



Instituto de
Relaciones
Internacionales

Serie: Tesis

N° 16

ABC: Un modelo de poder regional inconcluso

Pablo Raúl Morales

 Ediciones IRI

ABC, un modelo de poder regional inconcluso / Pablo Raúl Morales - La Plata: Ediciones IRI, 2008.
84 p.; 17 x 24 cm. (Serie: Tesis; 16)

Director de la Tesis:
Dr. Roberto Miranda

<u>Introducción</u>	<u>5</u>
<u>Capítulo 1</u>	
<u>Un proyecto de poder, diferentes modelos del poder</u>	<u>7</u>
1) El concepto de Realismo y Poder	7
2) Realismo	9
3.) Equilibrio	13
4.) El equilibrio del poder como concepto universal	14
5.) Diferentes métodos del equilibrio del poder	14
6.) Dos Modelos principales del equilibrio del poder	15
<u>Capítulo II</u>	
<u>La oportunidad de principios del siglo XX</u>	<u>19</u>
1.) La política de integración en el Cono Sur	19
2.) Rio Branco: el primer mentor ?	22
3.) La impronta de Rogue Saenz Pena	25
4.) El Tratado del ABC	26
<u>Capítulo III</u>	
<u>El Triángulo ABC</u>	<u>31</u>
1.)Perón, Vargas e Ibáñez: un modelo de convergencia	31
2.) La política brasileña	33
C.) El rol del Parlamento	41
3.) Peron y la relación con Chile	45
B.) La presion parlamentaria	47
<u>Capítulo IV</u>	
<u>El imaginario sudamericano</u>	<u>51</u>
1.) Un nuevo intento hacia la integracion	51
2.) La inspiración de Uruguayana	55

3.) Los problemas limítrofes como condicionante	59
---	----

Capítulo V

<u>MERCOSUR: la posibilidad del proyecto de poder</u>	<u>63</u>
---	-----------

1.) Las Relaciones Bilaterales entre Argentina y Brasil: el final de la desconfianza	63
--	----

2.) El imperio de la globalización y los intereses nacionales	65
---	----

3.) Crisis del Mercosur	70
-------------------------	----

<u>Conclusión</u>	<u>77</u>
-------------------	-----------

<u>Bibliografía</u>	<u>82</u>
---------------------	-----------

Diarios y Revistas	83
--------------------	----

Discursos	84
-----------	----

Cartas	84
--------	----

Entrevistas	84
-------------	----

Introducción

El objetivo que persigue el presente trabajo, consiste en demostrar que existieron causas puntuales que impidieron la conformación del llamado “ABC” (Argentina, Brasil y Chile) como un verdadero bloque de poder regional.

El análisis que propongo se sustenta en un pormenorizado desbrozamiento de las relaciones internacionales que, en ciertos períodos del siglo pasado, determinaron el avance (y por supuesto el gran retroceso) de todos los intentos para conformar un bloque continental en América del Sur.

Así pues, mientras a principios del siglo XX, la Argentina quedó ligada a Europa – sobre todo a Gran Bretaña – desde los inicios del modelo agroexportador, el Brasil en cambio, dados que sus mercados se encontraban desde fines del siglo XIX en América del Norte, entraba dentro de la órbita de influencia de los Estados Unidos. Tal situación incidió de forma definitiva en las posturas políticas de los dos países en el escenario internacional, con su punto máximo de diferencias durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Brasil apoyó a los aliados y la Argentina se mantuvo neutra durante el conflicto.

La idea de una integración regional nunca fue ajena a estadistas e intelectuales de ambos países que, desde fines del siglo XIX, comenzaron a plantear propuestas para dinamizar la misma, algunas de las cuales estuvieron dirigidas a la formación de un bloque de países en el Cono Sur.

Así entonces, la hipótesis de mi trabajo busca demostrar que existió la posibilidad de conformar un modelo de poder en la región que le otorgara a la misma un claro fortalecimiento internacional; pero fracasó por las rivalidades entre los países, por las profecías autocumplidas de cada actor estatal, la disputa de poder, las desconfianzas mutuas y las sospechas sembradas por intereses de minorías que respondían siempre a otros bloques de poder extranjero.

Carlos Pellegrini escribió en 1902 que la verdadera política americana, la única que hará honor a Sudamérica es aquella que vincule la acción y el sentimiento de las tres repúblicas en un solo y supremo anhelo de su engrandecimiento. También el brasileño Al-sindo Guanabara sostuvo que en esta parte del continente se estaba constituyendo una verdadera entente cordiale, que sería un paso adelante para la consolidación de una triple alianza con fuerza suficiente para proteger a América del Sur contra posibles amenazas.

Quienes impulsaron la idea del ABC percibieron claramente la importancia de la proyección bioceánica que tenía el proyecto, asumiendo que Brasil y la Argentina tenían una proyección atlántica y Chile una hacia el pacífico.

El espíritu del ABC se plasmó en el acuerdo de solución pacífica de conflictos firmado en buenos Aires entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay el 25 de mayo de 1915. El Tratado, si bien estuvo impulsado por motivaciones políticas y estratégicas – la mediación en el conflicto de México-Estados Unidos –, dejaba abierta la posibilidad de una entente económica entre los tres países mediante un régimen de comercio preferencial y de concesiones recíprocas. A pesar de las tensiones con la Argentina, impulsados en parte por su presencia al frente de la diplomacia del Brasil, el barón de Rio Branco luchó por la concreción del Tratado.

El tratado nació como un mecanismo tendiente a solucionar los problemas que pudieran plantearse entre los firmantes, estableciendo un mecanismo permanente y automático

para solventar posibles desidencias. No era un pacto de alianza, pero podía servir de base para ella, para lo cual despertó serios temores en las otras cancillerías americanas.

Pero más allá de su fachada integracionista, el Pacto ABC evidenció la histórica disputa por el liderazgo regional entre la Argentina y Brasil.

En la década de 1950 es el gobierno de Juan Domingo Perón el que retoma la idea de la integración y especialmente, de los países del Cono Sur. Perón, Ibáñez y Vargas llevaron con decisión la idea de concretar la integración. El logro más importante fue la firma del Acta de Santiago, entre la Argentina y Chile, en febrero de 1953. Pero el propósito prioritario era la participación de Brasil en tales acuerdos, hecho que no prosperó a pesar de la disposición del presidente Getúlio Vargas. La tradicional rivalidad de los dos países en el ámbito regional y la influencia de los Estados Unidos fueron en ese momento algunos de los obstáculos que imposibilitaron esa idea de unidad.

A comienzos de la década de 1960 los presidentes Arturo Frondizi, de la Argentina, y Janio Quadros, del Brasil firmaron los acuerdos de Uruguayaza, con una perspectiva más política, basada en la idea de reforzar el poder de negociación de ambos países frente a los Estados Unidos. Del otro lado de la cordillera, la idea de Ibáñez fue compartida por Alessandri. De todas maneras, esas intenciones se vieron frustradas debido a la fuerte presión interna que dicho acuerdo generó en las Fuerzas Armadas y sectores de la vida política de ambas naciones.

Con este trabajo, más allá de estas situaciones de confrontación y cooperación, intento desentrañar el por qué de esas desconfianzas mutuas, de esa rivalidad, de esas sospechas que tiñen y han teñido las relaciones entre los tres países.

Sobre el final del siglo pasado llegó el MERCOSUR, que aún hoy padece de marchas y contramarchas que le han impedido consolidarse institucionalmente, producto de la falta de decisión política de los dirigentes que no han sabido reconocer la importancia que dicho proceso de integración representa para cada país y para la inserción de la región en la comunidad internacional.

Así las cosas, pretendo demostrar que la posibilidad de la conformación de un modelo de poder en la región sur del continente americano estuvo en la agenda de varios gobiernos en los respectivos países, pero en realidad no llegó a implementarse, ya sea por falta de decisión política de parte de alguno de ellos o por la participación de terceros países que vieron en esa unidad una suerte de “enemigo”.

Quizás el ABC (Argentina, Brasil y Chile) haya sido el único modelo que intentó cumplir con ese objetivo en la joven historia de la América Latina.

Capítulo 1

Un proyecto de poder, diferentes modelos del poder

Para arrojar mayor luz y comprensión sobre los procesos que se desarrollaron entre la Argentina, Brasil y Chile (ABC) en determinados momentos de la historia, creo que resulta importante establecer un marco teórico mínimo, un baremo de base, que – dado la trascendencia que representan – pretendo hacerlo en torno de los conceptos de: realismo, poder y de equilibrio de poder; trascender sus distintos modelos y métodos.

El análisis que propongo pretende enfatizar que estas categorías, comunes en el marco de las relaciones internacionales, logran patentizar la lógica que subyace entre los acercamientos y retrocesos demostrados por los tres países durante todo este proceso de búsqueda integracionista.¹

1) El concepto de Realismo y Poder

Según Raymond Aron, los autores que pertenecen en los Estados Unidos a la escuela realista comprueban que “los Estados alentados por una voluntad de poder se encuentran en permanente revalidad. La negativa por parte de los Estados de someterse a una ley común o a un arbitraje, les parece inteligible, indiscutible, pero no sublime porque no consideran como tal ni a la guerra ni al derecho a utilizar la espada”.

“Los realistas americanos toman como punto de partida a la naturaleza del hombre (interesado, violento) o a la naturaleza de la política que no funciona sin poder, objeto o medio para la revalidad entre los yo individuales o colectivos”.²

Para Frederick Hartmann “los Estados se comportan como si los intereses más importantes para cualquiera de ellos fuesen los relacionados con el poder. El poder es la fuerza o capacidad que una nación-estado soberana puede utilizar para satisfacer sus intereses nacionales. El grado en que intente efectivamente emplear parte de su poder para resolver cualquier problema variará con el tiempo y las circunstancias”.³

Poder es la capacidad de producir, de destruir, de influir, es además capacidad de mando legal (llegar al poder, ejercer el poder) es también la capacidad de una persona (individual o colectiva) para imponer su voluntad, su ejemplo, sus ideas; es el conjunto de medios materiales, morales, militares y psicológicos de que dispone las capacidades que acabamos de enumerar para su despliegue.

Dice Arón “No es legítimo considerar el concepto poder como el concepto fundamental, original, de todo orden político, es decir de la coexistencia organizada entre individuos. Efectivamente, es cierto, que en el interior de los Estados, al igual que en el escenario internacional, se enfrentan voluntades autónomas, cada una de las cuales contempla objetivos propios. Estas voluntades, que no se ponen de acuerdo de una manera espontánea bus-

¹ Ver, Aron Raymond: “La guerra y la paz”, Alianza Editorial. 1986. Pág. 705,

² Ibidem, Pág 708

³ Ver, Hartman Frederick: “las relaciones internacionales”, Editorial, Instituto de Publicaciones Navales. Pág. 43

can la manera de coaccionarse mutuamente. Bismarck había querido realizar la unidad alemana bajo la dirección de Prusia a pesar de la oposición de Napoleón III, de la misma manera que J. F. Kennedy quería convertirse en Presidente de los Estados Unidos a pesar de la oposición de R. Nixon”⁴

Los realistas definen la política por el poder y no la política internacional por la ausencia de árbitro o policías.

En tanto que H. J. Morgenthau en “La política entre las naciones” sostiene: “cualquiera que sea los principales objetivos de la política internacional como lo es de todas las políticas, entonces la política internacional es necesariamente la política del poder”⁵.

El realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable. La idea de interés es en efecto la esencia de la política y resulta ajena a las circunstancias de tiempo y lugar.

Sin embargo, el tipo de interés determinante de las acciones políticas en un período particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del que se formula la política exterior. Los objetivos que persiguen las naciones en sus políticas exteriores pueden incluir toda la gama de objetivos que cualquier nación haya perseguido o pueda perseguir en el futuro.

Las mismas observaciones se aplican al concepto de poder. Su contenido y el modo en que se usa están determinados por el entorno político y cultural. El poder puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra. El poder cubre el dominio del hombre por el hombre, ya se trate de la circunstancia en que se halla disciplinado por fines morales y controlado por salvaguardas constitucionales, como sucede en las democracias occidentales o de esa bárbara e indómita fuerza que encuentra sus leyes en su propia fortaleza y su única justificación es su engrandecimiento.

Como dicen los realistas norteamericanos, para hacer política se necesita poder. No se puede hacer política sin poder. Entonces la pregunta es ¿tenían Argentina, Brasil y Chile poder como para poder llevar adelante un modelo de poder regional en el Cono Sur o fue la disputa por el poder en la región lo que impidió la concreción del ABC?

Según Hartmann “Normalmente los acuerdos regionales más fuertes y logrados han representado un consenso acerca de la naturaleza del problema de poder que enfrenta cada miembro. Los miembros tienden a definir sus problemas de poder de manera bastante parecida; por eso, pueden constituir el núcleo de una alianza, alrededor del cual se crean otras características institucionales. Allí donde persisten los acuerdos regionales débiles, el origen de su debilidad radica en una coincidencia mucho más parcial con respecto a la naturaleza de un problema de poder común a todos los miembros. Estos grupos regionales débiles no constituyen en absoluto verdaderas alianzas”⁶

Más allá de esos interrogantes el análisis me permite visualizar que fueron tiempos en donde por encima de las buenas intenciones de los gobernantes prevalecieron las rivalidades entre los países, las desconfianzas mutuas y las sospechas.

Estas situaciones de confrontación que se observaron desde los primeros años del siglo pasado; durante el período de la denominada “Guerra Fría” y que perduran más allá de los procesos de cooperación como lo es el MERCOSUR, pueden visualizarse a través de ejemplos recientes, tales como: el disgusto de Chile por ser la Argentina miembro aliado

⁴ Ver, Aron Raymond: “La guerra y la paz” Alianza Editorial. 1986. Pág. 708

⁵ Ver, Morgenthau, Hans: “Política entre las naciones”, Gel. 1985. Pág. 13.

⁶ Ver, Hartmann Frederick: “Las relaciones internacionales”. Instituto de Publicaciones Navales. Pág. 338

extra OTAN; o en el caso de Brasil, la decepción por la falta de apoyo de la Argentina en su reclamo para ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En cuanto a la confrontación durante la Guerra Fría se puede citar entre otras: la posibilidad de un conflicto bélico con Chile en 1978; o la construcción de reactores que utilizan uranio natural y la posterior firma del acuerdo con la India sobre energía nuclear, que preocupó al Brasil.

Por ubicación geográfica y capacidad de recursos naturales y humanos, el Cono Sur representa una región potencialmente valiosa. Es una gran reserva espiritual y humana. Y cuenta con una gran reserva de oxígeno, de agua dulce, de espacios y de potencial alimentario.

Por estos tiempos, estamos insertos en una estructura de poder mundial donde, en esta etapa de estabilidad hegemónica con liderazgo que asumen los Estados Unidos, comienzan a surgir nuevos actores internacionales con responsabilidades estratégicas y políticas especialmente en el campo regional.

En este contexto empezó a tomar forma una redefinición de este proceso de integración del Brasil, la Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, en el sentido de que en el Cono Sur hay una masa crítica industrial, tecnológica, educativa, cultural y estatal como para aspirar a convertirse en un bloque regional capaz de asumir responsabilidades estratégicas y políticas especialmente en el campo regional.

En este contexto empezó a tomar forma una redefinición de este proceso de integración del Brasil, la Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, en el sentido de que en Cono Sur hay una masa crítica industrial, tecnológica educativa, cultural y estatal como para aspirar a convertirse en un bloque regional capaz de asumir responsabilidades estratégicas, políticas, y militares que le otorguen un grado suficiente de autonomía en el nivel de decisión en el concierto de la creciente competencia interbloque.

La Argentina, Brasil y Chile configuran una vinculación estratégica de gran significación, apoyada hoy en el fortalecimiento de los lazos de paz y en la consolidación de los procesos democráticos.

2) Realismo

De acuerdo a Hans Morgenthau “el realismo político supone que la política al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana. A los efectos de cualquier mejoramiento de la sociedad es necesario entender previamente las leyes que gobiernan la vida de esa sociedad”⁷.

El realismo cree tanto en la objetividad de las leyes de la política como en la factibilidad de elaborar una teoría racional que explique estas leyes objetivas. También cree en la posibilidad de discernir entre verdad y opinión en el campo de la política, entra lo sustentado por la evidencia e iluminado por la razón.

Las teorías políticas deben someterse a la doble prueba de la razón y la experiencia. Para el realismo, la teoría consiste en la verificación de los hechos y darles sentido a través de la razón. Supone que el carácter de una política exterior solo puede surgir del análisis de los hechos políticos que se producen y de las consecuencias previsibles de estos actos.

Pero no basta con el simple análisis de los hechos. Debemos ponernos en el lugar del estadista que tienen que colocar cierto problema de política exterior bajo ciertas circunstancias.

El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de po-

⁷ Ver, Morgenthau, Hans: “Política entre las naciones”, Gel. 1985. Pág 12

der. Este concepto proporciona el enlace entre la razón y los hechos que reclaman comprensión. Fija a la política como una esfera autónoma de acción y comprensión distinta de otras esferas.

El realismo político no requiere ni condona la indiferencia hacia los ideales políticos o los principios morales, pero si reclama una nítida diferenciación entre lo deseable y lo posible, entre lo que es deseable en todas partes y en cualquier tiempo y lo que es posible bajo circunstancias concretas en tiempo y lugar.

Es evidente que no todas las políticas exteriores has seguido un curso tan racional, objetivo y no emocional. Los elementos contingentes de personalidad, prejuicios y preferencias suelen apartar a las políticas exteriores de su curso racional. No obstante, una teoría de política exterior que aspire al racionalismo necesita deshacerse de esos elementos irracionales, al tiempo que construye un marco de política exterior que integre la esencia racional que se halla en la experiencia.

Para Morgenthau "La diferencia entre la política internacional tal como se presenta en la actualidad y la teoría racional que se desprende de ella es semejante a la que existe entre una fotografía y un retrato del mismo rostro. La fotografía muestra todo lo que puede verse a simple vista; el retrato en cambio no muestra todos los detalles, pero nos permite ver algo que no suele surgir de una simple ojeada: las características humanas de la persona retratada"⁸.

El realismo político no solo contiene elementos teóricos sino también factores normativos. Sabe que la realidad política está llena de contingencias y por lo tanto apunta a mostrar la típica influencia que ejercen sobre la política internacional.

Considera que una política exterior racional es una buena política exterior; sólo una política exterior racional minimiza los riesgos y maximiza los beneficios y edemas cumple con el precepto moral de la prudencia y el requerimiento político del éxito. El realismo político pretende que el registro fotográfico del mundo político se parezca todo cuanto sea posible al retrato pintado. Consciente de la brecha entre una buena política exterior – es decir una racional- y una política exterior como las que existen actualmente, el realismo político sostiene que la teoría no sólo debe apoyarse sobre los elementos racionales de la realidad política, sino además que la política exterior debe ser racional en vista de sus propios propósitos morales y prácticos.

Por otra parte, no presupone que las actuales condiciones bajo las que se desarrollan las políticas exteriores, con su inestabilidad y la siempre presente amenaza de una escalada de la violencia no puedan cambiarse. El equilibrio de poder en un elemento constante en todas las sociedades pluralistas. No obstante, es capaz de operar -como lo hace en Estados Unidos- bajo condiciones de relativa estabilidad y conflictos pacíficos. Si los factores que han permitido el surgimiento de estas condiciones pueden ser duplicados en la escena internacional, análogas condiciones de estabilidad y paz también prevalecerán en ella, - como ha ocurrido durante largos tramos en la historia de ciertas naciones.

Esta teoría conoce el significado moral de la acción política. También tiene conciencia de la inevitable tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política.

Para Morgenthau el realismo sostiene que los principios morales universales no pueden aplicarse a los actos de los Estados en una formulación abstracta y universal, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar. El individuo puede sostener, como individuo "hágase justicia aunque el mundo perezca. El Estado, en cambio, no tiene derecho a decir lo mismo en nombre de los que tiene a su cargo. Tanto el individuo como el Estado deben juzgar la acción política a la luz de principios morales universales tales como el de la libertad. Mientras el individuo tiene el derecho moral de sa-

⁸ Ver, Morgenthau Hans: "La política entre las naciones", GEL. 1985. Pág. 18

crificarse a sí mismo en defensa de este principio moral, el Estado no tiene el derecho de permitir que su desaprobación moral a una determinada violación de la libertad interfiera en el resultado exitoso de una acción política inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional. No puede existir moralidad política sin prudencia, esto es, sin consideración de las consecuencias políticas de una acción aparentemente moral"⁹.

Esta teoría considera a la prudencia como la suprema virtud en política. Lincoln, señaló: "Hago las cosas como mejor sé hacerlas, como mejor puedo y así continuaré haciéndolas hasta el fin. Si el fin me justifica, todo lo que se ha dicho en contra de mí no tendrá ninguna importancia. Si el fin demuestra que estaba equivocado, ni diez ángeles jurando que había actuado correctamente me salvarán"

El realismo político se niega a identificar las aspiraciones de una nación en particular con los preceptos morales que gobiernan el universo. Del mismo modo, que establece la diferencia entre verdad y opinión, también discierne entre verdad e idolatría. Todas las naciones se sienten tentadas de encubrir sus propios actos y aspiraciones con los propósitos morales universales. Una cosa es saber que las naciones están sujetas a la ley moral y otra muy distinta pretender saber qué es el bien y el mal en las relaciones entre las naciones.

