ALCA, o que éste no llegue a concretarse. Estima que en toda la negociación del ALCA los interlocutores de mayor interés para ambos bloques son Estados Unidos y Canadá. Pero sostiene que el poder de negociación conjunto se debe usar para alcanzar acuerdos que sobrepasen lo meramente arancelario, a fin de que todo no se limite a que los productos puedan tener facilidades de acceso a los mercados. De resultar dificultada esta posibilidad, se inclina por la constitución de un bloque sudamericano sin el ALCA.

Guillermo Hillcoat y Nicole Madariaga se centran en la aplicación de un modelo gravitacional a la liberalización potencial del intercambio bilateral CAN-MERCOSUR. Su

conclusión es que en la liberalización del comercio entre los nueve países se deberían remover tanto los obstáculos arancelarios como los no arancelarios, pues en ambos bloques subsisten excepciones al comercio libre intrabloques con limitaciones al acceso a sus mercados respectivos.

La segunda parte, enfocada en los actores, comienza con el trabajo de Rita Giacalone sobre la posición y participación de los empresarios en la negociaciones CAN-MERCOSUR. Por realizarse a la sombra de la negociación simultánea del ALCA, las de los dos bloques latinoamericanos ocupan para los empresarios el segundo lugar, y hasta el tercero si se incluyen las que están en curso con la Unión Europea. A pesar de que los gobiernos acuerdan prioridad a las negociaciones CAN-MERCOSUR para fortalecer su capacidad negociadora, los empresarios estiman menos relevantes los convenios formales y atribuyen un buen posicionamiento en el bloque hemisférico a factores, entre otros, como el desarrollo de la infraestructura, el acceso a créditos, tasas de interés bajas, eliminación de subsidios, reglas de origen, incentivos en el área regional.

José Raúl Perales encara con visión crítica la viabilidad del MERCOSUR y, en consecuencia, en relación con el ALCA. Destaca la falta de una señal clara de la dirección hacia la que marcha el MERCOSUR tanto en lo económico como en lo institucional. Estima que el MERCOSUR ha sido relegado a desempeñar el papel de un instrumento macroeconómico pese a que los gobiernos afirmen que la base del agrupamiento se asienta en una “política de Estado” y a los reiterados anuncios de su “relanzamiento”.

El contexto regional venezolano frente al MERCOSUR es el tema abordado por Irma Guillén C. La autora explica que las particularidades de cada sociedad en cuanto a la forma de interpretar sus propios problemas, aspiraciones, relaciones de poder y desarrollo determinan su modo de inserción en el proceso de integración. Estas particularidades, a su vez, son influidas e influyen en la diferenciación geográfica o regional de cada país participante, a lo que se suma la impronta de las circunstancias históricas. Todo ello confluye en la generación de transformaciones geoeconómicas. En cuanto a Venezuela, ellas originarán cambios regionales, que son los que se estudian en este capítulo en relación con una posible incorporación de ese país en el MERCOSUR.

Rita Giacalone cierra el volumen con el trabajo que constituye la tercera sección. Trata de la sombra del ALCA sobre América Latina y las negociaciones entre CAN y MERCOSUR. La autora reconoce las dificultades para aprehender y calcular el grado de influencia que una propuesta como el ALCA ejerce sobre el conjunto de las negociaciones que se realizan en América Latina y el Caribe. Lo que desecha es negarla o limitarla a sus aspectos negativos. Reafirma que la sombra del ALCA está presente tanto sobre el CAN y el MERCOSUR como también en todas las otras negociaciones en curso en el continente. Tal es así que ha obligado al gobierno, representantes del sector privado y organismos no gubernamentales a discutir cuestiones intrarregionales y extrarregionales, que pese a ser fundamentales se habían cubierto con un discurso político vacío. Esta es la proyección positiva de la sombra del ALCA. Lo que subsiste como interrogante es si revertirá en acciones más profundas y realistas a emprender por todos los involucrados o si, por el contrario, al desvanecerse esa sombra todo volverá al quietismo anterior. + A-G.

- Direcciones electrónicas útiles

Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) www.abc.mre.gov.br	Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) www.ftaa-alca.org	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica www.agencia.secyt.gov.ar
--	--	---

Autoridades del IIL-UNLP <u>Directora</u> Noemí Mellado <u>Secretarios de la Maestría</u> Marcelo Halperin Sergio R. Palacios <u>Secretario Académico</u> Luis Manuel Urriza	Informe Integrar <u>Directora Editora</u> Noemí Mellado <u>Directora Asistente y Coordinadora Académica</u> Clara Amzel-Ginzburg
--	---

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.
 Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.
 Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.