Si consideramos a todas las naciones como entidades políticas en posesión de sus respectivos intereses definidos en términos de poder, entonces estaremos en condiciones de hacer justicia con todas. Y nos encontraremos en condiciones de hacer justicia en un doble sentido: estaremos en aptitud de juzgar a otras naciones del mismo modo como juzgaremos a la nuestra y, al hacerlo de este modo, seremos capaces de llevar adelante políticas que respeten los intereses de otras naciones al tiempo que protegen y promueven los nuestros. En política, la moderación no puede ser más que el reflejo de la moderación en el juicio moral.

Teniendo en cuenta los conceptos de Morgenthau, el realista político mantiene la autonomía de su esfera política del mismo modo como el economista mantiene la suya. Piensa en términos de interés, definido como poder, del mismo modo que el economista piensa en término de interés entendido como beneficio.

Así pues, el realista político se pregunta ¿Cómo afecta esta política el poder de la nación?

Además, no ignora la existencia y relevancia de otros parámetros de pensamiento distinto a los políticos. Pero como realista no pueden subordinar estos parámetros a los políticos. Y se aleja de otras escuelas cuando éstas imponen parámetros de pensamiento propios de otras esferas a la actividad política. Es aquí donde el realista toma distancia de la aproximación legalista-moralista a la política internacional.

Un ejemplo de lo antes afirmado lo constituye la Unión Soviética, cuando en 1939 atacó a Finlandia. Este caso puso a Francia e Inglaterra ante dos problemas, uno legal y el otro político. ¿La acción soviética violaba el pacto de la Liga de las Naciones y en este caso ¿Qué contramedidas debían adoptar Francia e Inglaterra? El problema legal podría esclarecerse fácilmente puesto que la Unión Soviética había hecho algo que el pacto prohibía. El problema político dependía en primer lugar del modo en que la acción de Rusia afectaba los intereses de Francia e Inglaterra, y, luego, de la distribución de poder existente por ese entonces entre Francia e Inglaterra, por una parte, y la Unión Soviética y otras naciones potencialmente hostiles por otra. En tercer término, dependía también de la influencia que las eventuales contramedidas podían llegar a tener sobre los intereses de Francia e Inglaterra, como asimismo sobre la futura distribución de poder.- Como principales Miembros de la Liga, Francia e Inglaterra se ocuparon de que la Unión Soviética fuera expulsada de la Liga y no pudieron unirse a Finlandia en la lucha contra la

⁹ Ver, Morgenthau Hans: "la política entre las naciones", GEL. 1985. Pág. 21

Unión Soviética a causa de la negativa sueca a permitir que tropas extranjeras pasaran por su territorio para llegar a Finlandia. Si no hubiera sido por esta negativa sueca Francia e Inglaterra se hubieran encontrado muy rápidamente en guerra contra Alemania y la Unión Soviética al mismo tiempo.

La política de Francia e Inglaterra fue un ejemplo clásico de legalismo al permitir que la solución legal, legítima dentro de su propia esfera, determinara sus actos políticos.

En lugar de oponer ambas cuestiones, la legal y la política, solo atendieron a la legal y la respuesta que obtuvieron no estuvo en función del problema que condicionaba su propia existencia como países.

Si bien el realista defiende la autonomía de la esfera política, esto no significa desprecio por otras esferas de pensamiento. Significa la aspiración a que cada una tenga su propia esfera y función. El realismo político se apoya en una concepción pluralista de la naturaleza humana. El hombre real es una combinación de hombre ecológico, de hombre político, de hombre moral, de hombre religioso.

Al dar por sentados todos estos aspectos de la naturaleza humana, el realismo político también acepta que para comprender a cada uno de ellos es preciso ubicarlo dentro de sus propios términos. Es decir, que si se desea entender al hombre religioso primero debe abstraerse ese aspecto de todos los demás que componen la naturaleza humana y tratarlo como si fuera el único.

En tanto, en su libro "La guerra y la Paz" Aron sostiene que ha sido un teólogo, Reinhold Niebuhr el que pasa por inspirador de la escuela realista. Su crítica de la filosofía liberal, optimista, individualista, de la política exterior tiene por origen la concepción de la naturaleza humana. "El hombre está corrompido por el pecado. Es egoísta y violento. Los seres colectivos que constituyen los Estados son peores que los seres individuales. Estos practican a veces las virtudes cristianas, aquellos jamás. La inmoralidad de los Estados enfrentados unos con otros es tanto mayor cuanto que los ciudadanos pueden tener el sentimiento legítimo de actuar moralmente cuando se consagran al Estado y porque a veces hasta se sacrifican por él. Pero como éste es interesado, inmoral y violento, los ciudadanos continúan prisioneros de un egoísmo tribal. No hay Estado que haya sido creado o se mantenga sin el empleo de la fuerza. Es la corrupción del hombre por el pecado la que se pone de manifiesto en el desarrollo violento de la historia y la que los filósofos del contrato, aquellos que creen en la paz por el derecho y aquellos que condenan todo recurso a la fuerza, se obstinan en desconocer. Exalta el egoísmo sagrado de los Estados"¹⁰.

Bajo pretexto de castigar al agresor, un Estado lleva la guerra hasta el límite, hasta la misma destrucción del Estado enemigo y es tanto más inmoral por cuanto se cree moral, tanto más egoísta por cuanto se imagina obedecer a un principio trascendente. En otras palabras si los realistas llegan a la conclusión de R.E. Osgood - la fuerza no debe ser utilizada más que al servicio exclusivo de una política nacional - no es porque tengan intención de conferir al egoísmo colectivo un valor sagrado, sino porque el pretendido idealismo o disimula una voluntad de poder, aún más peligrosa o conduce al desastre por ser incompatible con la esencia de la política entre los Estados.

Puede ser que la escuela realista haya significado una reacción contra el concepto de un orden internacional que se mantendría por sí mismo sin otro fundamento que el respeto a la ley y con la idea falsa de que basta con aplicar los principios (derechos de los pueblos a disponer de sí mismos) para regular pacíficamente los conflictos.

Aron sostiene que "la política internacional implica un choque constante de voluntades, ya que está constituida por relaciones entre Estados soberanos que pretenden determinarse libremente. En tanto que estas unidades no estén sometidas a leyes o aun

¹⁰ Ver, Aron, Raymond: "La guerra y la paz", Alianza Editorial. 1986. Pág. 708.

árbitro, serán rivales puesto que ninguna de ellas se ve afectada por la acción de la otras .cuyas intenciones sospechan"¹¹.

3.) Equilibrio

Al respecto, Raymond Aron considera que "un Estado no debe poseer nunca fuerzas tales que los Estados vecinos se vean incapaces de defender sus derechos contra él. La política de equilibrio es hostil a los grandes imperios"¹²

La política de equilibrio se reduce a una maniobra para impedir a un Estado la acumulación de fuerzas superiores a las de sus rivales o aliados. Todo estado si quiere salvaguardar el equilibrio tomará posición en contra del Estado o de la coalición que parezca capaz de conseguir una superioridad semejante. Esta regla general sirve para todos los sistemas internacionales.

Las amistades y enemistades son temporales, ya que vienen determinadas por el equilibrio de fuerzas. El Estado cuyas fuerzas aumentan tiene que contar con la disidencia de determinados aliados que se pasarán al campo contrario con el fin de que el equilibrio se mantenga. Las reacciones de defensa suelen estar previstas, por lo que el estado de fuerza ascendente deberá limitar sus ambiciones, si no aspira a la hegemonía o al imperio. Si aspira a la hegemonía debe esperar la hostilidad de todos los estados conservadores, en cuanto perturbador del sistema.

Cada actor tiene que actuar de tal manera que se oponga a toda coalición o actor individual que tienda a asumir una posición de predominio con relación al resto del sistema.

Continuando con los conceptos de Aron, "se busca la salvaguardia del sistema, y la debilitación del Estado más fuerte en cada época, susceptible de aspirar a la hegemonía"¹³

Los Estados nacionales se consideran mutuamente rivales, pero no enemigos mortales. Los gobiernos no se juzgan amenazados personalmente por los de los estados vecinos. Todo estado es para cualquier otro un posible aliado, por lo que el enemigo de hoy es perdonado, ya que ha de ser el aliado de mañana y porque desde el mismo momento es indispensable para el equilibrio del sistema.: La diplomacia en un sentido como este es realista.

Por su parte, Hans Morgenthau, dice que equilibrio "significa estabilidad dentro de un sistema compuesto por cierto número de fuerzas autónomas. Si el equilibrio es perturbado ya sea por una fuerza exterior o por el cambio en alguno de los elementos que componen el sistema, éste experimenta la tendencia a restablecer el viejo equilibrio o a establecer uno nuevo"¹⁴.

Las aspiraciones de poder de varias naciones, cada una de ellas tratando de mantener o quebrar el status quo, llevan a una configuración que se denomina el equilibrio de poder y a las políticas que procuran preservarlo. El equilibrio internacional de poder es sólo una manifestación particular de un principio social al que todas las sociedades compuestas por un cierto número de unidades autónomas deben la autonomía de sus partes componentes, que el equilibrio de poder y las políticas tendientes a su preservación no son solo inevitables, sino que además son un factor estabilizante en la comunidad de naciones soberanas y que la inestabilidad del equilibrio se debe a condiciones particulares bajo las que debe operar el principio dentro de la comunidad de naciones.

¹¹ Ver, Aron, Raymond: "La guerra y la paz", Alianza Editorial. 1986. Pag. 80

¹² Ibidem. Pag. 171

¹³ Ver, Aron Raymond: "La guerra y la paz", Alianza Editorial. 1986. Pag 176

¹⁴ Ver, Morgenthau Hans: "La política entre las naciones", GEL. 1985. Pag. 210

4.) El equilibrio del poder como concepto universal

En los cimientos de los equilibrios se encuentran dos supuestos: primero, que los elementos a ser equilibrados son necesarios para la sociedad o han acreditado alguna razón para existir y, segundo, que sin un estado de equilibrio entre ellos, alguno de los elementos conseguirá ascendencia sobre los otros, usurpará sus intereses y derechos y en última instancia pueden llegar a destruirlos. El propósito consiste en mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de elementos que lo componen. Pero dado que el objetivo es la estabilidad y la preservación de todos los elementos del sistema, el equilibrio debe procurar evitar que ningún elemento cobre ascendencia sobre los demás.

El equilibrio de poder es un mecanismo para la autodefensa de las naciones, cuya independencia y existencia se ve amenazada por un desproporcionado aumento del poder de otras naciones.

Cualquier cambio en la distribución de poder existente significa una perturbación para el equilibrio.

Lo que se defiende en algunas situaciones no es el equilibrio de poder, sino determinada distribución de poder que resulta favorable a cierta nación o a cierto grupo de naciones

5.) Diferentes métodos del equilibrio del poder

Armamentos

El principal medio de que se vale una nación para ejercer el poder a su disposición o para mantener o restablecer el equilibrio del poder, es el armamento. La carrera armamentística mediante la que una nación A trata de no verse relegada y si es posible sobrepasar los armamentos de una nación B y viceversa es el típico instrumental de un equilibrio de poder dinámico e inestable.

Alianzas

Las alianzas se encuentran en función del equilibrio de poder que opera dentro de un sistema multiestatal. Las naciones pueden aumentar su propio poder, pueden agregar a su propio poder el de otras naciones o pueden evitar que otras naciones presten su poder al adversario. Se trata de una cuestión de conveniencias más que de principios. Una nación evitará las alianzas si piensa que es lo suficientemente fuerte como para valerse por sí misma o que la carga que suponen los compromisos derivados de la alianza sea más gravosa que los beneficios que espera obtener.

Los intereses típicos que unen a dos naciones contra una tercera se encuentran mejor definidos cuando de la determinación del enemigo se trata y son menos precisos cuando se refieren a los objetivos y políticas a emprender.

Por lo tanto, no toda comunidad de intereses que reclame la cooperación de dos o más naciones requiere que los términos de esta cooperación sean especificados mediante las estipulaciones legales de un tratado de alianza. Sólo cuando los intereses comunes son incipientes en términos políticos y de acción se hace necesario un tratado de alianza para que los haga explícitos y operativos. Podemos definir alianzas que sirven a intereses y políticas idénticos, complementarios e ideológicos. Más aún, podemos distinguir entre alianzas mutuas y unilaterales, generales y limitadas, temporarias y permanentes, operativas e inoperantes.

Los servicios prestados por cada parte deben estar de acuerdo con los beneficios recibidos. Este ideal está más cerca de cumplirse en una alianza celebrada entre partes que

tienen poder semejante y que se mueven en pos de intereses idénticos; en este caso la igualdad de recursos de todos, respondiendo a intereses iguales, sirve a un solo interés. El otro extremo en la distribución de beneficios es el de la unilateralidad, en la que una parte recibe la parte del león mientras que la otra sostiene la mayor parte de la carga.

La distribución de beneficios tiende a reflejar la distribución de poder dentro de una alianza. Una gran potencia tiene las mejores posibilidades de hacer lo que desea en cuanto a beneficios y políticas si su aliado es más débil.

Una alianza típica intenta transformar una pequeña fracción de los intereses totales de las partes signatarias en medidas y política comunes. Una alianza típica encaja en un campo dinámico de intereses y propósitos diversos. Si llega a ser operativa y por cuanto tiempo, depende de la fortaleza de los intereses que sostienen a la alianza, especialmente frente a la fortaleza de los demás intereses que animan a las naciones involucradas. El valor y las posibilidades de una alianza-por más limitada que sea en sus objetivos- deben considerarse en el contexto de todas las políticas dentro de las que se supone van a operar.

Las alianzas de tipo general son típicamente temporarias y predominan en tiempo de guerra.

Para que una alianza sea operativa, esto es que sea capaz de coordinar las políticas generales con las medidas concretas correspondientes a cada uno de sus miembros es preciso que estos integrantes estén de acuerdo no solo con los objetivos generales sino también con las políticas y las medidas.

También están las Alianzas versus dominio mundial. Lo han concebido como una forma de protección por parte de una alianza de naciones, preocupadas por su independencia, contra los designios de otras naciones de dominio mundial, llamado entonces monarquía universal. Al ser amenazado por A, B se une a C, D y E potenciales víctimas de A, para neutralizar los designios de A.

6.) Dos Modelos principales del equilibrio del poder

En la base de la sociedad internacional se encuentran dos factores: uno es la multiplicidad y el otro es el antagonismo de sus elementos, las naciones individualmente consideradas. Las expectativas de poder de las naciones pueden llevar a situaciones de conflicto entre ellas -y algunas, si no la mayoría de ellas se han visto afectadas en algún momento de su historia- a través de dos modalidades diferentes. La lucha por el poder en el campo internacional puede desarrollarse mediante dos modelos típicos:

El modelo de la oposición directa.

Una nación A se embarca en una política imperialista con respecto a otra nación B; ésta puede contrarrestar aquella política con una de statu quo o a través de otra política imperialista. Ejemplo: Francia y sus aliados oponiéndose a Rusia en 1812; Japón oponiéndose a China en 1931 y 1941, Naciones Unidas contra el Eje son ejemplos que corresponden a este modelo. '

Se trata de un modelo de oposición directa entre la nación que busca establecer su poder sobre otra que se niega a someterse.

Existen otras situaciones como es el caso cuando interviene otra nación C. La nación A puede llevar adelante una política imperialista hacia C, que puede resistir o ceder a tal política, mientras B desarrolla una política de imperialismo o de statu quo con respecto a C. Aquí el dominio de C es la meta de la política. El modelo de lucha de poder entre A y B no es de oposición directa sino de competencia, cuyo objetivo es el dominio de C y solamente a través del intermediario de esa competencia es que se lleva la contienda por el poder entre A y B.

En el modelo de oposición directa, el equilibrio de poder resulta directamente del deseo de cada nación de ver cómo sus políticas prevalecen sobre las políticas de otras naciones. Este equilibrio de fuerzas opuestas continuará hasta que las naciones involucradas cambien el objetivo de sus políticas imperialistas o hasta que una de ellas gane o piense que ha ganado una ventaja sobre las demás. Entonces el débil se somete al fuerte o la guerra decide la cuestión.

De este modo el equilibrio de poder cumple dos funciones: crea una estabilidad precaria en las relaciones entre las respectivas naciones, una estabilidad que siempre se encuentra en peligro de ser alterada y que por lo tanto siempre necesita restauración. Sin embargo, esta es la única estabilidad que puede lograrse bajo las supuestas condiciones del modelo de poder. En este punto nos encontramos en presencia de una inevitable contradicción interna del equilibrio de poder. Una de las dos funciones que cumple el equilibrio de poder es la de proporcionar estabilidad en las relaciones de poder entre las naciones. Pero estas relaciones están sometidas, por su propia naturaleza, a un continuo cambio. Son inestables ya que la posición de los platillos tiende a cambiar continuamente. La otra función que cumple un satisfactorio equilibrio de poder bajo estas condiciones consiste en asegurar la libertad de una nación del dominio de otra.

Aquí debe decirse que dadas las condiciones del modelo de poder, la independencia de las respectivas naciones puede apoyarse sólo en la base que implica el poder de cada nación en particular para evitar que el poder de otras naciones usurpe su libertad.

El modelo de la competencia

El poder de A necesario para dominar a C frente a la oposición de B, es balanceado si no superado por el poder de B, mientras a su vez, el poder de B para dominar a C se encuentra balanceado si no sobrepasado por el poder de A.

Según mi hipótesis el ABC no se desarrolla como modelo de poder porque cada actor estatal se apoya en una profecía autocumplida.

1. Chile llevó adelante el modelo de la oposición directa con respecto a las otras dos naciones, quizás por ser la nación de las tres con menos potencial de recursos naturales, con un territorio geográficamente pequeño y accidentado, con escasa densidad de población, elementos estos (económico, geográfico y demográfico) que, según Morgenthau y también Hartmann, resultan fundamentales, entre otros, para tener poder. Si a eso le sumamos las disputas de límites con la Argentina, podemos interpretar algunas de las causas del por qué priorizó las relaciones con otras potencias en lugar de concretar la integración.
2. En tanto, Brasil -el país más grande y con mayor cantidad de habitantes de la región- llevó adelante el modelo de la competencia. Trató de convertirse en el líder hegemónico de esta parte de la región y contó para ello con el asentimiento en grandes períodos de su historia de los Estados Unidos, con quienes gozaron de buenas relaciones diplomáticas, las cuales se manifestaron a través de vínculos económicos y militares. Quiso ser el interlocutor privilegiado de los Estados Unidos en Sudamérica, y en la búsqueda de esa hegemonía compitió permanentemente con la Argentina, lo cual obstaculizó todo intento de integración. Mas allá del deseo declamado de algunos de sus gobernantes, cuestiones referidas a la política doméstica de esta nación impidieron que esa cohesión regional se conformara.
3. Argentina creyó en ciertos períodos de su historia que gozaba de prestigio y de poder. Para comprenderlo mejor, habría que bucear en la historia del país donde en determinados momentos se trató de impresionar a otras naciones con el poder que nuestra nación creía poseer o conque pretendía que otros países creyeran que tenía. Esto llevó a la Argentina a querer convertirse en el actor principal con el que había que

sentarse a conversar sobre temas trascendentes de la región. Sobre esa base se intentó proyectar con determinación el liderazgo argentino en el hemisferio o al menos en América Latina.

Ejemplo de ello constituyen:

1. las declaraciones de Hipólito Yrigoyen durante la Primera Guerra Mundial manifestando que "la argentina debe ocupar el lugar que le corresponde en el continente americano";
2. y también un Memorándum del Departamento de Estado norteamericano, fechado el 23 de junio de 1952, donde se presenta una lista de lo que la "Argentina espera de los Estados Unidos, cuyo primer punto dice "Reconocimiento de la Argentina como potencia mundial y como potencia dominante y principal de America Latina.

Sobre política de prestigio Morgenthau sostiene que "en la lucha por la existencia y el poder lo que los demás piensan sobre nosotros es tan importante como lo que realmente somos. Toda política de prestigio tiene dos objetivos finales y posibles: el prestigio por el prestigio mismo, o más a menudo el apoyo a una política de status quo o imperialista. El prestigio es un subproducto de las políticas exteriores, cuyos objetivos finales no son la reputación del poder, sino la esencia del poder".¹⁵ Una política de prestigio logra verdadero éxito cuando ofrece a la nación que la persigue una verdadera reputación del poder que la exime de emplear el poder que realmente tiene.

Continuando con Morgenthau, "la política exterior de una nación configura siempre el resultado del cálculo de la relación de poder tal como existe en un determinado momento de la historia entre diferentes naciones y tal como se desarrollarán posiblemente en el futuro cercano y remoto"¹⁶ Así por ejemplo la política exterior de los Estados Unidos se basa sobre una evaluación del poder norteamericano en relación, digamos, con el poder de Inglaterra, la Unión Soviética y Argentina y con el probable desarrollo del poder de esas naciones. La función primaria se orienta a influir sobre estas evaluaciones; es decir, si una nación puede imponer su poder sobre las naciones hasta el punto de persuadirlas de que su hegemonía es indiscutible, entonces su política de status quo en dicha parte del mundo estará a salvo de desafíos, con lo que su preponderancia estará asegurada.

El prestigio se ha vuelto importante como arma política en los tiempos modernos, cuando la lucha por el poder no sólo requiere los métodos tradicionales de la presión política y la fuerza militar, sino otros instrumentos más adecuados para triunfar en la lucha por conquistar las mentes de los hombres. Las principales herramientas de las que se vale son la propaganda (cuyo fin consiste en incrementar el propio prestigio y disminuir el del enemigo) y la asistencia externa.

El prestigio de una nación no está determinado por el éxito o fracaso de una acción en particular en un momento determinado de su historia. Por el contrario, refleja la suma total de las cualidades y acciones de una nación, de sus éxitos y fracasos, de sus recuerdos históricos y aspiraciones. Las naciones deben tener cuidado de no confundir las efímeras fluctuaciones de la opinión publica con los perdurables basamentos de poder y el prestigio nacional. Por lo tanto, dentro de una determinada perspectiva, el prestigio, como el poder que refleja, debe ser visto en el contexto del poder y prestigio global de una nación. Una nación también hace mucho cuando pinta un cuadro exagerado de su poder y así intenta ganar una reputación de poder que excede el poder que realmente posee. En ese caso construye su prestigio sobre apariencias antes que sobre sustancia. Aquí la política de prestigio se transforma en un bluff político.

¹⁵ Ver, Morgenthau Hans: "La politics entre las naciones", GEL. 1985. Pag 100

¹⁶ Ibidem.Pág. 108

Capítulo II

La oportunidad de principios del siglo XX

1.) La política de integración en el Cono Sur

En el contexto dentro del cual se dieron las relaciones entre Argentina, Brasil y Chile desde comienzos del siglo pasado, no se puede soslayar la labor de algunos de los actores principales de aquel entonces como lo fueron: el barón de Rio Branco y el presidente de la Nación Argentina, Roque Sáenz Peña, a fin de poder comprender el maniobrar político y diplomático y sobre todo la incidencia que tuvieron ambos protagonistas en las iniciativas sobre los procesos de integración.

Según Juan Carlos Puig: “Hacia 1910 la Argentina se había convertido en el país periférico que más progresos había realizado y que ostentaba los índices de crecimiento más altos del mundo. Podía visualizarse en el tráfico de buques y ferrocarriles, en el desembarco de inmigrantes, en las obras públicas, en el comercio, en la edificación urbana, en la alfabetización y el progreso agrario. Las tendencias pueden conceptualizarse en la siguiente forma: Afiliación a la esfera de influencia británica; Indiferencia, aislamiento y oposición a los Estados Unidos y Aislamiento respecto de América Latina. La aceptación de la influencia europea significaba como alternativa la desconexión con los Estados Unidos”¹⁷.

Para Alejandro Simonoff, a comienzos del siglo pasado “encontramos la estructuración de la política exterior que siguió los ritmos del mercado exterior, formando una tendencia: la primera la afiliación al ámbito de influencia británica, producto de la división internacional del trabajo; la segunda, la oposición a Estados Unidos, la competencia entre sus economías agrícolas y la opción por Inglaterra y su área de influencia llevó a la negativa Argentina a aceptar la influencia norteamericana. Y en tercer lugar, aparece el aislamiento de América Latina donde si bien la Argentina es renuente a todo tipo de organización regional permanente, el ABC se muestra como un caso de acercamiento en la búsqueda del equilibrio con Brasil y Chile”¹⁸.

Pero fue en el seno del panamericanismo donde se advirtieron con claridad la operatividad de esa tendencia. La primera Conferencia Panamericana (Washington 1889-1890) convocada por el gobierno norteamericano con el propósito entre otros de promover una unión aduanera continental, fracasó debido fundamentalmente a la oposición Argentina.

Desde el punto de vista de los objetivos que se hicieron públicos, la conferencia terminó en un fracaso porque ninguna de las proposiciones estadounidenses de carácter económico fueron adoptadas. En lo que respecta a los verdaderos móviles, tal vez no fue

¹⁷ Ver, Puig Juan Carlos. "Introducción", en Autores Varios, América Latina: política exteriores comparadas. Buenos Aires. 1984. GEL. Tomo I. Pág. 101-111.

¹⁸ Ver, Simonoff Alejandro: Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas". Serie Libros. IRI. N° 3. Mayo 1999. Pág. 100-101.

así. Si se tiene en cuenta el contexto internacional de aquella época, parece inútil que el gobierno estadounidense supusiera que los estados latinoamericanos decididamente adscriptos a la esfera de influencia británica consistieran un cambio que les habría causado perjuicios económicos. Quizás, el verdadero propósito consistió en hacer notar la presencia de Estados Unidos en el continente, su poder de convocatoria y sobre todo desafiar globalmente el predominio británico en América Latina; a menos que el gobierno británico consintiera en reconocer los intereses prioritarios estadounidenses en América Central y el Caribe.

La pretensión norteamericana de convertir a América Latina en un mercado natural y privilegiado para la absorción de sus manufacturas no pudo prosperar porque Gran Bretaña no estuvo dispuesta a permitir "intrusos" en la región.

En aquella oportunidad, el gobierno argentino nombró delegados a Roque Sáenz Peña y Manuel Quintanaa. Las instrucciones que recibieron quedaron bien expresas: la formación de una liga aduanera americana envuelve a primera vista el propósito de excluir a Europa de las ventajas acordadas en su comercio. "Tal pensamiento no puede ser simpático al gobierno argentino que bajo ningún concepto querría ver debilitarse sus

relaciones comerciales con aquella parte del mundo donde enviamos nuestros productos y de donde recibimos capitales y brazos." (ver Puig) En aquella ocasión la delegación Argentina fue contundente; frente a la América para americanos pronunciaron un nuevo lema "Sea América para la humanidad".

Será una participación de oposición que pudo haber sido motivada tanto por el desarrollo argentino como por la preferencia a la dependencia con Gran Bretaña. Según Figari, "los comienzos de esta política pueden detectarse ante la expansión imperialista de Brasil iniciada por su canciller barón de Rio Branco a principios del siglo XX; como respuesta la actitud argentina fue de iniciar una política de armamentismo y de influencia regional para contrarrestar una política similar del país vecino".¹⁹

Éste también fue un tiempo en donde se intentaron conformar alianzas a fin impedir de que se alterara el equilibrio regional y en donde se disputó el liderazgo en el sur del continente americano.

Juan Carlos Puig, sostiene que "es por eso que las relaciones de la Argentina con otros Estados Latinoamericanos y sobre todo con los vecinos deben contemplarse analíticamente desde el ángulo visual de la política de poder regional y no desde la perspectiva de una solidaridad regional o subcontinental. La competencia con el Brasil fue una confrontación de carácter estratégico".²⁰

Hacia principios del siglo XX, el Cono Sur fue escenario de un juego de alianzas. Dicha competencia argentino-brasileña contó con dos instrumentos: la búsqueda de aliados en los países de la región y la carrera armamentística. Estos instrumentos apuntaron a su vez a dos objetivos: la supremacía regional y el aislamiento del contrincante.

En el marco de esta pugna con Brasil por la supremacía regional y aun a pesar del tema limítrofe con Chile, el canciller argentino Estanislao Zeballos fue quien encabezó las ideas belicistas. Intentó crear una conciencia pública de los peligros que representaba el abandono en que se mantenían las relaciones y contactos con los países del Pacífico y desarrolló una intensa campaña armamentista para equilibrar la política expansiva de Brasil. Presentó el problema en forma parcial y algo exagerado a través de los órganos de expresión por él dirigidos, pero lo cierto es que si bien fue el líder de esa corriente y quien

¹⁹ Ver, Figari, Manuel Guillermo: "De Alfonsín a Menem: Política Exterior y Globalización". Buenos Aires, Memphis. 1997. Pág. 42.

²⁰ Ver, Puig Juan Carlos: "Introducción", en Autores Varios, América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires. 1984.GEL. Tomo I. Pag. 116

la expresó con mayor consecuencia y apasionamiento, no le faltaron acompañantes de prestigio entre los miembros de la clase dirigente

Buscó una alianza con el país trasandino con el objetivo de contrarrestar el accionar del diplomático brasileño. Así entre 1906 y 1909 los gobiernos de Brasil y la Argentina entraron en un juego de competencia diplomática, a la vez que procuraron por separado un acercamiento con Chile.

Estanislao Zeballos fue Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina en tres oportunidades: entre septiembre de 1889 y abril de 1890 durante la presidencia de Miguel Juárez Celman; entre octubre de 1891 y octubre de 1892, durante la presidencia de Carlos Pellegrini y entre noviembre de 1906 y junio de 1908 durante la gestión de José Figueroa Alcorta.

El ministro Zeballos negó siempre que su política fuese imperialista, expansionista; la consideró legítima, defensiva de lo nacional. "La política exterior de la Argentina ha sido preventiva y defensiva en los últimos años. Algunos argentinos olvidando la moderación, bajo la influencia de pasiones, resentimientos y errores, sin duda sinceros en unos, en otros sin sinceridad, han tachado aquella política de imperialista y de agresiva. La vida de las naciones modernas es de choques de intereses, de peligros y de sabias previsiones. Los países que por cobardía del espíritu público o por lirismo de sus estadistas hayan soñado que le es posible vivir fuera de la regla universal, es decir sin armamentos proporcionados, harían bien en abdicar de una vez su soberanía, ingresando como colonias. Pero los pueblos viriles, por más mercantiles que sean -Estados Unidos, Alemania a Inglaterra lo enseñan- deben aceptar simultáneamente cargas pecuniarias y la labor que la militarización de los tiempos les imponen".²¹

Para José Paradiso: "las relaciones con Río de Janeiro se volvieron a enrarecer durante la primera década del 1900. No por razones territoriales sino debido a un ambicioso programa naval impulsado por Río Branco e interpretado por algunos círculos argentinos como una expresión de voluntad hegemónica que alteraba los equilibrios regionales. Agravó la cuestión, la sospecha de que la diplomacia brasileña alentaba reclamos uruguayos respecto de la delimitación de la soberanía del Río de la Plata"²².

Pero posiblemente, el autor que mejor expresó la nueva ideología imperante fue Luis P. Tamini. En una nota sobre política internacional en la Revista de Derecho, Historia y Letras, Tamini representó el ABC incipiente con la sigla A.B.C., ya que su existencia impondría a la Argentina el condominio de las aguas limítrofes y el arbitraje obligatorio en los problemas de nuestro país, limitando la capacidad de movimiento de la Argentina.

Para Tamini era inevitable la guerra con Brasil "son los dos polos de la aguja imantada que apuntarán siempre a horizontes opuestos. El argentino vale más que el brasileño y lo ha probado ya en la paz y en la guerra"²³. Este autor sostuvo que en ese conflicto la Argentina compensa con su fuerza moral el material de Brasil. Además manifestó que Chile y la Argentina debían trabajar juntas para la unión de Sudamérica. Unión con fines determinados, sobre la base de amistad estrecha con Chile.

Los rasgos de la política de alianzas surgen de una carta que Zeballos le remitió en junio de 1908 a Roque Sáenz Peña, en ese entonces ministro argentino en Roma, y en donde le informó acerca de su renuncia:

"A usted le habra causado una gran sorpresa mi renuncia como a mí mismo. Le daré algunos detalles... Tenía unas pruebas escritas y firmadas por el mismo barón de Río

²¹ Ver, Etchepareborda Roberto: "Historia de las Relaciones Internacionales Argentinas". Pleamar. 1978. Pag. 118.

²² Ver, Paradiso José. "El Poder de la Norma y la Política del Poder. 1880-1916". En JALABE Silvia Ruth. La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995. Buenos Aires. GELA, 1995. P5g.18

²³ Ver, "ABC" en Revista de Derecho, Historia y Letras. 1912. Pag. 215-219.

Branco de que se prepara a agredir a la República Argentina, una vez que tenga su supremacía naval absolutamente asegurada, son sus palabras. En presencia de esta situación desarrollé un plan político de diplomacia defensiva para aislar al Brasil y robustecer el ambiente moral de nuestro país, ya que no podíamos contar con armamentos. Mi plan diplomático había dado su éxito, estábamos aliados con Chile. Este tratado, no le debe sorprender; en realidad, es un tratado que tiene por objeto presionar a Chile y a la Argentina, unidos ante el Brasil, para pedirle a este país la limitación de armamentos navales... Vínculos análogos he estrechado con el Paraguay y Bolivia ... Por otra parte Chile, había pedido ya al Brasil, confidencialmente, que nos cediera parte de su escuadra"²⁴

Además, un factor que agravó las tensiones entre la Argentina y Brasil fueron sus políticas divergentes hacia los Estados Unidos. La diplomacia brasileña intentó en los primeros años del siglo XX consolidar su posición como potencia sudamericana. El gobierno negoció el libre acceso para sus exportaciones de café en el mercado norteamericano, a cambio de la obtención de una tarifa preferencial para el trigo norteamericano en el mercado brasileño. Esta estrategia comercial fue percibida por la diplomacia de la Argentina como una maniobra para impedir la colocación del trigo argentino en Brasil.

La carrera armamentística constituye uno de los medios fundamentales de los que se vale una nación para ejercer el poder a su disposición o para mantener o restablecer el equilibrio. Por ello, el otro elemento de disonancia fue la decisión emprendida por Brasil a través de la adquisición de acorazados con lo cual quebró a su favor el equilibrio naval sudamericano y pasó a representar una amenaza para el gobierno argentino que observó con gran preocupación esa carrera armamentística en la que estuvo inmerso Brasil.

Estos ejemplos permiten visualizar cómo a través de estos procedimientos se intentó alterar el equilibrio en la región con vistas a conseguir el liderazgo regional.

2.) Rio Branco: el primer mentor ?

Según Miguel Scenna, "Rio Branco no quería la guerra. Era lo bastante estadista como para ver las consecuencias ruinosas de una guerra. Para él no había mejor ejército que la diplomacia. Brasil debía tener armas suficientes y poderosas pero como elementos disuasorios. Además entreveía una política novedosa: para cubrir el flanco sur de Brasil e impedir una alianza que cercara a Brasil liderada por la Argentina, el camino era lograr una alianza con Buenos Aires"²⁵

En 1908 en una nota en el Periódico Argentino "El Diario", Rio Branco dijo: "Es preciso tender a entendimientos concretos. No es posible pretender la alianza material de todos los países de Sud America. Pero si es posible y debe ser nuestro ideal, buscar como un fin superior para todo el continente, que eso se verifique entre los países que desde luego estén, como están, por ejemplo la Argentina, Brasil y Chile en condiciones de formar un conjunto de poder efectivo, asociando un capital de fuerza más o menos equivalente. Se trata de poner en recaudo nuestra herencia y asegurar nuestro común derecho a trabajar y prosperar en paz"²⁶

Jose María da Silva Paranhos, barón de Rio Branco, logró insertar en el gobierno las metas imperialistas de las que fueran gran admirador su padre. Sus victorias

²⁴ Ver el sitio Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. "El enfrentamiento Zeballos-Rio Branco y la competencia armamentística argentino-brasileña".

²⁵ Ver, Scenna Miguel: "Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad". Buenos Aires, La Bastilla, 1975. Pag 238

²⁶ Ver, Cisneros Andrés a Iñiguez Piñeiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 336.

diplomáticas le dieron a Brasil un gran espíritu nacionalista tendiente a convertir al país en la nación hegemónica del sur del continente.

Fue él quien por su acción fijó pacíficamente el mapa de Brasil, primero como representante y abogado en arbitrajes internacionales (Argentina 1895) y después como ministro de Relaciones Exteriores en negociaciones de tratados de límites con países vecinos.

El barón de Rio Branco en su actuación en el Brasil republicano fue el último gran representante de la obra de los estadistas y diplomáticos del Imperio, en especial el vizconde de Rio Branco, su padre, con quien se identificaba y de quien se consideraba un continuador en el campo de la política exterior.

Por sus características de hombre de Estado, constituyó un eslabón de continuidad y al mismo tiempo una expresión del potencial de cambio, importante para la comprensión de la identidad internacional de Brasil. De hecho al resolver el problema de las fronteras y consolidar jurídicamente la escala continental del país, permitió que sus sucesores pudiesen dedicarse al vector de la diplomacia brasileña que, extendido hasta hoy, pasó a ser, con las modulaciones de la coyuntura interna y de la internacional, la nota distintiva de la política exterior de Brasil: la del "desarrollo del espacio nacional"²⁷, según manifiesta Luiz Felipe de Seixas Correa.

Además de haber legado a Brasil, por medios pacíficos su mapa de país de escala continental, fue el gran institution-builder, el gran hacedor, constructor de la institución Itamaraty, que se vale y se beneficia hasta hoy, en la construcción de su autoridad, del aura del barón como una gran figura brasileña. Se le atribuyó la capacidad para reducir los conflictos, crisis y dificultades al cause diplomático.

Rio Branco al evaluar los resultados de su obra de consolidación del mapa de Brasil, comentó con el diplomático y político argentino Ramón F. Cárcano que la próxima etapa de su programa sería la de contribuir a la unión y amistad entre los dos países sudamericanos. En este sentido, el artículo 1° del proyecto del tratado de "inteligencia cordial y de arbitraje" entre la Argentina, Brasil y Chile, que Rio Branco redactó en 1909, estipulaba que las tres altas partes-contratantes buscarían "proceder siempre de acuerdo entre sí en todas las cuestiones que se relacionen con sus intereses y aspiraciones comunes y en las que se encaminen a asegurar la paz y a estimular el progreso de America del Sur.

En este sentido, el barón dijo el 20 de abril de 1909 en Itamaraty "si la paz es una condición esencial para el desarrollo de los pueblos, más aún deben sentir esa necesidad las naciones nuevas como las de nuestro continente sudamericano que precisan crecer y prosperar rápidamente"²⁸

La política exterior pregonada por este diplomático, orientada hacia la unión y la amistad entre los países sudamericanos, se encuadró en el campo del eje de la relativa igualdad entre los socios. Se trató de una línea representativa de un concepto clásico de acción diplomática: los países deben intentar hacer la mejor política a partir de su geografía. En tiempos más recientes, se profundizó esta directriz para favorecer y estimular el vector de desarrollo, que es una expresión moderna del concepto de progreso, que había registrado Rio Branco en el artículo 1° del proyecto del Tratado del ABC.

Miguel Scenna considera que "la clase dirigente brasileña, compacta, aguerrida y patriótica, desde los tiempos coloniales pensó que Brasil nunca era demasiado grande y lejos de asustarles desiertos, selvas imponentes, ríos infranqueables, jamás dejaron de pujar por llevar cada vez más lejos la frontera nacional, por expandirse. Serían barones, marqueses, condes o duques, pero lo eran a la brasileña, en tanto la democrática clase

²⁷ Ver, Lafer Celso: "La identidad internacional de Brasil". Fondo de Cultura Económica. 2002. Pág. 58.

²⁸ Ver, Lafer Celso: "La identidad internacional de Brasil". Fondo de Cultura Económica. 2002. Pág. 65.

ilustrada del Plata, que repudiaba tales pujos nobiliarios, pensaba en francés y comerciaba en inglés, de espaldas a la Argentina y con el corazón puesto en **Europa**. El Imperio nunca fue para sus dirigentes lo bastante grande y no existía dentro de su ámbito un solo metro de tierra para cambalachear o al que se pudiera renunciar"²⁹

Los enemigos potenciales de Brasil eran Argentina; Perú y Colombia. De los tres el más peligroso era Argentina; de allí, que las mayores atenciones estuvieran dirigidas a vigilar a este país. En primer término, impidiendo toda posible reelaboración del virreinato del Río de La Plata, espectro nunca desaparecido de las mentes de los geopolíticos brasileños. La idea fue la de cosechar desconfianzas, resquemores y disidencias en Bolivia, Paraguay y Uruguay contra la Argentina y alentar la infiltración económica brasileña en esos países para tornarlos geopolíticamente dependientes de Brasil.

Todo ello sin descuidar a Chile, que sin tener fronteras ni problemas con Brasil, flanquea las espaldas argentinas al tiempo que es un eventual gendarme contra Perú, aliado natural de la Argentina. Sobre la base de este esquema se puso en práctica la política de Río Branco, reforzado en un criterio que no era novedoso: buscar el apoyo de alguna potencia extracontinental para jugar la carta de interlocutor válido en la región y de ese modo lograr la ansiada hegemonía sudamericana.

En 1901 la asunción de Teodoro Roosevelt significó el comienzo de una agresiva política tendiente a convertir a los Estados Unidos en una de las grandes potencias mundiales. Aumentó su poderío naval, hasta ocupar el segundo lugar detrás de Inglaterra y asentó la hegemonía sobre Centroamérica y las Antillas. Brasil contempló con admiración esos nuevos movimientos en el escenario internacional e intentó ser en esta parte del sur de América lo que los Estados Unidos eran en el norte, tomándolo como modelo.

El primer signo visible de esa alianza con una potencia tuvo lugar en 1906 cuando Río Branco logró que Brasil fuera sede de la Tercera Conferencia Panamericana, al tiempo que Washington elevaba a condición de embajada su representación en Río de Janeiro -hay que mencionar que en Buenos Aires mantuvieron un Encargado de Negocios hasta 1916-. Además el Secretario de Estado Elihu Root aceptó la invitación para concurrir a la conferencia. Esta era la primera vez que un funcionario de tan alta categoría gubernamental salía del país en ejercicio del cargo.

Mientras tanto, los argentinos vivieron influidos por la eventualidad de una guerra en dos frentes, es decir sometidos a un doble ataque desde Chile y Brasil.

En cuanto a Chile, Roberto Etchepareborda destaca conceptos del historiador norteamericano Robert N. Burr, que sostuvo que “entre 1830 y 1905 Chile se comportó como si fuera una nación estado que operara dentro de un sistema de grandes potencias”³⁰

En todo ese período, la conducción chilena, considerando que ciertos cambios sustanciales en la estructura internacional de poder podían representar una amenaza potencial a sus intereses nacionales, buscó el mantenimiento de una favorable estructura de poder. En prosecución del aumento de su poderío y el progreso de sus intereses, Chile compitió con otras naciones dentro de su sistema de poder, por la preeminencia comercial, por el control de productos como el guano, nitrato o la plata; por la posesión de territorios con potencial estratégico o agrícola y para lograr la superioridad militar y naval. Chile demostró estar dispuesto a poner en práctica toda la gama de política de poder, con todas sus técnicas, tales como las represalias, la coerción económica, alianzas y la política de fuerza.

²⁹ Ver, Scenna Miguel: "Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad". Buenos Aires. La Bastilla.1975. Pag. 239

³⁰ Ver, Etchepareborda Roberto: "Historia de las Relaciones Internacionales Argentinas". Pleamar. 1978. Pag 102-108.

3.) La impronta de Roque Saenz Pena

En octubre de 1910 en la Argentina cesó en sus funciones José Figueroa Alcorta y asumió como Presidente de la Nación, Roque Sáenz Peña. El nuevo mandatario sostuvo ideas muy cercanas a las de Río Branco. Consideró que la paz sudamericana sólo podía sostenerse en base a un firme entendimiento con Brasil. Al efecto, el embajador Dionisio da Gama dejó traslucir en Buenos Aires la posibilidad de un acuerdo y cuando Sáenz Peña llegó a Río de Janeiro fue muy bien recibido. Tan magnífico y cortés fue el despliegue del gobierno brasileño después de tanto tiempo de desconfianza que la noticia produjo en Buenos Aires una inmejorable impresión.

Para Río Branco, una vez trazado el eje Río de Janeiro-Buenos Aires que hacía extensivo a Santiago de Chile, el resto de la región debía girar a su alrededor. Estaba convencido de que este era el método para terminar con las guerras en Sudamérica y desconfataba que Itamaraty sería el conductor del pacto tripartito.

La iniciativa del diplomático brasileño, consumada después de su muerte, fue posible porque desde comienzos del siglo XX se vino registrando una evolución en las relaciones entre la Argentina, Brasil y Chile. Esta evolución estuvo signada por la aceptación del arbitraje norteamericano -y su laudo- por el Brasil y la Argentina en el conflicto limítrofe de las Misiones orientales, por la visita de Roca al Brasil en 1899, la de Campos Salles a la Argentina en 1900 y por los "Pactos de Mayo" entre la Argentina y Chile en 1902. La asunción a la presidencia de la República Argentina de Roque Sáenz Peña en 1910 resultó decisiva.

La idea del ABC fue tomada, al principio, como un acuerdo tendiente a limitar las respectivas flotas; en la concepción de Sáenz Peña, el objetivo fue contrarrestar la influencia de los Estados Unidos, hecho que Río Branco no compartía. El ABC del funcionario brasileño era compatible con la relación privilegiada con los Estados Unidos.

Según Scenna, "Sáenz Peña procuró a través del acercamiento con las autoridades de Río de Janeiro, la formación de un bloque subregional compacto que se opusiera al poder en expansión de los Estados Unidos"³¹. Pero a pesar de esa política de acercamiento Brasil trató siempre de convertirse en el interlocutor de los norteamericanos en la región.

Fue a Roque Sáenz Peña el que le tocó disipar las nubes que ensombrecían las relaciones con Brasil. También, fue su famosa frase de gran efecto moral: "Nada nos separa. Todo nos une"³², conjuntamente con la hábil gestión de Ramón J. Cárcano, la que obtuvo la eliminación definitiva de la puja naval y que inició la reanudación de las más cordiales relaciones.

Ya en el cargo presidencial, Sáenz Peña machacó sobre caliente. En Brasil asumió el poder el mariscal Hermes Rodríguez da Fonseca, sobrino de Deodoro, el fundador de la república. Allí, el presidente argentino envió como embajador extraordinario a Manuel A. Montes de Oca, ofreciendo con ello una muestra de distinción que correspondía a las gentilezas brasileñas. Pero no se quedó ahí, pues agregó otro enviado. Para el cargo, extremadamente delicado, ya que debía lograr la detención de la carrera armamentística, eligió a un hábil diplomático con firmes amistades en Río de Janeiro: Don Ramón J. Cárcano.

Cabe destacar que la idea de Sáenz Peña tuvo caracteres propios. Buscó una coordinación política conjunta en un plano de paridad que permitiera la formación de un bloque compacto frente a los Estados Unidos en expansión.

³¹ Ver, Scenna Miguel: "Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad". La Bastilla. Buenos Aires. 1975. Pag. 296-97

³² Ver, Cárcano, Miguel Ángel: "Saenz Peña. La Revolución por los Comicios". Buenos Aires. 1963. Pag. 232-234

Para impedir que Brasil construyera un tercer acorazado Roque Sáens Peña envió en 1911 dos misiones a Río de Janeiro. Una de ellas, de carácter público, fue encomendada al embajador extraordinario Manuel Montes de Oca. La otra fue de carácter privado y estuvo a cargo de Ramón Cárcano. Estas misiones reflejaron la intención del presidente argentino de buscar un entendimiento con el gobierno de Brasil.

En marzo de 1911 Cárcano llegó a Río en medio de un gran recibimiento. Rio Branco entrevistó especialmente al enviado confidencial en Itamaraty, el palacio del imperio.

Rio Branco habló de su proyectada unión entre Brasil, la Argentina y Chile para asegurar la paz. Cárcano lo veía poco probable porque despertaría fuertes desconfianzas en el resto de los países sudamericanos, especialmente Perú. Luego se habló de armamentos. El barón propuso un convenio por el cual las flotas se establecerían de acuerdo con la longitud de las costas. Cárcano desechó la idea, puesto que sería aceptar la supremacía brasileña.

El tema parecía no tener salida, sobre todo porque cualquier pacto tendría que pasar a los dos Congresos para su ratificación y allí sería desechado. Ninguna solución corriente

parecía adecuada, hasta que Cárcano propuso no pactar nada, sería sólo un acuerdo de caballeros. Ambos países limitarían sus armamentos y renunciarían a la compra de buques de guerra. Rio Branco aprobó pero necesitaba la palabra final del presidente. Esa noche el enviado argentino cenó con Rio Branco y el mariscal Fonseca y allí logró que el gobierno Brasil decidiera limitar su flota, con lo cual consiguió un importante éxito diplomático.

4.) El Tratado del ABC

Rio Branco no pudo llevar más adelante su política respecto de Argentina y Chile pues falleció en 1912. Empero, dejó sentado en Itamaraty todo un cuerpo doctrinario que siguieron sus sucesores. Tampoco Sáenz Peña concluyó su mandato, pero la muerte del

presidente no produjo un cambio de rumbo. El nuevo mandatario, Victorino de la Plaza y el canciller José Luis Murature mantuvieron los mismos principios internacionales. Esto tuvo oportunidad de manifestarse a raíz del conflicto entre los Estados Unidos y México. Recordemos que a mediados de 1914 Argentina, Brasil y Chile propusieron a Washington y México una mediación conjunta que fue aceptada y condujo al Tratado de Niagara Falls.

Tanto el nuevo presidente argentino, Victorino de la Plaza, como su canciller José Luis Murature, decidieron aprovechar el momento de amistad que se vivió entre los tres países más poderosos de Sudamérica. Retomando la idea de Rio Branco inició conversaciones con las cancillerías de Río de Janeiro y Santiago tendientes a lograr un acuerdo entre naciones. El canciller brasileño Lauro Müller, que reemplazó al barón, aceptó las bases propuestas siguiendo la línea de su predecesor; lo llamativo fue la prontitud con que también aceptó Chile, hasta entonces reacios a los lineamientos políticos atlánticos.

El 25 de mayo de 1915 José Luis Murature por la Argentina, Lauro Müller por Brasil y Alejandro Lira por Chile firmaron en Buenos Aires el tratado conocido como del ABC, tendiente a solucionar los problemas que pudieran plantearse entre los firmantes en casos no previstos por previos acuerdos, estableciendo un mecanismo permanente y automático para solventar posibles disidencias.

El tratado estableció que todos los conflictos entre las partes firmantes que no pudiesen ser resueltos ni por la vía diplomática ni por el sistema de arbitraje debían ser sometidos a una comisión permanente con sede en Montevideo.

No fue un pacto de alianza, pero podía servir de base para ella, para lo cual despertó serios temores en las otras cancillerías americanas, tal como lo previó Cárcano.

Tampoco gustó en los Estados Unidos. De modo que las presiones que se desencadenaron en contra fueron lo bastante poderosas como para debilitar el Tratado.

De este manera, la búsqueda de integración no prosperó. En la Argentina no fue nada popular, sobre todo en filas del radicalismo, opuesto a todo tipo de bloque o alianza. En la Argentina, el tema naufragó en el Congreso, pues aprobado en la Cámara de Senadores, fue rechazado en la de Diputados, quedando sin ratificación. Además la marcha de los asuntos mundiales veIó rápidamente la armonía entre Río de Janeiro y Buenos Aires.

Los diarios argentinos resaltaron el carácter político de la alianza, pero vieron como erróneo el hecho de que no se convocara a las demás naciones latinoamericanas. En tanto, en los Estados Unidos, el New York Times del 30 de abril de 1915 remarcó que “se buscaba hacer del ABC un paladín de la América Latina frente a los imaginarios peligros de una hegemonía preponderante de la gran república del norte”³³.

Esto tuvo repercusión, también periodística, en varias naciones de América del Sur en donde se destacó cierto grado de belicosidad hacia el pacto, a punto de tal de proponer algunos de ellos la constitución de un “Pacto Anti-ABC”.

Un ejemplo de la posición del radicalismo fue el pedido de interpelación del diputado radical Horacio B. Oyhanarte al ministro de relaciones Exteriores del gobierno de Victorino de La Plaza, José Luis Murature. Asimismo, lo fueron las opiniones del propio Hipólito Yrigoyen al político chileno Gonzalo Bulnes, en las que expresó su oposición personal a un tratado “que colocaba a las tres naciones de América Latina en un plano superior a las demás, lo que iba contra la necesaria igualdad de todas ellas, y que debía ser la expresión de “alguien que nos quiere dividir”³⁴.

Ciertamente, el ABC pudo haber tenido otras implicancias. Después de su firma, el 25 de mayo de 1915 en Buenos Aires, el diputado chileno Irineo Machado propuso avanzar en un desarme conjunto y en la concesión de ventajas comerciales mutuas entre los tres países.

Pero fue en Buenos Aires donde el pacto sucumbió al filtro de las relaciones políticas reales. Por eso, el gobierno prefirió continuar con una política exterior no atada por compromisos con sus vecinos.

El pacto fue ratificado por Brasil, pero no por la Argentina ni Chile. Desde el lado chileno, no cumplió con las expectativas, dado que el tratado se limitó a no ser más que un instrumento para resolver disputas entre sus miembros, cuando la diplomacia de Chile lo había pensado como una herramienta para que el país trasandino pudiera alcanzar otros objetivos: tener una mayor presencia regional y revertir su posición respecto de los ascendentes poderes argentino y brasileño.

Según José Paradiso: “El modelo dominante seguía marcando un relativo aislamiento mutuo, apenas atenuado cuando las circunstancias internacionales, por ejemplo la guerra, trataban su funcionamiento normal. Por cierto, la debilidad de los lazos regionales no era un rasgo exclusivo de la república Argentina, sino del resto de los países, todos epos orientados rápidamente hacia los mercados del centro. Las cosas sólo podían empezar a cambiar cuando ese modelo ingresara en una crisis irreversible. Mientras tanto los vínculos seguirían siendo débiles, cuando no recelosos. En el caso de Brasil y Argentina, por ejemplo, la activación y direccionalidad de esas prevenciones acompañaban la suerte de los respectivos procesos de crecimiento económico por los que estos podían

³³ Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 337.

³⁴ Ver Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina. "El Tratado del ABC".

influir en los equilibrios de poder, al proveer recurso para el equipamiento militar u obras de infraestructura que pudieran consolidar zonas de influencia de uno a otro"³⁵

Por otro lado, el aparente entendimiento entre los gobiernos de Argentina y Brasil fue quebrado por la divergente actitud de estos dos países respecto de la ruptura de relaciones con las potencias centrales decretada por el gobierno de los Estados Unidos a partir de 1917. Mientras el gobierno radical de Hipólito Yrigoyen mantuvo la neutralidad proclamada por su antecesor Victorino de la Plaza, las autoridades brasileñas siguieron la actitud adoptada por los norteamericanos, rompiendo relaciones con Alemania en 1917.

Hipólito Yrigoyen sostuvo que "el ABC constituía una alianza contra las pequeñas naciones sudamericana y contraria a la solidaridad continental"³⁶.

Quienes lo defendieron se aferraron a la interpretación jurídico-institucional y a su carácter pacifista; y quienes lo atacaron, se centraron en sus aspectos políticos.

Entre ellos, se encontraba Carlos Becú, canciller del gobierno de Yrigoyen. Desde su perspectiva, "la hermandad parcial del ABC no debía hacer olvidar el objetivo superior de la hermandad total de todo el continente"³⁷. Para los yrigoyenistas el ABC otorgaba a los tres países una forma de hegemonía subsidiaria de la los Estados Unidos. De allí, que cuando Yrigoyen asumió la presidencia en 1916 se abstuviera de impulsarlo sin proponer otra alternativa integradora.

Comenta Isidoro Ruiz Moreno que "este tratado no fue ratificado por fuertes objeciones internas, dado que al exigir el número de tres miembros, designados cada uno de ellos por cada parte firmante, para la conformación de la comisión permanente, toda divergencia entre dos de los firmantes del tratado quedaba librada a la gestión de uno solo. Además, los opositores internos manifestaron la necesidad de extenderlo a otras naciones americanas, a fin de aventar los temores de que los Estados del ABC afianzaban su hegemonía en América del Sur y acentuaran el intervencionismo"³⁸.

Brasil, por su parte, ratificó el tratado pero luego optó por una estrecha colaboración con los Estados Unidos en el marco de su competencia por el liderazgo en la región. En Chile, el tratado tampoco alcanzó la aprobación parlamentaria, por no cumplir con las expectativas trasandinas dado que el pacto se limitó a ser solo un instrumento para resolver disputas entre sus miembros, cuando la diplomacia chilena lo había pensado como una herramienta para que Chile pudiera alcanzar otros objetivos. Por ello su oposición.

Rio Branco fue el que comprendió la importancia de una alianza especial con los Estados Unidos que les dejara las manos libres para afianzar la presencia territorial y política del Estado brasileño en Sudamérica. Desconfió de la fácil unión de todos propuesta por muchos latinoamericanos; su propuesta fue la de acumular de a poco comenzando por un pacto pacifista con la Argentina y Chile.

Dijo Rio Branco "No es posible, desgraciadamente, la alianza material de todos los países de Sud América. Pero si es posible y debe ser mi idea que eso se verifique en países como Argentina, Chile y Brasil en condiciones de formar un conjunto de poder efectivo"³⁹.

³⁵ Ver, Paradiso Jose: "El Poder de la Norma y la Política de Poder" (1880-1916). Jalabe, Silvia Ruth "La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. 1995. Pag. 79.

³⁶ Ver el sitio Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. "Los intentos chilenos por reflotar la política del ABC".

³⁷ Ver, Cisneros Andrés e Iñiguez Piñeiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 339.

³⁸ Ver Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. "El Tratado del ABC de mayo de 1915".

³⁹ Ver, Cisneros Andrés e Iñiguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 330.

En 1917 el presidente Wilson declaró la guerra a Alemania a introdujo a los Estados Unidos en el conflicto europeo. Ya embarcado en la estela de Washington, Río de Janeiro hizo lo mismo en el mes de octubre. Como Argentina mantuvo su neutralidad, la divergencia de criterio melló lo que hasta entonces fuera una apacible entente. Para finalizar, desde 1916 era presidente argentino Hipólito Yrigoyen, que no simpatizaba con Brasil y era poco cordial a la cancillería brasileña.

Capítulo III El Triángulo ABC

1.) Perón, Vargas e Ibáñez: un modelo de convergencia

Juan Domingo Perón llegó al poder en 1946 luego de triunfar en las elecciones de febrero de ese mismo año. El nuevo gobierno buscó definir su inserción internacional dado la estructura bipolar creada por la guerra fría a nivel mundial, y ello lo propició a través de la llamada Tercera Posición. Con esto se pretendió, tal como lo resalta Mario Rapoport "...balancear el peso considerable de los EEUU, procurando un mayor protagonismo en América latina, consolidando la tradicional conexión con Europa y estableciendo vínculos diplomáticos con el bloque socialista, aunque sin que esto significase abandonar la alineación a Occidente..."⁴⁰.

Perón propugnó por la unificación inmediata de los recursos sudamericanos, única forma que concebía para adquirir entidad en el orden mundial de posguerra. En la apreciación de Guillermo Figari "se buscó terminar con el aislamiento regional para iniciar una política junto a la región para crear un núcleo de poder que permitiera negociar con mas fuerza en la esfera mundial"⁴¹

Desde su visión geopolítica, y con el fin de la Segunda Guerra Mundial había llegado la "era de los continentalismos"; una etapa intermedia entre el predominio de los Estados Nacionales y el Universalismo que se impondría en el futuro.

En una carta dirigida en 1946 al líder del Partido Blanco del Uruguay, Luis Alberto Herrera, Perón manifestó "Muy hermoso sueño, pero de difícil realización... sin embargo hay que agitarlo para preparar a los espíritus al nuevo orden económico, que requiere la abolición de las naciones como entidades soberanas, entrando todas estas a formar parte del continente regido por la nación monitora". Esta es la concepción de Perón en materia de política internacional: "hay que formar los Estados Unidos de Sud América. Sólo como tales tendremos voto poderosos en los asuntos del mundo y además daremos un ejemplo, sobre todo a Europa, para que ese continente, que hoy parece un conglomerado de estados volcánicos, siga el ejemplo"⁴²

Segun Cafiero, Perón en uno de sus comentarios, relató "...ni Argentina, ni Brasil, ni Chile pueden intentar una inserción autónoma en el mundo si no se unen. Unidas forman la coalición a caballo de la cordillera de Los Andes mas formidable de la historia..."⁴³, y agregó "...Si bien Perón tenía la idea de la integración que iba a comenzar por las regiones y

⁴⁰ Ver, Rapoport Mario. "Modelos económicos, Regímenes políticos y Política exterior argentina". Sombra Saraiva. Jose Flavio. Foreign Policy and political regime. Brasilia. Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales. 2003. Pag. 190.

⁴¹ Ver, Guillermo Miguel Figari. "De Alfonsín a Menem. Politics Exterior y Globalización". Buenos Aires, Memphis. 1997. Fig. 51.

⁴² Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hater. Pag. 242-243.

⁴³ Reportaje al Senador de la Nación Antonio Cafiero. 24/7/2003. Senado de la Nación.

que después iba a pasar al universalismo, en aquel momento la idea de integración estaba en sus comienzos, tal cual en Europa. Perón se anticipó a los tiempos y las condiciones aún no estaban dadas. Ni hay que descartar tampoco alguna participación de los Estados Unidos que se oponían a la conformación de un bloque Argentina, Brasil y Chile...”⁴⁴

La idea de la unión de las repúblicas latinoamericanas paso previo a la integración continental, constituyó una de las primeras propuestas de política exterior del peronismo. Se buscó ampliar el comercio intraregional con un doble objetivo: romper el boicot de suministros y paralelamente dar continuidad al flujo de exportaciones manufactureras argentinas iniciado durante la guerra. Se trataba de acuerdos de intercambio, que conllevaban financiamiento argentino en pesos y que buscaban obtener a cambio de trigo argentino, nitratos de Chile, estaño de Bolivia y neumáticos, caucho crudo y lingotes de hierro del Brasil.

Pero el convenio propuesto al Brasil no fue ratificado por el parlamento brasileño. El convenio con Chile, suscrito en 1946, con el Presidente González Videla, fue el más ambicioso de todos. Incluyó una amplia cooperación económica y una casi completa unión aduanera.

Este tratado de cooperación económica no representó las reales relaciones de fuerza de la vida política chilena y el parlamento no lo aprobó. Aun cuando no se concretó, este Convenio de Unión Aduanera constituyó el ejemplo más característico de la forma en que Perón afrontó las tareas de integración. Más que la liberalización de derechos aduaneros, el libre tránsito de mercaderías y la creación de zonas libres, lo que distinguió a ese Convenio fue su propuesta de crear entes binacionales para la elaboración industrial de minerales chilenos.

Esas ambiciosas metas se basaron en la supuesta capacidad financiera argentina: los proyectos se pondrían en marcha con créditos argentinos, en pesos argentinos. Pero Estados Unidos y Gran Bretaña hicieron que esos saldos acreedores no pudieran efectivizarse o que se transformaran en importaciones poco productivas; y para el año 49 el saldo acreedor internacional de la Argentina desapareció y estaba claro que no habría Plan Marshall para América Latina.

El análisis de estos convenios reviste un gran interés. Financieramente se basaban en crédito argentino que el Ministro de Economía de Perón, Miguel Miranda, contaba con poder suministrar. Convencido de que el Plan Marshall aportaría los dólares que reemplazaran a los que se invertían en cuantiosas compras de manufacturas y transportes en los Estados Unidos, hasta 1948 firmó 13 acuerdos internacionales con países que carecían de divisas duras, tanto europeos como latinoamericanos.

Se trató del llamado "Plan Perón", que suplantaría al demorado Plan Marshall. La realidad fue dura con estas ilusiones; a Miranda le costó el cargo y la Argentina se encontró a principios de 1949 en una muy seria crisis financiera.

En apenas dos años el peronismo constató que sus esfuerzos de apertura hacia los países vecinos terminaron neutralizados por el boicot: si el Brasil o Chile tenían algún interés en comercializar con la Argentina, mucho mayor era el interés de estos países en mantener buenas relaciones con los Estados Unidos. Un documento del Departamento de Estado de comienzos de 1948 destacó que "la participación de América Latina en el comercio argentino entre 1945 y 1947 descendió a la mitad"⁴⁵.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ver, Rapoport Marie: "Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina 1949-1955". Buenos Aires. GEL. 1994. Pág. 42.

2.) La política brasileña

Getulio Vargas mantuvo en innumerables ocasiones su compromiso de no hacer nada contra la Argentina. Este líder brasileño surgió de una alianza entre los hacendados capitalistas del sur y las clases medias mineiras y del norte, en oposición al dominio paulista, que se había robustecido en la posguerra.

Hay que resaltar el hecho de que la posibilidad de una unión aduanera y hasta un mercado común entre la Argentina y el Brasil figuraban ya desde 1941, pero el curso posterior a Pearl Harbour hizo que todo se diluyera. A fines de agosto de 1942 Brasil entró en guerra. Los aliados sólo le exigieron minerales estratégicos y autorización para el uso de bases, pero Vargas sostuvo que su país debería participar con tropas. Su visión estratégica lo llevó a querer hacer del país uno de los vencedores activos de la guerra.

Durante su primera presidencia Vargas había seguido los lineamientos de una política exterior según la cuál el Brasil contaba en el continente americano con dos aliados naturales: Estados Unidos y Chile. Su política exterior no pudo apartarse de los principios estratégicos que habían sido definidos por el barón de Rio Branco y prefirió cimentar su política de constituirse en un aliado privilegiado de los Estados Unidos. Fue así que cuando la Argentina presentó en octubre de 1944 su pedido para convocar a una reunión interamericana para considerar el caso argentino -se trataba del aislamiento diplomático promovido desde Washington- el Brasil estuvo del lado de quienes impidieron la presencia Argentina en la Conferencia de Chapultepec.

La política latinoamericana Argentina no se basó en una alianza militar y política con los Estados Unidos, sino que trató de consolidar un espacio de solidaridad política y económica entre los países de América Latina y en especial con los del cono sur; es decir Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú.

En el Brasil posterior a la Segunda Guerra -sostiene Figari- "...se observa una alianza especial con los Estados Unidos. Este paradigma conocido como el legado del barón Rio Branco, los Estados Unidos es visualizado como una potencia global y hegemónica en el hemisferio occidental y eje de la política exterior de Brasil como medio para aumentar el poder de negociación del país... "

En otras palabras, después de la Segunda Guerra, Brasil estuvo férreamente alineado junto a los Estados Unidos dado que la perspectiva íntima de su política exterior era la búsqueda del desarrollo, la independencia y la autonomía"⁴⁶

Cuando el conflicto mundial llegó a su fin, Brasil logró consolidar una alianza con la nación más poderosa del mundo que lo consideró el país clave del continente y merecedor por lo tanto de la ayuda económica que posibilitó sus primeros desarrollos siderúrgicos, de una privilegiada asistencia militar y de un apoyo político que superó todas las contingencias de la política nacional brasileña. A la Argentina, por el contrario el final de la guerra mundial la encontró acosada por el aislamiento diplomático, un hostigamiento económico que persistió hasta prácticamente 1949 y una desconfianza política por parte del gobierno de Washington que recién pudo transformarse al comenzar la década de los 50. Las relaciones argentino-brasileñas no fueron ajenas a esta situación internacional por parte, sobre todo, de vastos sectores de los grupos dirigentes brasileños.

Según Escudé, respecto de la Argentina, Brasil contó con importantes ventajas en sus relaciones con los Estados Unidos: "La primera, se fundamentaba en la complementariedad existente entre las economías norteamericana y brasileña, paralela a la complementariedad que había existido entre las economías argentina y británica. La segunda, sólo en parte producto de la primera, la excelente relación histórica que existió

⁴⁶ Ver, Guillermo Miguel Figari. "De Alfonsín a Menem. Política Exterior y Globalización". Buenos Aires, Memphis. 1997. Pag. 59.

entre los Estados Unidos y Brasil, precisamente a partir de 1889, el año que hemos marcado como símbolo del comienzo del conflicto diplomático argentino-norteamericano. Finalmente, el nordeste brasileño tan cercano como esta a la costa del Africa, fue percibido por los estrategas norteamericanos como el punto más vulnerable del hemisferio occidental y el lugar en donde podrían desembarcar los alemanes en el caso de una invasión a las Américas. Este accidente geográfico confirió al Brasil una importancia estratégica de la mayor relevancia. Su buena relación histórica con los Estados Unidos le deba a su vez, el margen de maniobra necesario para explotar su importancia estratégica al máximo"⁴⁷

En el caso de Vargas, tal como se mencionara, su alineamiento durante la Segunda Guerra le permitió obtener una serie de "premios" puntuales: hizo posible el relanzamiento de la industria siderúrgica brasileña -gracias a la donación norteamericana de Volta Redonda-, precios extremadamente favorables para el café brasileño y una posición de prioridad en el aprovisionamiento de petróleo. El café paulista resultó vital para la economía brasileña y el mayor consumidor mundial eran los Estados Unidos. En el contexto de posguerra, con el poderío inglés debilitado, esto derivó paulatinamente en que los Estados Unidos se transformaran en el principal proveedor de manufacturas para el Brasil, pues la condición del libre ingreso del café eran las rebajas arancelarias -del 20% y 30%- para el ingreso de mercaderías norteamericanas en el Brasil. En ese momento, la diplomacia brasileña colaboró cautelosamente con la norteamericana en el aislamiento argentino; no es improbable que haya tenido alguna especulación que creyera que un aislamiento argentino pudiera beneficiar al Brasil en cuanto a acumulaciones de prestigio.

En una coyuntura difícil por las luchas ideológicas y la rivalidad beligerante entre las grandes potencias, que llevaron a la Segunda Guerra, Celso Lafer manifestó que "Vargas jugó diplomáticamente con el potencial de la importancia estratégica del país para movilizar recursos externos con el fin de atender necesidades internas"⁴⁸.

La eclosión de la guerra llevó a que la equidistancia pragmática se transformara en un alineamiento efectivo con los Estados Unidos en obediencia a un dato de la realidad, esto es, el peso y la importancia de aquel país en el contexto interamericano, hecho del cual Getúlio Vargas tenía mucha conciencia. Representó también en el ámbito interno del gobierno de Vargas el éxito del ala liderada por el canciller Oswaldo Aranha que con empeño y talento defendió la causa de los aliados. Este alineamiento fue negociado a la luz de la lógica diplomática de un nacionalismo de fines, y tuvo como sostén lo que podía ofrecer el país para la conducción de la guerra, esto es materias primas y bases en el nordeste, importantes para la guerra en África. Esta negociación se expresó en dos planos complementarios: el económico y el estratégico militar.

En el plano económico el objetivo del gobierno fue promover la industrialización y el desarrollo del país, por medio de una inserción controlada en la economía mundial, compatible con que ocurría en el resto del mundo.

La ilustración de este objetivo fue la financiación que se obtuvo de los Estados Unidos para la implantación de la siderurgia. Getúlio registró en su diario los siguientes términos, que resultan ejemplares para echar luz sobre el significado del nacionalismo de fines: "pocos antes de retirarme recibí un mensaje cifrado de nuestro embajador en Washington informando que el gobierno americano estaba dispuesto a financiar nuestro programa siderúrgico. Fue una noticia feliz que me llenó de satisfacción. Es un nuevo tenor de vida para Brasil: la riqueza y el poder"⁴⁹.

⁴⁷ Ver, Escude Carlos: "La Argentina versus las grandes potencias". Buenos Aires. Editorial de Belgrano. 1986. Pag. 158.

⁴⁸ Ver. Lafer Celso: "La identidad internacional de Brasil". Fondo de Cultura Económica. 2002. Págs. 11 y 12. Ibidem. Pág. 213.

⁴⁹ Ibidem. Pág. 213

En el plano estratégico militar el objetivo fue promover el reequipamiento de las fuerzas armadas y obtener el apoyo apropiado de los Estados Unidos para la decisión brasileña de participar efectivamente en la guerra por medio del envío de la Fuerza Expedicionaria al teatro de operaciones en Europa. Esa decisión le dio a Brasil –en contraste con la Argentina de Perón–el locus standi, el lugar en el se debe estar y la confiabilidad de un país realmente alineado con los vencedores que construirían a continuación el nuevo orden mundial.

Incluso en esas circunstancias de estrecha colaboración con los Estados Unidos, Vargas se negó a participar en acciones antiargentinas. Hacia 1944, funcionarios norteamericanos intentaron embarcar al Brasil en una política de presiones militares contra la Argentina. Vargas se negó en términos contundentes: “sin mencionar la dificultad práctica de la definición de un régimen democrático, no parece aconsejable al gobierno brasileño el criterio de que el simple hecho de que se considere antidemocrático a otro gobierno justifique la adopción contra el mismo de sanciones aplicables generalmente en los casos de ofensa por un estado a la honra o a los derechos de otro estado”⁵⁰

2.a) Vicisitudes del poder político

Cuando Vargas fue reemplazado por Dutra, Estados Unidos ingresaba a la Guerra Fría, y su principal preocupación fue la de evitar la expansión del comunismo especialmente en Europa. Por ello, el grueso de la ayuda económica norteamericana se dirigió a Europa. En 1946 el Exim-Bank invirtió 1.900 millones de dólares en Europa contra sólo 140 millones en América Latina.

Con la llegada al poder de Dutra, los estrategas brasileños tuvieron la ilusión de ser uno de los “países claves” para la geopolítica norteamericana.

La bipolaridad de la Guerra Fría y las prioridades norteamericanas en la reconstrucción de Europa hicieron en el gobierno de Dutra que el locus standi del alineamiento de Brasil con los Estados Unidos se tornase en un alineamiento con pocas recompensas. No impidió sin embargo que en el multilateralismo económico la diplomacia brasileña afirmase la especificidad de los intereses del país en la promoción del desarrollo económico y de la industrialización.

En política exterior, el presidente brasileño representó una continuidad en la política adoptada por Vargas a partir de 1942, pero sin su capacidad de negociación: “el alineamiento que entre 1942 y 1945 fue un instrumento, entre 1946 y 1950 se configuró como destino”⁵¹. Dutra creyó que una tercera guerra mundial era inevitable y consideró que ello exigía un compromiso manifiesto.

Habida cuenta de esa rígida alineación, pareció razonable de que Dutra se prestara al juego de oponer “el Brasil Democrático” a la “Argentina Totalitaria” y que no se manifestara interesado por las primeras propuestas peronistas de constituir una unión aduanera. Es que en ese plano, un elemento que el Brasil podía buscar con su alineación era que los Estados Unidos les garantizaran superioridad militar sobre la Argentina.

Con todo, y pese a la existencia de un sector minoritario que sí quería el conflicto, la actitud del gobierno brasileño fue la de conservar buenas relaciones con la Argentina. Esta posición fue sustentada por los seguidores varguistas, como el embajador en Buenos Aires, Batista Lusardo y por el sector mayoritario de las fuerzas armadas, compuesto por nacionalistas de izquierda y derecha.

⁵⁰ Ver, Cisneros Andrés e Iñiguez Piñeiro, Carlos: “Del ABC al MERCOSUR”. Nuevo Hacer.200. Pág. 308

⁵¹ Ver, Moura Gerson: “Acción y pensamiento de la política externa brasileña: Gobierno de Dutra”. 1983. Pag. 116

Sin embargo, entre los políticos y la prensa brasileña se corporizó un poderoso sector antiperonista; una de sus figuras fue Neves de Fontoura, que después de dejar el Ministerio de Relaciones Exteriores, inició una carrera como ejecutivo de la subsidiaria brasileña de la Standard Oil.

Al abordar el tema, desde el punto de vista brasileño, se puede apreciar como este país llevó adelante el modelo de la competencia. Competir con la Argentina por el liderazgo en la región que le permitiese finalmente convertirse en el interlocutor preferencial de los Estados Unidos en Sudamérica.

Raul Fernandes, reemplazante de Neves, y muchos cuadros de Itamaraty, participaron de esa actitud. Y fue el propio Fernandes quien sostuvo que "...Brasil no está interesado en la formación de un bloque patrocinado por Perón en reminiscencia del antiguo bloque del ABC"⁵². Ello llevó a que Dutra rechazara los créditos ofrecidos por Perón para planes de electrificación de Rfo Grande Do Sul y su propuesta de aprovechar conjuntamente el potencial hidroeléctrico de las cataratas de Iguazú.

El análisis de esta situación me permite interpretar que si bien hubo actores de la política interna que estuvieron a favor de la integración; también existieron otros sectores representativos de la política y de la prensa ligados a intereses en los predominó la idea de no integración y de competencia con la Argentina.

Getúlio Vargas regresó al gobierno de Brasil en 1951 y, fueron elocuentes sus aspiraciones en materia de política exterior en un párrafo de su mensaje presidencial de 1952: "...Brasil dejó definitivamente de ser una potencia continental para transformarse en una potencia mundial."⁵³

Para Batista Lusardo "... Vargas simpatizaba con Perón y su revolución política y económica, con la justicia social..."⁵⁴. De allí que algunos sectores considerasen a Lusardo como "más embajador de Perón que del Brasil"; ya que representaba una corriente minoritaria en las relaciones exteriores brasileñas, la de quienes sostuvieron la alianza primordial con la Argentina. En sus memorias reconoció que esta posición no era compartida por Itamaraty y vastos sectores militares brasileños. Su larga permanencia en Buenos Aires y su abierta militancia a favor del ABC no pueden ser casuales.

Según Lusardo, para Perón el ABC "no era una cuestión aduanera o militar; sino que era de gran importancia política... el ABC era también Atlántico-Centro-Pacífico; pero Perón también sabía que en ninguna circunstancia Vargas iría contra los Estados Unidos"⁵⁵.

Perón discutía con el embajador temas comunes tales como : aprovechamiento hidroeléctrico, control del Atlántico Sur y otros, que más que a la integración correspondían al ámbito interno brasileño. El problema con Lusardo es que no representaba los puntos de vista de Itamaraty y su nombramiento se hizo con la más absoluta oposición del Ministro Neves de Fontoura.

Por otro lado, el ministro Neves creyó que las relaciones con Estados Unidos redundarían en créditos norteamericanos que impulsarían la economía interna y también proyectarían al Brasil a la condición de interlocutor preferencial en Sudamérica. Esta línea pro Estados Unidos que el ministro asumió también reflejó la posición de grupos internos antinacionalista como por ejemplo la Unión Democrática Nacional (UDN) y un sector del ejército.

⁵² Ver, Hirst Mónica: "Vargas y Perón. Las relaciones argentino-brasilenas", en Todo es Historia. N° 224, diciembre de 1985. Psg. 12

⁵³ Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos. "Del ABC al tVIERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 356

⁵⁴ Ver, Carneiro Glauco: "Lusardo. El ultimo caudillo". Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1978. Pag. 403-404

⁵⁵ Ibidem. Pdg. 439-440

El Ejército presentó desde el comienzo del mandato de Vargas una nítida división interna: por un lado, estaban los militares de tendencia nacionalista adeptos al gobierno; y por otro, aquellos identificados como antinacionalistas. Esta situación fue creciendo en la medida que Vargas puso en práctica resoluciones de tinte nacionalista, como por ejemplo la restricción de remesas de lucros y la creación de Petrobras, entre otras. En este cuadro de falta de cohesión militar, también existía la preocupación por la falta de reequipamiento de las unidades y por el tema salarial.

Para Neves de Fontoura era fundamental el posicionamiento que Brasil asumiría frente a la Argentina. Un pronunciamiento contundente y contrario a la política impulsada por Perón sería oportuno para destacar una postura pro-norteamericana del gobierno brasileño. En cambio las vacilaciones, serían objeto de desconfianza, retardando aún más los empréstitos concedidos por Washington.

De esa forma el ministro condicionaba la obtención de los créditos a una actitud más firme de Vargas en el bloque sudamericano en el sentido de condenar al gobierno peronista. Haciendo efectiva esa desmovilización del bloque anti Estados Unidos, el Brasil asumiría todas las posibilidades de constituirse en el interlocutor preferencial de ése país, obteniendo el financiamiento americano y obteniendo naturalmente la autonomía regional.

El antagonismo entre el ministro y el peronismo recrudeció en 1952, especialmente debido a una publicación de la prensa porteña de un artículo titulado "Confederaciones Continentales", de autoría de Descartes, seudónimo de Perón. En líneas generales el artículo defendió una reedición del Tratado del ABC, propuesto por Rio Branco, el cual no tenía solamente un sentido de alianza diplomática, sino de estructura de bloques, integrados política y económicamente, con una dosis significativa de autonomía en relación con el sistema central.

Paralelamente a la polémica que se generó por la idea del nuevo Pacto ABC, las relaciones entre Neves de Fontoura y los argentinos se deterioraron aún más. Si el ministro acusó a la nación vecina de pretender la hegemonía regional a costa de alianzas, los argentinos respondieron haciéndolo responsable del impasse creado en las negociaciones del Convenio Comercial y sobretodo acusándolo de estar a favor de los intereses imperialistas en la región.

El desgaste del ministro Neves en el ámbito gubernamental fue de cierta forma incontrolable. El nombramiento de Lusardo y a la frustración de sus expectativas en cuanto a los empréstitos norteamericanos que podrían haber reforzado la primacía brasileña en el bloque sudamericano, lo llevaron a dejar su cargo a mediados de 1953.

Neves pensó siempre que el Pacto ABC era una amenaza potencial de desestabilización en las relaciones de Brasil con los Estados Unidos.

Las divergencias creadas en torno al acuerdo comercial, que se imputaba contrario a los intereses brasileños, según las perspectivas de Neves y de un grupo de la oposición, debido a la falta de idoneidad de las autoridades argentinas, vino una vez más a reforzar la idea de que una profundización de las relaciones con la Argentina era perjudicial para el Brasil.

Sobre esas circunstancias, la posible coalición Vargas-Perón causó mucha agitación en la política interna brasileña, cuyos efectos se extendieron a la política externa del gobierno de Vargas.

En verdad las principales críticas partieron de los sectores udenistas a través de las declaraciones del senador Hamilton Nogueira que cuestionó las pretensiones de Perón de instaurar el Virreinato del Río de la Plata, una fase directa de cercar al Brasil.

Si la integración económica fue duramente criticada por la prensa, dominada por la oposición, y asimismo por sectores gubernamentales, la perspectiva de una conexión política entre Vargas y Perón llevó al extremo la movilización de las fuerzas opositoras. La supuesta participación de Vargas en el proyecto ABC terminó por constituir el elemento

clave para la oposición. Reforzada por la adhesión del ex ministro Neves, el frente anti Vargas frustró la estrategia getuliana de presionar a los Estados Unidos.

La denuncia de João Neves de Fontoura, hábilmente conducida por la oposición, vetó a Vargas la oportunidad histórica de utilizar al ABC como instrumento de presión política, que según los brasileños podría haber conducido al éxito económico internacional y a la conquista de la autonomía regional.

Las acusaciones de Neves sobre el supuesto acuerdo secreto con Perón sirvieron como argumentos para contrariar a los sectores opositores al modelo getuliano, tanto en lo que se refirió en el ámbito interno, en lo que respecta a la política nacional populista; como en lo que respecta a su orientación externa y a su intención de autonomía frente al actor estatal central del sistema.

De esa manera, los grupos que temieron el avance del populismo y que defendieron el alineamiento incondicional con los Estados Unidos, encontraron en el Pacto ABC un elemento concreto para atacar a Vargas. A partir de allí, las facciones anti-getulistas centradas en el Congreso y en el Ejército pasaron progresivamente a minar la viabilidad de Vargas en el poder.

Aquí también observamos como la política de Vargas a favor de la integración con la Argentina fue socavada por la acción de sectores políticos internos que forzaron la disputa, llevándolo al plano de la competencia entre sí.

La reserva de confianza en Vargas y la interpretación positiva del alejamiento de João Neves de Fontoura son evidente en el análisis del embajador argentino en Río de Janeiro, Juan Cooke: " El Presidente Getúlio Vargas siempre ha sido favorable a nuestro país y a sus autoridades. No obstante, nunca pudo desarrollar una política práctica en este sentido puesto que por las modalidades locales, sus directivas tienen una eficacia relativa. Las verdaderas funciones dirigentes vienen siendo ejercidas por el Parlamento y por la prensa mientras que, dificultando aún más el problema, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha estado durante los primeros años de su presidencia en manos de un declarado enemigo de nuestro país...con el nombramiento de Vicente Ráo existe ahora una coincidencia de sentimientos y de ideas políticas al respecto entre Getúlio Vargas y su Ministro de Relaciones Exteriores"⁵⁶.

Pero las esperanzas en Ráo también fueron infundadas: "hay que proceder en la conciencia de que la actual política exterior de la Argentina tiende a romper el equilibrio de fuerzas en el continente"⁵⁷ manifestó a su presidente. Entonces Lusardo, sin confianza y sin apoyo renunció.

El 11 de noviembre de 1953, Juan Domingo Perón pronunció una conferencia en la Escuela Superior de Guerra ante los altos mandos del Ejército Argentino. En su texto destacó: "la lucha del futuro será económica" y "ningún país se ha impuesto en ese campo si no tiene unidad económica"⁵⁸. Luego agregó: "Pero la República Argentina, sola, no tiene unidad económica; Brasil solo, no tiene tampoco unidad económica; Chile, solo tampoco... esto es lo que ordena la necesidad de la unión de Chile, Brasil y Argentina".

Si bien afirmó que Vargas e Ibáñez estaban de acuerdo, acusó a Itamaraty "una institución supergubernamental que intentó establecer un arco entre Brasil y Chile y que habría impuesto obstáculos para que Brasil entre a una unión verdadera con la Argentina".

⁵⁶ Ver Carta del Embajador Cooke al canciller Jerónimo Remorino. 17/10/1953. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

⁵⁷ Ver, Cisneros Andrés a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 363.

⁵⁸ Ver, Perón Juan D.: "Tercera Posición y Unidad Latinoamericana". Selección de Fermín Chávez. Biblos. 1985. Pag. 49-62.

Según Perón, también Vargas se comprometió a firmar un tratado igual al suscrito con Chile, a pesar de estar transitando por una situación política complicada con las Cámaras y con un gabinete de conciliación.. Perón le escribió una carta a Vargas que remitió con el embajador argentino, pidiéndole autorización para firmar primero el tratado con Chile ya que Brasil aún no estaba listo para hacerlo, a pesar de que hacía dos años que Vargas le habría prometido tal cosa a Perón. Siempre según Perón, Vargas contestó no sólo que lo autorizaba a ello, sino que incluso podría actuar en nombre de Brasil. Perón dijo que aceptó la autorización, pero no la representación.

Ahora bien, en cuanto se firmó el Acta de Santiago, se produjeron violentos ataques desde Brasil, tanto desde la prensa como desde la cancillería.

Al día siguiente llegaron desde Brasil las declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores en contra del Pacto de Santiago: que estaba en contra de los pactos regionales y que esa era la destrucción de la unanimidad panamericana.

Vargas le envió un mensaje extraoficial por vía de Dardo Rocha, un periodista de su confianza, disculpándose y aduciendo que el no podía controlar al canciller. La acusación principal que provino desde Brasil fue que toda unión como la programada era un acto inamistoso hacia los Estados Unidos y que estaba en contra de los pactos regionales e implicaba la destrucción de la unidad panamericana.

Sin embargo Perón sostuvo: "...yo no soy pesimista...esta unión está en plena elaboración...la contestación del Brasil buscando desviar su arco de Santiago, es solamente una contestación ofuscada de una cancillería que no interpreta el momento y que está persistiendo en una línea superada por el tiempo y los acontecimientos".

2.b). La influencia de la prensa

Cuando los hechos se conocieron, un sector de la prensa inició una dura campaña contra Vargas que empalmó directamente con las revelaciones de la traición del ABC.

Aunque la campaña periodística contra Vargas se extendió desde 1951 a 1954, -el punto de partida fue la designación de Lusardo como embajador en Buenos Aires- se tornó violenta cuando Carlos Lacerda reprodujo en su diario "Tribuna da Imprensa" la Conferencia de Perón en la Escuela Superior de Guerra. A partir de ahí, ya no se discutió a Vargas: se lo acusó de traidor a la patria. Ese diario fundado por Lacerda en 1949 representaba las ideas de la UDN, convirtiéndose en un medio de oposición a las políticas getulianas.

En su gran mayoría, la prensa brasileña asumió una postura netamente antiperonista, presentando al gobierno argentino como una amenaza potencial para el Brasil. Así, los ejes o temas principales sobre los cuales asentó sus críticas y ataques fueron: el armamentismo del gobierno argentino; en relación con aquel, la tendencia expansionista a imperialista de Perón y su doctrina; y los rasgos autoritarios del presidente argentino. Esta prensa estaba encabezada por la Cadena de Diarios Oficiales, integrada por una treintena de diarios y revistas de gran difusión perteneciente al Senador Assis de Chateaubriand, del partido Social Democrático, y la "Tribuna da Imprensa" de Carlos Lacerda.

Según la embajada Argentina en Rio de Janeiro, no era ajeno a esta tendencia de la prensa brasileña el hecho de que los principales medios de difusión -escritos y orales- se encontraban en manos de los sectores liberales los cuales, de una forma a otra, eran pronorteamericanos, ya fuese porque recibían beneficios económicos o porque reflejaban el sentir generalizado. De este modo, vemos cómo también un sector importante de la prensa se convirtió en un actor fundamental para impedir todo intento de integración con la Argentina.

Las primeras menciones al pacto Perón-Vargas partieron del diario de Lacerda. Allí se transcribió: "El discurso atribuido a Perón muestra que Vargas se comprometió con

él a formar el bloque ABC para romper con la unidad continental, con el claro propósito de hostilizar a los Estados Unidos" ⁵⁹

El periódico "Tribuna da Imprensa" siguió la misma línea defendida por Neves, en el sentido de llamar la atención sobre el tema de unidad continental amenazada por la formación de bloques regionales anti -norteamericanos. Aludiendo al propósito de hostilizar a los Estados Unidos, el artículo movilizó también los intereses del ala antinacionalista, favorable al alineamiento incondicional con los Estados Unidos. La idea de Vargas en concretar el ABC se tornó en una amenaza grave; y se convirtió en el pretexto esperado por la oposición para lanzar su descrédito político.

El recrudecimiento de la campaña de la oposición se evidenció en los pronunciamientos cada vez mas evidenciados de Lacerda. El objetivo fue desestabilizar a Vargas, sobre todo en los sectores populares, para que nos los pudiese utilizar más como base de sustentación de su maniobra. Para eso trataba de probar la unión Vargas-pacto.

Pero Lacerda insistió: "La actitud de Perón fue intencional. Tenía intenciones de crear dificultades a Vargas, quería que todos supiesen que Getúlio Vargas se entendía con él" ⁶⁰.

El Pacto ABC se transformó en un elemento que agravó la crisis interna. En términos de articulación interna, las fuerzas opositoras lo utilizaron para desarticular a Vargas, apoyado por la prensa que exigía del primer mandatario una explicación sobre sus tratativas con Perón. Getúlio Vargas utilizó el pacto y su propuesta de bloques regionales para presionar a los Estados Unidos con el fin de que éstos le concedieran los créditos vitales para el desenvolvimiento económico interno que le posibilitara el liderazgo sud hemisférico, a cambio de la no adhesión de Brasil al ABC.

En tanto los principales periódicos brasileños tales como " O Globo", "O Jornal", "Diario de Noticias ", "Jornal do Brasil", "Diario Carioca", compartieron las características señaladas; sólo " Última Hora ", de tendencia izquierdista, defensor de Vargas, expresó una línea de pensamiento proargentina. Junto a él, " O Mundo" de Geraldo Rocha, atacó con virulencia la intromisión de los Estados Unidos en los asuntos

internos de Brasil y promovió la independencia económica; era defensor de la República Argentina y del gobierno de Perón. Pero estas excepciones no alcanzaron a tener peso en el contexto general ⁶¹.

Un artículo de "A Gazeta de San Pablo", por ejemplo, firmado por Mauricio de Medeiros se refirió a " la ilusión de Perón " y la asimiló a la " absorción " de Austria llevada a cabo por Hitler. El acuerdo alcanzado entre ambos países llevaría Lisa y llanamente a la desaparición de Chile. "La acción teatral de Perón no tiene, pues, sentido - decía Medeiros - . Es más uno de esos gestos dramáticos a que recurren frecuentemente los dictadores, impulsados por un delirio de grandeza alimentado por la sumisión de su propio pueblo que las circunstancias reducirán al silencio. Cansados de posar en el teatro limitado de la propia nacionalidad, procuran agrandar el círculo de su actuación en la última convicción de que las fronteras no existen para la proyección de su personalidad que ellos creen de proporciones gigantescas" ⁶². Para estos sectores, la política de Perón, no se inscribía dentro del espíritu americanista, sino que era el proyecto de un dictador que había sojuzgado a su pueblo y que quería hacer lo mismo con el resto de los latinoamericanos. Otro opositor al gobierno argentino, el Senador Assis de Chateaubriand, escribió al

⁵⁹ Ver Gobbi Setti Reckziegel, Ana Luiza: "O Pacto ABC". EDIUPF. 1996. Pdg. 138.

⁶⁰ Ibidem. Pag. 147.

⁶¹ Ver, Saavedra Marisol: "Peronismo y Antiperonismo en Chile y Brasil". Todo es Historia. N° 369. Pag. 28

⁶² Ibidem. 63 Ibidem. Pag. 28.

respecto en su artículo " Dentro de la Clave de Robespierre" lo siguiente: " que los bloques regionales eran ridículos sean los que resultan de intenciones sinceras como fue el extinto ABC, sea los que son producidos por ambiciones personalistas, por vanidad de dictador, como el presidente argentino procura establecer con Chile . ¿Qué podía ofrecerle Argentina a Chile que no le diera de sobra Estados Unidos?, se preguntaba. Y tras citar la frase de la Declaración de los Derechos del Hombre de Robespierre? "Aquel que oprime una nación se declara enemigo de todas" ⁶³, y aconsejó a los chilenos aplicarla al mandatario argentino. Por ser enemigo de su pueblo, Perón lo era también del Brasil y de Chile. En opinión del embajador argentino esa campana se tornó tan fuerte que la gente ya comenzaba a creerla. Ello motivó un reclamo enérgico ordenado por la cancillería argentina al Ministro de Relaciones Exteriores, Raúl Fernandes, quien actuó sobre la prensa. Si gracias a esto la virulencia periodística pareció apagarse un tanto en los meses siguientes, un hecho de trascendencia continental, el Tratado de Union Económica Argentino-Chilena de febrero de 1953 volvió a encender la mecha.

Un cambio de actitud respecto de la Argentina comenzó a percibirse en las agencias de noticias extranjeras recién a mediados de 1953 y como consecuencia del viaje de Milton Eisenhower, siendo desde entonces prescindentes y hasta, en ciertos casos, favorables. En cuanto al periodismo brasileño, una parte de él, sobre todo la Cadena de Diarios Asociados pertenecientes a Assis, continuó atacando al gobierno de la Argentina, mientras otra parte comenzó a morigerar su postura por sugerencias de Itamaraty, luego de haber asumido el Canciller Vicente Rao. No obstante, aún un año más tarde, la Embajada Argentina dio a conocer que existían numerosos diarios ávidos de temas antiargentinos y que sólo se podría hacer algo buscando un acercamiento a los medios a través de la Asociación Brasileña de Prensa. El tal sentido el embajador Cooke ya había tornado contacto con el presidente de dicha asociación notándose desde hacia un tiempo una mayor moderación por las cuestiones argentinas. Él creyó, sin embargo, que era preciso continuar con este entendimiento y aun profundizarlo.

Así las facciones antigetulistas centradas en el Congreso, en el Ejército, y en los medios de comunicación fueron minando progresivamente la capacidad de gobierno de Vargas. Apoyados en una intensa campaña llevaron a la opinión pública la idea de que una integración con la Argentina era perjudicial para el Brasil.

C.) El rol del Parlamento

Con la reorganización de su gabinete en 1953, Vargas intentó componer fuerzas para contener la pérdida de poder. Junto con la incorporación de "viejos amigos" como Osvaldo Aranha, en Hacienda, y Vicente Rao en Relaciones Exteriores y "nuevos amigos" como Tancredo Neves, en Justicia y Jango Goulart en Trabajo, el gabinete quedó compuesto con muchos simpatizantes de la UDN.

La inclusión de Goulart no fue bien recibida por los militares, ni por la prensa ni por la UDN. Vargas lo nombró para evitar que el trabalhismo se distanciara del gobierno, pero no dudo en excluirlo meses despues.

Lacerda se fue transformando en uno de los líderes de la oposición. La discusión del ABC se transformó en su eje central, pues en abril se conoció el testimonio del ex canciller Joao Neves de Fontoura que llevó el escándalo a su máxima expresión. Este sostuvo que la idea de Perón era "reconstruir el virreinato".

Tal vez una buena síntesis de la posición varguista sea la que esbozó -en carta a Vargas, solicitando su confirmación- el nuevo embajador del Brasil en Buenos Aires, Orlando Laite Ribeiro: "aceptar la tesis peronista del principio de integración económica

⁶³ Ibidem. Pág.28.

continental, pero alejarla de cualquier intención politizante y retardar temporariamente su ejecución práctica"⁶⁴.

La publicación del texto de la conferencia de Perón fue el desencadenante mediato de la tragedia: el inmediato, "la traición de Joao Neves". La UDN llevo la discusión al Congreso y en junio de 1954 intentó un impeachment. Fracasaron -136 votos en contra, 35 a favor- pero debilitó aún más a Vargas. Poco después, al demostrarse que la orden para un atentado contra Carlos Lacerda -en el que murió uno de sus guardaespaldaspartió del Palacio Catete, la situación del presidente se complicó.

Además de hacerlo en la prensa, el peronismo acumuló una considerable cantidad de detractores entre las principales personalidades del Brasil, tanto en el ámbito estrictamente político como en el militar e intelectual. Por ser el ámbito natural para las discusiones sobre temas políticos, el Parlamento brasileño fue el espejo del estado de la opinión en general: cuando de cuestiones vinculadas a la Argentina se trataba, la opinión de los legisladores coincidía casi unánimemente.

Las causas de ese sentimiento antiargentino reinante en el Parlamento brasileño así como en la opinión pública en general - se debieron, de acuerdo con la evaluación efectuada por la Embajada Argentina, a una falta de conocimiento recíproco, desconfianza y enemistades entre círculos diplomáticos, económicos y militares, una herencia de rivalidades históricas, la competencia por ejercer el liderazgo regional y obtener el mayor acercamiento a Estados Unidos e, incluso, a diferencias de idiosincrasia y cultura.

Ahora bien, las críticas parlamentarias desde Brasil contra la Argentina se suscribieron a que: la Argentina era una amenaza política y militar para el Brasil por su tendencia expansionista y armamentista: los convenios comerciales firmados entre ambos países eran desventajosos para el Brasil; la simpatía del presidente Vargas por la Argentina, fue calificado como " traición " y la inclinación de algunos diplomáticos brasileños a favor de la Argentina fue interpretado como descuido de los intereses de su país. Tampoco quedaron fuera de los ataques brasileños cuestiones tales como problemas fronterizos, infiltración ideológica peronista dentro del Brasil y la política de uniones económicas calificada por Itamaraty como contraria al sistema de la OEA.

Sin duda el sentimiento antiargentino imperante en amplios sectores de la opinión pública y que se vio reflejado en el parlamento estuvo incentivado por la propaganda o difusión que el gobierno peronista llevo a delante en el ambito latinoamericano. Esta propaganda peronista se convirtió en una " obsesión brasileña ". Tal como lo informó el encargado de negocios de la Argentina, Fernando Insausti, "en forma sistemática cada cuatro o cinco días, en las cámaras o en los diarios se alzo alguna voz para señalar el peligro que ella implicaba. Cualquier publicación sobre aspectos de la realidad Argentina que llegaba al país era considerada subversiva"⁶⁵

Asimismo, toda referencia al supuesto expansionismo argentino fue, generalmente, acompañado de duras críticas a la política de Itamaraty. Muchos brasileños coincidieron con la opinion del diputado social-demócrata Vieira de Melo respecto de que las tendencias imperialistas del gobierno peronista y su deseo de reconstruir el virreinato contrastaban con la " inercia e incapacidad " de la Cancillería del Brasil que se limitaba a defender la tesis de interes de los Estados Unidos en Naciones Unidas.

Al contrario del Brasil, Argentina habia ampliado en los últimos años su zona de influencia en Bolivia, por ejemplo, Paraguay y Chile donde "con la sustitución de Gonzalez

⁶⁴ Ver, Hirst Monica: "Vargas y Peron. Las retaciones argentino-brasilenas". Todo es Historia. Diciembre de 1985. N° 224. Pag. 28.

⁶⁵ Ver, Saavedra Marisol: "Peronismo y Antiperonismo en Chile y Brasil". Todo es Historia. N° 369. Pag. 30.

de Videla por Ibañez en la presidencia, Perón consiguió un triunfo más en América del Sur, viendo instalarse en Santiago a un aliado suyo"⁶⁶

La oposición de la cancillería brasileña a la política de la Argentina se presentó bajo dos aspectos: en unos casos se la ocultaba bajo apariencias de cordialidad y buena voluntad pero que no alcanzaban en absoluto a variar la médula de su política exterior. Otras veces, los funcionarios de Itamaraty hicieron que esas concepciones básicas influyeran incluso en sus conductas formales, convirtiéndose en públicos y decididos adversarios de la Argentina. Pero si la tradicional política desarrollada por Itamaraty se fundaba en la puja con Argentina por la supremacía en Sudamérica, era lógico que sus funcionarios mirasen con recelo cualquier tipo de acercamiento de la Argentina con otras naciones del continente, interpretando tales actos como dirigidos de algún modo en contra de los intereses del Brasil. Dentro de esta política, los países limítrofes de Argentina - especialmente Chile, Bolivia, Paraguay y Perú - jugaron un rol importante; pero el de los Estados Unidos fue fundamental: si Brasil trataba de cooperar completamente con ellos era tanto para continuar usufructuando su significación estratégica sobre el Atlántico.

Ni siquiera con un canciller moderado a su frente como fue Vicente Rao, Itamaraty varió sustancialmente su tradicional objetivo de colocar al Brasil en una posición directriz en América del Sur sobre el eje Rio de Janeiro-Washington. Según un informe elaborado por la Embajada Argentina sobre un cuestionario de la cancillería, en Julio de 1954, Itamaraty fue definido como un "superpoder" por encima del presidente e, incluso, de sus propios titulares. Por eso, aun cuando el Canciller Rao pudo ser considerado un "buen amigo" de la Argentina, las presiones ejercidas sobre él por sus colaboradores y funcionarios de cámara del Palacio, formados en la política de Rio Branco, fueron tan fuertes que impidieron todo acercamiento hacia Argentina.

Las tensiones en el Congreso se agravaron por la insistencia de Vargas en proseguir con su línea nacionalista. En su mensaje anual de 1954 en el Congreso criticó a los inversores extranjeros por su papel pernicioso, agravando la situación de la balanza de pagos. A partir de eso, la UDN pasó a liderar la oposición, con mucho más empeño de lo que lo venía haciendo. Un grupo de diputados entre los que se destacaban Alfonso Arinos de Mello Franco, Aducci Lúcio Cardoso, Aliomar Baleeiro y Bilac Pinto ocuparon un lugar en la tribuna desde donde llevaron adelante una campaña implacable y sistemática contra el gobierno.

Los debates en el Congreso sobre el desenvolvimiento de Vargas en el pacto no tardaron en llegar: la disputa por el liderazgo regional, apareció como un terra central. Las manifestaciones comenzaron con el pronunciamiento del diputado Flores da Cunha: "los antecedentes de Perón, su idea fija de hegemonía y predominio en el continente sudamericano..., la manera en que trata las libertades públicas e individuales en su tierra deja perfectamente visible el propósito que siempre lo animó, el de hacer prevalecer su propia voluntad extendiéndolo a los demás países sudamericanos"⁶⁷

De acuerdo a lo señalado anteriormente, la unión Vargas-Perón representaba para Brasil el riesgo de transformarse en un país controlado por la Argentina, lo que era replicado por los partidarios de Getúlio: "el Presidente nunca precisó de la orientación del gobierno de Perón, ni de cualquier otro gobierno para guiar los destinos de Brasil"⁶⁸

La UDN concentró sus ataques en la figura de Vargas; eran esos sus pronunciamientos que agitaban a la Cámara por insistir siempre sobre el mismo punto: la política secreta de Vargas con referencia a las relaciones exteriores y el peligro de una tutela peronista desencadenado por la traición del presidente.

⁶⁶ Ibidem. Pag. 30.

⁶⁷ Ver, Gobbi Setti Reckziegel Ana Luiza: "O Pacto ABC". EDIUPF. 1996. Pag. 151.

⁶⁸ Ibidem. Pag. 151

El Pacto ABC y la supuesta convivencia de Vargas, se transformaron de ese modo en un arma vital para la oposición en su campaña de desestructurar al gobierno, dificultando inclusive una posible tentativa de reelección pensaba en los círculos políticos varguistas. A partir de eso, la UDN paso a liderar la oposición a Vargas con mucho más empeño de lo que lo venía haciendo, con la idea de captar a los demás partidos.

De esta manera, el Congreso también se convirtió en un ámbito poco propicio para la integración del Brasil con la Argentina gobernada por Perón. La idea de integración fue superada por la competencia y el liderazgo regional.

Las acusaciones sobre la convivencia de Vargas con el Pacto ABC significaron un duro golpe sobre su mandato. A partir de allí, se intensificó el mutismo del presidente, cuya razón creo estaba relacionada con la intrincada estrategia adoptada para la obtención de la autonomía regional y que constaba en amenazar a los Estados Unidos con la posibilidad de adhesión un bloque semi-independiente, que parecía mucho más remoto de ser cumplido.

Mas, en todo caso funcionaría como un elemento de presión para que fuesen liberados los empréstitos norteamericanos a Brasil, cuyo desenvolvimiento interno era crucial para la conquista del liderazgo de Sudamérica.

Aliarse con el ABC peronista significaba para Vargas un factor de presión sobre los Estados Unidos, quienes eran absolutamente contrarios a la formación de bloques que pudiesen convertirse en elementos destabilizadores de su dominio.

El análisis de lo acontecido me permite visualizar de acuerdo al modelo teórico de Hans Morgenthau los tipos de modelo de poder que desarrollaron los actores estatales durante ese período.

Teniendo en cuenta lo estudiado hasta el momento, se puede interpretar cómo factores de política interna se trasladaron a decisiones gubernamentales en el plano externo, que fueron más allá del voluntarismo político de los mandatarios y que tuvieron como corolario la imposibilidad de que el ABC se materialice.

A partir de allí, procuramos caracterizar las relaciones Argentina- Brasil por medio del estudio del pacto ABC, que a pesar de su fachada integracionista, evidenció la histórica disputa por el liderazgo del bloque sudamericano entre los países.

Al abordar la cuestión, desde el punto de vista brasileño, se aprecia como este país llevó adelante el modelo de la competencia. Competir con la Argentina por el liderazgo en la región que le permitiese finalmente convertirse en el interlocutor preferencial de los Estados Unidos en Sudamérica.

Por el lado interno, el ABC pasó a constituirse en Brasil en un elemento clave de su proyecto de desarrollo; en tanto que por el lado de la política externa, se utilizó como un argumento de presión sobre el otorgamiento de cooperación económica norteamericana.

El Pacto ABC contrariaba la noción de unidad continental defendida por los Estados Unidos que lo percibió como un elemento de desequilibrio en las relaciones sistema-subsistema.

Vemos que para la instrumentación de su proyecto Vargas se valió de exponentes de su gobierno: el embajador Lusardo adepto a la intensificación de las relaciones con la Argentina a través de los acuerdos de comercio y del ABC, que mostraron la supuesta predisposición de Vargas a favor de la integración; y el ministro de Relaciones Exteriores, Neves, defensor del alineamiento incondicional con los Estados Unidos, apunto de afirmar la fidelidad brasileña al principio de unidad continental, que según él era la mejor forma de viabilizar la cooperación económica.

El movimiento para la obtención de la autonomía regional estaba vinculado a una coyuntura propicia: las manifestaciones de autonomía de Perón frente al sistema hegemónico, configuradas en la propuesta del bloque ABC, y en la necesidad de Vargas de presionar a los Estados Unidos a fin de obtener los créditos necesarios para el desarrollo económico interno, que reforzaría las chances de obtener el liderazgo regional.

Entiendo que el Estado puede dirigir una serie de instrumentos políticos como respuesta a las demandas externas. Pero tal esquema, exige que consiga estructurar un adecuado sistema de conexiones entre los grupos internos. En relación al ABC, ese mecanismo falló.

El fracaso de la estrategia en cuestión estuvo ligada a la división política interna. El enfrentamiento entre el grupo nacionalista, adepto de Vargas, con el grupo antinacionalista, defensor total del alineamiento con los Estados Unidos y contrario al vínculo con el país vecino en su proyecto de bloques autónomos, fue fatal para el esquema getuliano de liderazgo regional.

Cuando se inició la campaña de la oposición, desencadenada con la denuncia del ex ministro Neves sobre la vinculación de Vargas con el Pacto ABC. A partir de ahí se sumaron los movimientos golpistas de parte del ala antinacionalista del Ejército, las tentativas del impeachment en el Congreso y los ataques de los medios de prensa, llevaron a Vargas a una total inmovilidad.

Al pretender la integración vía ABC, y al mismo tiempo no romper con la nación dominante, Vargas tornó difícil la composición de la política externa con la política interna, provocando situaciones cada vez más complejas.

Esa confusión fue determinante para el desgaste de Vargas. Presionado, se vio obligado a renunciar. Más allá del debate acerca de que si tuvo o no la voluntad de impulsar la alianza estratégica con la Argentina, las condiciones objetivas que debió afrontar fueron tan dificultosas como las de Perú. Ante todo, dificultades objetivas para perdurar: ambos debieron irse antes de vencer sus mandatos. Por lo demás, ninguna de las dos sociedades pareció estar dispuesta a adoptar el tema de la integración como eje central de debate político.

La alianza esencial entre el Brasil y la Argentina no pudo concretarse; Vargas careció de poder para imponerla, si es que esa era su voluntad. Washington se atuvo a sus prioridades ideológicas y de seguridad internacional, entre las cuales no entraba el apoyar un proyecto de regionalización sudamericana. No ayudó, pero tampoco impidió.

En cuanto a la Argentina, propuso a Latinoamérica un modelo político y un proyecto integracionista para superar los diversos problemas nacionales y los del conjunto de la región. Para que ese proyecto pudiese hacerse efectivo debía obtener el suficiente consenso y apoyo en cada uno de los países con los cuales se deseaba contar: primero Brasil y Chile, luego, los demás. Si existían en ellos gobiernos amigos, la tarea podía verse facilitada, pero era preciso, además, generar internamente un ambiente propicio que hiciese posible y diera sustento a la política integradora que se fomentaba y que debía ser liderada por Argentina.

Si bien el gobierno argentino fue eficaz en la difusión que hizo del justicialismo y sus planes de política exterior, considerando la trascendencia que ellos tuvieron en los países vecinos, esta no fue exitosa en cuanto al objetivo buscado. No sólo porque debió hacer frente a una campaña opositora promovida desde los Estados Unidos o por personas vinculadas a sus intereses, sino porque esencialmente debió luchar contra los antiguos recelos y las renovadas desconfianzas que despertó en otros países la posición Argentina.

3.) Peron y la relación con Chile

A.) El entendimiento con Ibañez

El proyecto peronista de reeditar el acuerdo ABC (Argentina, Brasil y Chile) buscó alcanzar la unión, en principio económica, de los tres países, integración primaria a la que

se esperaba fuera adhiriendo el resto de los países latinoamericanos. Esta política integracionista emprendida por el gobierno argentino estuvo destinada a tratar de superar las dificultades económico-financieras de nuestro país, creando mercados alternativos y estables para sus producciones, concepto extensible a todo el ámbito regional.

Las conversaciones para la puesta en marcha del ABC en este país tuvieron dos etapas bien marcadas de acuerdo al gobierno de turno: uno, entre 1946 y 1952, con el presidente Gabriel González Videla; y otro, con su sucesor, el general Carlos Ibáñez.

Si bien durante la presidencia del primero se firmó el Convenio sobre Unión Aduanera y Cooperación Económica y Financiera mediante el cual se comprometieron a estructurar vínculos y crear un régimen de unión aduanera, dicho convenio no se pudo llevar a la práctica debido a la oposición política y de la opinión pública, que vieron en dicho convenio el riesgo de ser absorbidos por el "imperialismo" argentino. A ello, hay que sumarle las declaraciones de González Videla que ante un intento de golpe de estado cívico militar acusó a la Argentina de desestabilizar y amenazar la paz de América. En tanto que, con el general Ibáñez si hubo una gran aproximación en materia de política de integración regional.

Pero dicha política propuesta y puesta en marcha en 1953 - con el Acta de Santiago y el posterior Tratado de Unión Económica Argentino-Chilena rubricados con el Presidente Carlos Ibáñez del Campo- fracasó en cuanto a sus objetivos más altos por la negativa del Brasil a sumarse a tal emprendimiento. Este país ocupaba un papel fundamental dentro de la estrategia argentina del ABC puesto que, la unión de ambos países actuaría como contrapeso de la fuerte alianza que existía entre Río de Janeiro y Washington.

Durante la visita del Presidente Ibáñez a Buenos Aires, con motivo de la firma del Tratado entre Chile y Argentina, el mandatario chileno aprovechó una entrevista del corresponsal de "O Mundo", Geraldo Rocha, para invitar a Vargas a participar del acuerdo que acababa de concretar. Su invitación fue refrendada poco más tarde por el presidente argentino: " Hubiera deseado -declaró Perón ante el mismo medio- y esto lo conoce el presidente Vargas, que este pacto se hubiera realizado ya hace tiempo con Brasil y estamos pronto a realizarlo en cualquier momento sobre las mismas bases justas y convenientes. Creo que la creación brasileña del ABC podría tener hoy mas actualidad que nunca y en el futuro será quizás impuesta por las circunstancias. El año 2000 nos encontrará unidos o, si no, tal vez dominados. Nuestra responsabilidad es tremenda. Si no estamos a la altura de nuestra misión histórica seremos severamente juzgados por la generación de ese año"⁶⁹.

Sin embargo, el acuerdo argentino-chileno fue interpretado tanto en Brasil como en otros países de la región como una muestra palmaria de los deseos expansionistas del peronismo, despertando enormes críticas y oposición.

En cuanto a Chile, el general Ibáñez fue un convencido de la necesidad de la integración económica y espiritual. Ibáñez tuvo que luchar duramente para embarcar a Chile en el Acta de Santiago: la oposición no le dio tregua, y lo derrotó en las elecciones de mayo de 1953, inmediatamente posteriores a la firma del Acta. Para uno de sus mayores críticos, Alejandro Magnet, "fue un grave error del presidente presentar los acuerdos como una iniciativa personal, pues por entonces existía en Chile una voluntad nacional favorable a la integración con la Argentina"⁷⁰.

Pero algunas declaraciones de funcionarios peronistas y de incluso del mismo Perón causaron algunos problemas al gobierno chileno. Un ejemplo de ello, son las manifestaciones del mismo Perón que dijo: "regalaremos a Chile la carne y el trigo que su

⁶⁹ Ver, Saavedra Marisol: "Peronismo y Antiperonismo en Chile y Brasil". Todo es Historia. N° 369. Pag. 10

⁷⁰ , Magnet Alejandro: "Nuestros Vecinos Justicialistas". Del Pacifico. 1954. Pag. 190

pueblo necesita” y agregó: “si quieren anexarse no hay problemas”⁷¹. Estos dichos no fueron bien recibidos en Chile.

Otro de los problemas que debió enfrentar Ibáñez fue la propia característica de su movimiento, “una fuerza inorgánica, casi sentimental” tal como él mismo lo definiera en carta a Perón del 25 de marzo de 1953. Ibáñez no era un líder carismático, sino un ya “viejo” caudillo militar que había perdido relación con las nuevas promociones de oficiales jefes. Lo sostenía su nacionalismo.

En lo que respecta a las fuerzas políticas, tanto los radicales, conservadores, socialistas y comunistas se opusieron a cualquier entente con el peronismo. Ese factor interno, dadas las malas relaciones de Vargas, Perón a Ibáñez con sus respectivas oposiciones, se encontraba irremediablemente lejano.

A pesar de todo, el peronismo que fue muy popular en Chile, se encontró en retroceso para mediados de 1953, es decir para cuando se firmó en Buenos Aires el Tratado complementario del Acta de Santiago.

En dos discursos en Buenos Aires, pero dirigidos a su frente interno, Ibáñez expresó: “el Tratado exalta la acción mancomunada por parte de todas aquellas naciones a las cuales aproximan lazos geográficos, vínculos históricos e intereses económicos y culturales”. En su otro mensaje dijo: “vivimos en una época en que operan cambios profundos sobre la realidad internacional. Las conquistas del ingenio humano y el desenvolvimiento de la civilización han ido modificando, paulatinamente, los viejos conceptos sobre fronteras económicas, imponiendo cada día con mayor fuerza una corriente de cooperación y solidaridad internacionales...a ello se debe que el impulso natural de los pueblos se dirija, primero, a la formación de bloques homogéneos entre países limítrofes y después alas uniones continentales, como es el ejemplo del occidente europeo”⁷²

B.) La presión parlamentaria

Así como hubo en Chile algunas expresiones favorables al gobierno argentino y al estrechamiento de vínculos entre ambos países, también existieron múltiples muestras de hostilidad para con sus vecinos de este lado de los Andes, confundiendo muchas veces el sentimiento “ antiperonista ” con el “ antiargentino ”. Ese sentimiento hostil pudo responder, al menos en parte, al hecho de que muchos chilenos percibieron con recelo el creciente desarrollo argentino, no pudiendo evitar el terror a una hegemonía argentina en el Cono Sur.

En tal sentido la clase política chilena, así como la opinión pública general, estuvo dividida con respecto al gobierno argentino. El partido radical, por ejemplo, de tendencia izquierdista y a la cual pertenecía González Videla, solía variar su visión respecto de la Argentina, de acuerdo con necesidades de política interna y economía pero generalmente se expresaba en contra.

El partido liberal, de centro izquierda, se definía como un “ buen vecino ” tanto de Estados Unidos como de Argentina, pero el carácter industrialista y comercial de uno de sus sectores, el alessandrismo, lo predisponía a un acercamiento con la Argentina. No así los conservadores, que eran firmes partidarios de los Estados Unidos y se oponían a todo acuerdo argentino-chileno por cuanto sus intereses se enfrentaban a los agro-ganaderos de la Argentina. El agrario-laborismo, en cambio, de reciente formación como

⁷¹ Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 373.

⁷² Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002. Pag. 376.

consecuencia de una escisión del conservadorismo, tenía ideales latinoamericanistas, de modo que apoyaba todo acuerdo comercial que pudiera alcanzarse. El partido comunista, a su vez, compartía con el socialista, representante de una izquierda moderada, sus críticas a los Estados Unidos y al gobierno argentino.

De esta manera, el Parlamento chileno fue el ámbito natural donde se exteriorizaron las opiniones encontradas respecto del gobierno peronista. La oposición y críticas al gobierno argentino cobraron especial magnitud, sobre todo, durante las discusiones

referidas al Convenio de diciembre de 1946 y al Tratado de Unión Económica Argentino-Chilena de 1953. Entonces, mientras el agrario-laborismo y el alessandrismo se mostraron a un entendimiento con las autoridades de Buenos Aires, los conservadores, socialistas y radicales, fueron francamente contrarios a cualquier tipo de acercamiento o acuerdo con la Argentina.

Si bien la llegada al poder de Ibáñez trajo aparejado un mejoramiento en las relaciones entre ambos gobiernos, ese cambio no se trasladó al parlamento chileno sino que, por el contrario, las negociaciones abiertas con el fin de alcanzar la unión económica argentino-chilena reavivaron el sentimiento antiargentino de los trasandinos, tanto de izquierda como de derecha. Los términos del acuerdo firmado fueron, para radicales, socialistas y conservadores, lesivos a la soberanía chilena. “ No precisamos - dijo el conservador Tagle Valdés - del trigo ni de la carne argentina, puesto que es al precio de nuestra libertad y de nuestra propia vida”⁷³. Aún cuando esta opinión pueda considerarse un tanto exagerada por razones de política interna, es decir, como un instrumento para apuntar indirectamente al ibañismo, no dejó de ser representativa en aquellos momentos de una parte de la opinión pública chilena.

No obstante, la muestra más evidente del sentimiento imperante en el parlamento chileno respecto del gobierno argentino la ofreció la Comisión Especial Investigadora constituida en junio de 1955 en la Cámara de Diputados, a efectos de verificar las actividades desarrolladas en el país por elementos provenientes de dictaduras americanas en tática referencia, obviamente, al gobierno peronista.

Dicha. Comisión presentó un informe a la Cámara el 5 de julio de 1956 (después de la caída Perón) basado en los testimonios aportados por 56 personas interrogadas, en documentación que se había podido obtener en Buenos Aires y otras pruebas tales como, por ejemplo, los recibos originales del dinero abonado por la Embajada Argentina en Santiago a Clementina Gil de Donoso - una argentina que María de la Cruz había puesto al frente del Partido Femenino - para difundir la “doctrina peronista” y las cartas dirigidas por María a Perón.

La Comisión Investigadora arribó finalmente a la conclusión de que, con los numerosos antecedentes acumulados, se corroboró la existencia de una acción permanente y organizada de parte del gobierno peronista destinado a penetrar en nuestras instituciones

fundamentales. El objetivo era imponer métodos, ideas y principios reñidos con la Constitución y con las normas de convivencia. Asimismo, tenía como finalidad subordinar la independencia y la soberanía de Chile y colocar a este país “ al servicio de los propósitos hegemónicos argentinos. Según la Comisión, se había comprometido también que esta acción no sólo se había llevado a cabo a través de agentes extranjeros sino también con la participación activa de chilenos.

Esta campana, desplegada durante el gobierno del general Ibáñez, tuvo - según la Comisión - mayor éxito en los medios de información y en algunos sectores gremiales y políticos, intentando penetrar insistente pero infructuosamente en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, esta acción no llegó a comprometer en ningún momento a la

⁷³ Ver, Saavedra Marisol: "Peronismo y Antiperonismo en Chile y Brasil". Todo es Historia. N° 369. Pag. 22.

ciudadanía en general, ni a las instituciones. Tales conclusiones fueron aprobadas el 18 de Julio de 1956 por 83 votos a favor, 13 abstenciones y uno solo en contra, lo que muestra a las claras el estado de la opinión política chilena respecto del ya por entonces derrocado gobierno peronista.

En este caso, también se puede observar como desde el Congreso fuerzas opositoras al gobierno de Ibáñez jugaron un papel fundamental para impedir cualquier intento de integración con la Argentina. Si bien el gobierno de Ibáñez tuvo un gran acercamiento con Perón, sus gestos voluntaristas fueron detenidos por fuerzas políticas que vieron en la política argentina propósitos hegemónicos.

Alejandro Magnet, fue un joven ensayista que cobró notoriedad gracias a sus libros "Nuestros vecinos justicialistas", cuya primera edición apareció el 17 de octubre de 1953 y "Nuestros vecinos argentinos", publicado tras la caída de Perón. Sus páginas fueron un fiel reflejo del clima hostil que reinó por entonces en buena parte de la sociedad chilena respecto de la Argentina.

Según su análisis, desarrollado en ambos libros, Chile y Argentina se respetaban pero no se querían, aunque ambos sabían que se necesitaban. Para Magnet, el gobierno peronista fue la máxima expresión de la tendencia hegemónica y expansionista tradicional del nacionalismo argentino sobre sus vecinos latinoamericanos. En virtud de ello, responsabilizó a Perón de sostener las diversas dictaduras que gobernaban varios países de la región (Bolivia y Paraguay, por ejemplo). No obstante, reconoció que por la

intervención directa, el peronismo obraba provocando un contagio por simpatía por su popularidad y nacionalismo, con lo que se aproximaba bastante a la propia defensa esgrimida por Perón ante las acusaciones que recaían sobre su gobierno.

Ese expansionismo, en manos del peronismo, se tradujo en el intento de formar bloques regionales fundados, en principio, en la integración económica con lo cual, al mismo tiempo, le daba a la Argentina la posibilidad de superar sus dificultades económicas a fin de llegar a ser una gran potencia, capaz de contrabalancear el poder de Estados Unidos en el hemisferio.

Después de la guerra, gracias a sus recursos y la orientación tradicional de sus exportaciones, Perón logró que la Argentina asumiera una actitud combativa frente a los Estados Unidos, lo que ningún otro país había podido hacer. Sin embargo, había demostrado también que podía aplicar en su política exterior " el oportunismo más, desenfadado", hecho evidenciado según Magnet en el viraje pronorteamericano producido luego de la llegada de Eisenhower al gobierno. El peligro de tal política exterior para América Latina radicaba, según el autor, lo siguiente: muchos latinoamericanos, entre ellos los chilenos, seducidos por el nacionalismo justicialista y desengañados por la política estadounidense respecto de la región, anhelaban la constitución de un bloque claramente opuesto a los Estados Unidos, impulsando a su país a " dar un salto en el vacío ". Así, un distanciamiento de Chile respecto a los Estados Unidos sólo serviría para echarlo en brazos de la diplomacia peronista. "La Tercera Posición concluía Magnet aplicada a la política internacional americana conduce fatalmente a eso y de allí el entusiasmo con que el gobierno de Perón la sostiene y difunde; pues todo país latinoamericano, en la medida en que se distancie de Washington, tendera a gravitar más y más hacia Buenos Aires ".

En cuanto a la proyectada unión económico argentino chilena, si bien no había fracasado rotundamente tampoco cubrió las expectativas creadas en principio. Para Magnet el error mas grande en esta cuestión fue que el gobierno chileno, contrariando su política tradicional, además de entrar en tratos con el argentino quiso parecerse a él, lo cual produjo en la opinión pública de su país una notable reacción en contra. Sumado a ello, el gobierno peronista había querido convertir un tratado comercial en un "pacto político de

incalculables proyecciones”⁷⁴ con lo cual crecieron las desconfianzas acerca de las verdaderas intenciones de Perón.

En síntesis, el fracaso en la integración chilena-argentina se dio, por un lado, en el hecho de haber presentado el acercamiento entre ambos países más como el fruto de un parentesco político entre Ibáñez y Perón que como un instrumento para servir a los intereses permanentes de ambos pueblos; por el otro, en el hecho de haber cimentado el propio mandatario argentino las condiciones necesarias para que su sola aproximación despertara desconfianza y terror entre sus vecinos latinoamericanos.

Las oposiciones brasileña, chilena y argentina remacharon con la idea de que el “imperialismo argentino” constituía una provocación directa a la potencia dominante de Occidente, puesto que como se señaló anteriormente en el caso de Chile un distanciamiento con respecto a los Estados Unidos solo serviría para echarlo sin defensa en brazos de la diplomacia peronista.

En cuanto a los Estados Unidos el Embajador en la Argentina, Nufer, le informó a Perón en mayo de 1953 que “su país no se oponía al acuerdo en marcha entre Chile y la Argentina, pues tratándose de economías complementarias traería beneficios para los dos. Que tampoco se oponía a la idea de la unión aduanera, que era “problema de ellos”, que los Estados Unidos habían apoyado a la Unión Benelux, y a la Unión Europea; que no había problemas mientras se tratara de sistemas democráticos; lo que no le dijo fue que sus colegas en Brasil, Chile y en otros países de la región encubiertamente obstruían los esfuerzos integracionistas de Perón. Nufer le aclaró que su país tampoco se oponía al justicialismo; que el presidente Eisenhower sostenía los derechos de las naciones a elegir su sistema económico y su gobierno; y que sólo se oponía a que estos modelos se les impusiesen”⁷⁵.

Por todo esto, se puede apreciar que el presidente Ibáñez se constituyó en un fuerte aliado de Perón con respecto a la integración regional; ambos dieron gestos de voluntad política para concretarla, pero la oposición en el país trasandino de amplios sectores de la sociedad obstaculizaron para que eso no se hiciera realidad, puesto que se trató siempre de priorizar la relación con los Estados Unidos por sobre la Argentina, ante el temor a caer bajo el liderazgo peronista.

La casi generalizada convicción de que la influencia Argentina en Latinoamérica era peligrosa, llevó a crear defensas. Este sentimiento expresado por los diferentes medios periodísticos no reflejó sólo su pensamiento, el de las élites dirigentes, el de las fuerzas armadas o el de los intereses norteamericanos, sino el de buena parte de la opinión pública.

“Perón le hizo la propuesta de integración a Ibáñez que fue muy bien recibida, a punto tal de decir que era partidario de que no haya fronteras entre Argentina y Chile. Fue un momento donde se intercambiaron viajes y a donde a Ibáñez se le hizo una recepción muy entusiasta en la Plaza de Mayo. Se hicieron algunos documentos complementarios en los cuales participe. Pero en aquel entonces los mecanismos de integración no estaban para nada desarrollados. Y el ABC se frustró porque a Ibáñez la clase política chilena no lo apoyó, la idea no prosperó, todavía estaba inmadura la situación”⁷⁶, Sostuvo Antonio Cafiero.

En Chile el peronismo y la posibilidad de una complementación económica con la Argentina fue no sólo bien vista sino también alentada y promovida por algunos grupos políticos como el alessandrismo, el agrario laborismo y el ibanismo, llegando a concretarse en un tratado, que luego la oposición se encargó de rechazar. En Brasil, en cambio, solo el varguismo y algunas personalidades aisladas abrigaban ese sentimiento, lo que impidió completamente toda posibilidad de integración entre ambos países.

⁷⁴ Ver, Magnet Alejandro: "Nuestros Vecinos Justicialistas". Del Pacifico. 1954. Pag. 9 10

⁷⁵ Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevos Hater. 2002, p5g. 387 388.

⁷⁶ Reportaje al Senador de la Nación Antonio Cafiero. 24/07/2003. senado de la Nación.

Capítulo IV

El imaginario sudamericano

1.) Un nuevo intento hacia la integración

La rivalidad argentino brasileña fue uno de los temas que dominó la historia de la política internacional sudamericana durante la mayor parte del siglo 20. Desde el punto de vista de Brasil, ningún fenómeno externo ejerció mayor influencia sobre la estrategia de política exterior. En las palabras del entonces Jefe de División Política de Itamaraty en 1958 “la rivalidad efectiva o potencial entre Brasil y la Argentina ha sido el más poderoso y persistente de los factores determinantes de nuestra política continental”⁷⁷. La estrategia brasileña desde principios de siglo fue la percepción de una amenaza cuyos orígenes eran diversos, pero cuya fuente principal era la Argentina.

En 1958 Arturo Frondizi se convirtió en el nuevo presidente de la Nación Argentina. En el plano económico, el flamante mandatario adoptó una política desarrollista con la procura de favorecer las inversiones extranjeras y la profundización de la sustitución de importaciones.

Frondizi tuvo que convivir con un nuevo ciclo de tensión entre los bloques que se extendió desde el ultimátum sobre Berlín efectuado por el titular del Kremlin en 1958 hasta la crisis de los misiles y lo que resultó mucho más comprometedor con el ingreso de la Guerra Fría en el continente como resultado de la evolución del proceso político en Cuba.

La disposición a mantener relaciones con todos los países, constituyó, en días en que los vínculos con el mundo socialista eran visto con algo más que sospecha, una definición nada convencional que guardaba coherencia con los propósitos de una política que si bien se reconocía por desenvolverse dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos, pretendía desplegarse hacia todas las latitudes. Los viajes del titular del Poder Ejecutivo primero a América Latina y los Estados Unidos, después a Europa y Asia fueron pasos en esa dirección.

Además, hubo dos factores a tener en cuenta: de un lado, la precariedad de la situación política, producto de la forma en que Frondizi llegó al poder y del recelo, cuando no la abierta hostilidad que le profesaron las Fuerzas Armadas; de otro lado, el mencionado agravamiento de las tensiones globales y regionales que habría de colocarlo ante graves encrucijadas en la toma de decisiones que repercutieron en forma desmedida sobre los débiles equilibrios internos.

Por entonces, -según Jose Paradiso- “pareció vislumbrarse en la Argentina una nueva política exterior determinada por las nuevas autoridades gubernamentales, que reemplazó el alineamiento automático de los militares que habían derrocado a Perón, por una más equilibrada aceptación del liderazgo norteamericano. Desde el inicio de su gestión, el propósito del gobierno argentino fue el reemplazar el alineamiento con la superpotencia hemisférica, que se había insinuado a partir de 1955 por una relación más madura y equilibrada. Admitía su liderazgo y privilegiaba las relaciones económicas y financieras

⁷⁷ Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hater. 2002, Pag. 433.

con la misma, pero no disimulaba las diferencias sobre todo las correspondientes a las esferas político y militar”.⁷⁸

El ministro de Relaciones Exteriores, Diogenes Taboada, lo expresó así: “La verdadera defensa del continente consiste en eliminar las causas que engendran la miseria, la injusticia y el atraso cultural”.⁷⁹

Las relaciones con los países del Cono Sur y particularmente con Brasil merecieron mucha mayor atención, pero siempre desde la óptica del fortalecimiento de acciones concertadas capaces de ampliar la capacidad de negociación conjunta frente a terceros.

Al asumir, el presidente argentino abrió las puertas al capital extranjero, representado especialmente por los grupos norteamericanos y empresas multinacionales. Entre algunas de sus medidas prioritarias se encontraron la puesta en marcha de importantes obras hidroeléctricas. Los proyectos del El Chocón, Salto Grande, Yaciretá-Apipe, ya eran antiguos cuando Frondizi llegó al poder, pero una larguísima tradición sujetaba a la Argentina a la importación de carbón británico para obtener energía. Para

integrar a la región era muy importante la implementación de esas obras que permitirían desarrollar grandes regiones a integrar zonas fronterizas con Uruguay y Paraguay.

En Brasil, ocupaba también un lugar preferencial el aprovechamiento hidroeléctrico de los grandes ríos del interior; y allí los proyectos se activaron rápidamente, teniendo en cuenta la importancia geopolítica de la utilización de los ríos internos a internacionales.

Mientras que en la Argentina se siguió otro camino. Salto Grande y Yaciretá-Apipe quedaron sepultados bajo marañas burocráticas. Sólo se siguió adelante con El Chocón, en medio de marchas y contramarchas.

El 31 de enero de 1961 asumió el poder en Brasil Jânio Quadros. Éste intentó romper con los tradicionalistas postulados de Itamaraty, basados en la creencia de que Brasil sólo podía ser gran potencia aliándose solamente con los Estados Unidos. Este pensamiento fue precisamente el que predominó durante muchos años en las mentes de diversos sectores de la vida brasileña y los que lo llevó a esa competencia con la Argentina. La posición de Quadros con respecto a este tema dejó ver que ninguna nación podría llegar a ser potencia hipotecando su soberanía a otro poder superior.

En sus comienzos, la política exterior encontró en el eje norte sur el espacio adecuado para el ejercicio de un papel protagónico para Brasil. En ese marco la diplomacia económica encontró una misión organizacional específica: complementar las políticas gubernamentales de desarrollo industrial. Dentro de ese contexto los tres cambios más importantes iniciados por Quadros fueron: relaciones diplomáticas con países del bloque soviético; mayores contactos con naciones subdesarrolladas del hemisferio occidental; y oposición a la presión de los Estados Unidos para lograr sanciones contra Cuba.

Hacia principios de 1961 Frondizi experimentó serias dificultades políticas internas, mientras que Quadros inició su presidencia bajo el símbolo del idealismo y de representar para muchos la mejor cara del Brasil. Tanto Quadros como Frondizi coincidieron en la necesidad de alejar la Guerra Fría del continente americano, de usar la conciliación a fin de evitar el enfrentamiento armado y de mantener a toda costa el pluralismo político en América Latina como única forma de mantener la soberanía e independencia de los países de la región.

⁷⁸ Revista Brasileira de Politics International. N° 2. Año 1992. Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales.

⁷⁹ Ver, Paradiso Jose. "Debate y trayectoria de la política exterior argentina". Buenos Aires. GEL. 1993. Pag. 142

Quadros definió su posición. La política externa de su país es aquella que propicie a las aspiraciones generales de la humanidad, al desarrollo económico, a la paz y a la seguridad, al respeto por el hombre, a la igualdad de las razas, a la autodeterminación de los pueblos y a su mutua tolerancia y cooperación. Brasil no podía ignorar a la realidad, dinamismo y vitalidad de los estados socialistas. No aceptan cualquier forma de modalidad de colonialismo o imperialismo. Brasil se esforzará para que todos los pueblos coloniales obtengan su independencia. La política exterior de Quadros con estos parámetros resultó una vuelta completa de la tradición diplomática, lo cual provocó críticas.

Entre los principales objetivos de política exterior del gobierno de Quadros, podemos citar:

- ampliar los contactos con todos los países, inclusive con los del mundo socialista.
- fidelidad al sistema interamericano.
- relación de sincera colaboración con los Estados Unidos en defensa del progreso democrático y social de las Américas.
- decidido apoyo a la Organización de las Naciones Unidas para que ella se constituya en la garantía efectiva de paz internacional y de justicia económica.

Quadros se aferró al sistema interamericano y dijo "Brasil, reiterando su decisión de defender en este continente y en el mundo los principios de autodeterminación de los pueblos y de absoluto respeto de la soberanía de las naciones, manifiesta su más profunda aprehensión por los acontecimientos que se desarrollaron en Cuba". El Ministerio de Relaciones Exteriores dio instrucciones urgentes a las misiones diplomáticas para obtener informes detallados de esos acontecimientos".⁸⁰

Esta actitud del presidente dividió a la opinión pública brasileña. La iglesia católica, ciertos sectores de la prensa, los sectores conservadores, políticos de centro y de derecha, se levantaron contra la política exterior adoptada. Por otro lado, estaban aquellos que pugnaban por una política externa independiente, fuera del área de influencia de los Estados Unidos, como ser los intelectuales de vanguardia, estudiantes y entidades sindicales, que apoyaron la posición del presidente.

A los pocos meses de su gestión, la relación con los medios de prensa fue tensa. La nueva política exterior despertó curiosidad puesto que la independencia política trazada por Quadros llevaría hacia nuevos mercados, principalmente del área socialista. Ante esto el diario "Estado de San Pablo" definió el objetivo de política externa del presidente como "un guiño hacia la izquierda".

Para Guillermo Figari "bajo las presidencias de Quadros y Goulart va a haber un giro, alejándose de la antigua deferencia rendida a los Estados Unidos, buscando una mayor independencia. Aunque esta política exterior independiente derivó su nombre dentro de un tenor de los Estados Unidos, distaba mucho de basarse en sentimientos antinorteamericanos. Esto se debió, no solo a su papel como primer mercado para las exportaciones brasileñas, sino también por la magnitud que alcanzaban las inversiones privadas de los Estados Unidos y además los empréstitos gubernamentales obtenidos durante el período posguerra".⁸¹

Tanto Frondizi como el primer mandatario brasileño tuvieron problemas con la forma en que sus interlocutores fueron percibidos por importantes sectores de sus Fuerzas Armadas: Frondizi tuvo en Brasil una imagen de "centroizquierda" y la política exterior fue vista por los militares argentinos, semejante a la de Perón; la prensa de Río de Janeiro jugó

⁸⁰ Ver, Silvia Helio. "Os Presidentes: Janio Quadros". Grupo de Comunicação Tres. 1983. Pág. 97

⁸¹ Ver, Figari Guillermo Miguel. "De Alfonsín a Menem. Política Exterior y Globalización". Buenos Aires, Menphis. 1997. Pág. 60.

su papel en esto, pues Carlos Lacerda calificó a la nueva política exterior del Brasil de "comunista".

Aquí podemos percibir como, factores de política interna y representantes de distintos sectores sociales impidieron todo intento de integración. La competencia por constituirse en el interlocutor privilegiado de los norteamericanos en Sudamérica, llevó a que en ambos países desde las Fuerzas Armadas, algunos partidos políticos y los medios de comunicación percibieran con preocupación la unión regional, debido a la repercusión que la misma tendría en los Estados Unidos.

A partir de 1960, al "peligro comunista" estuvo en la Argentina a la orden del día en los medios conservadores y los medios militares, que adoptaron una concepción occidentalista de su función y fueron muy receptivos a esa situación. Así, el coronel Rómulo F. Menéndez miembro de la Comisión Directiva del Círculo Militar y Director de la Revista Militar, muy representativo de la actitud de los cuadros del ejército escribió en octubre de 1961: "Es oportuno mencionar que Kruschew dijo recientemente que la República Argentina sería el próximo país que caería en manos comunistas"⁸²

Por aquellos años se pensó que un eje Brasilia-Buenos Aires crearía por su propio peso un bloque político que por su fuerza atraería al resto de las naciones continentales. Sólo en esas condiciones Brasil, la Argentina y los demás países latinoamericanos podrían enfrentar las imposiciones de los Estados Unidos y deslindar los intereses propios de los del Departamento de Estado.

Los pasos dados por Quadros estuvieron de acuerdo con estos principios, alejándose de la influencia de Washington y asumiendo una posición neutralista. Esto produjo grave disgusto en los Estados Unidos que comenzó a colocar trabas a la renegociación de la deuda, retaceando empréstitos y negando créditos. El primer mandatario brasileño respondió con energía buscando vinculaciones con los países de la esfera socialista; en especial, entablando relaciones comerciales con la Unión Soviética. Ante esto, el presidente norteamericano Kennedy, pensando en un vuelco drástico del Brasil, acordó refinanciar la deuda brasileña, distendiendo las coerciones que los grupos duros norteamericanos querían imponer al gobierno de Quadros.

Tiempo después recibió a una misión soviética. Su objetivo era incrementar el intercambio comercial y cultural con la Unión Soviética. Luego, también recibió la visita de una misión de China. A su vez Brasil envió a Rusia una misión comercial. El presidente le instruyó a su canciller Afonso Arinos que tome las medidas necesarias para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética.

"Todos estos gestos - en palabras de Helio Silva- produjeron la reacción de los grupos anticomunistas, especialmente proveniente de la prensa, tales como "Jornal o Globo" y "Tribuna da Imprensa". Era tan grande la conquista de la oposición a su gobierno que lo acusaban de estar llevando al Brasil rumbo al comunismo"⁸³

Para Félix Luna en la República Argentina "Esas líneas de política internacional se fueron desarrollando en un contexto de muchas perturbaciones en las relaciones interamericanas: la oposición entre la Cuba castrista y los Estados Unidos. En el orden interno, los sectores que simpatizaban con la revolución cubana hicieron del castrismo una bandera de lucha contra Frondizi; y al mismo tiempo sectores anticomunistas denunciaban al presidente como un cómplice del régimen de La Habana. De esta manera, una circunstancia ajena a la vida del país se transformó en un elemento perturbador del juego político argentino por los extremistas de derecha a izquierda y fue usado en ambos casos

⁸² Ver, Menendez R61nulo: "El Conflicto Mundial y su Incidencia en America Latina". Revista Militar. 19fi 1. Pag. 30.

⁸³ Ver, Silva Helio. "Os Presidentes. Janio Quadros". Grupo de Comunicao Tres. 1983. Pag. 98

como un instrumento de sabotaje contra la estabilidad del gobierno. En ocasiones la interferencia del problema cubano asumió la forma de situaciones críticas"⁸⁴

2.) La inspiración de Uruguayana

El 20 de abril de 1961 los presidentes de la Argentina y el Brasil, Arturo Frondizi y Jánio Quadros, sostuvieron una histórica entrevista en Uruguayana. El lugar elegido era todo un símbolo: el "Puente de la Amistad" por el que se accedía desde la Argentina a la ciudad brasileña.

El hecho de que Quadros fuera percibido por muchos sectores en la Argentina como pro-comunista provocó que se aconsejara al presidente Frondizi a desistir de la entrevista con diversos argumentos; entre ellos que la misma fortalecería la oposición interna a su gobierno.

El acuerdo de Uruguayana levantó tempestades en los Estados Mayores del ejército tanto argentino como brasileño; como así también en la burocracia diplomática adeptos a la teoría de rivalidad argentino-brasileño.

La reunión en Uruguayana tuvo lugar en que muchos sectores de opinión de la Argentina consideraban a Quadros un hombre de izquierda. Este hecho unido a las dificultades que enfrentaba la conducción política del presidente, creó una atmósfera muy especial en torno a la reunión. Sin intentar definir los efectos que tuvo sobre la política interna Argentina, fue evidente que la reunión se desarrolló en un clima de inhibición. Se temía que el presidente Quadros adoptase posiciones extremas de política internacional que complicaran aún más las difíciles relaciones de Frondizi y su creciente oposición interna. Las actitudes proclives a un neutralismo afroasiático que se asignaban a Quadros provocaban la sospecha y repulsa de algunos sectores argentino, sobre todo de las Fuerzas Armadas.

En Buenos Aires, el Secretario de Marina Almirante Clement elevó el día 13 de abril de 1961 un memorandum al presidente de la nación manifestando que era conveniente postergar la entrevista hasta que no aclare la situación ya que de lo contrario podrían ocurrir nuevas y serias conmociones internas en el país. Fundó su opinión en que Quadros adoptó una política que implicaba un franco viraje a la izquierda, comunista o procomunista.

A pesar de ello, Frondizi hizo caso omiso a esos comentarios y la reunión se llevó a cabo. Allí el presidente argentino dejó expresada su posición pro-occidental y esencialmente pragmática, señalando entre otros los siguientes puntos: a) la posición de la Argentina y Brasil en Occidente y América conlleva obligaciones y responsabilidades; b) la posición occidental y cristiana coincidía con los intereses nacionales de los respectivos países; c) la posición de tipo neutralista podía dar satisfacciones a la opinión pública, pero si no se aseguraba el desarrollo del país, el presidente que la adoptara quedaría como un teórico que no supo interpretar las necesidades de su pueblo; d) antes que declaraciones de tipo general debían buscarse soluciones a los problemas concretos del desarrollo nacional; e) dicho desarrollo se fundaba en el esfuerzo nacional, pero también dependía de la ayuda extranjera; f) la ayuda extranjera tenía que provenir de Occidente, en especial de los Estados Unidos; g) no se podía pretender negociar desde una posición política de supuesta fuerza, como la adoptada con actitudes de tipo neutralista; h) la Argentina deseaba coordinar con Brasil su planteo ante Estados Unidos y Europa de que las medidas de que posibilitaran el desarrollo eran urgentes.⁸⁵

⁸⁴ Ver, Luna Felix. ""La Argentina de Peron a Frondizi". Civilization Brasileña. 1974. Pag. 128.

⁸⁵ Ver el sitio Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina. "El gobierno argentino frente a la Alianza para el Progreso y la cuestion cubana".

El 21 de abril de 1961 fue suscripto el Convenio. En él las partes contratantes acordaron efectuar consultas permanentes sobre todos los asuntos de interés común y coordinar sus actuaciones en el ámbito continental y mundial. También convinieron en mantener un intercambio de información sobre todas las cuestiones relevantes en el ámbito internacional. En tanto otros artículos se refirieron al mejoramiento de las relaciones entre la Argentina y Brasil en los ámbitos jurídicos, económico, financiero y cultural y al libre tránsito de personas entre ambos países.

Respecto del caso cubano, no se tomaron decisiones, pero se acordó mantenerse en contacto para la adopción de actitudes futuras. Ante el tema del comunismo, se convino de que cada país designara un oficial superior de las fuerzas armadas para que trabajara en contacto con los servicios de informaciones del otro país. Por otra parte, Quadros afirmó que retiraría las tropas estacionadas sobre la frontera argentina y las enviaría al interior del país.

El 22 de abril ambos presidentes firmaron la "Declaración de Uruguayana", que estableció, entre otros puntos, lo siguiente:

- Tanto Brasil como la Argentina orientarían su **política internacional** en función de su común condición sudamericana, de la esencial occidental y cristiana de sus nacionalidades y de las responsabilidades continentales asumidas. Se reivindicaba la condición de sudamericanos.
- Ambos estados estaban determinados a participar de manera activa y según su interés nacional en la solución de los problemas internacionales que los afectaban.
- La preservación de la democracia exigía con urgencia un esfuerzo para acelerar los programas de desarrollo en América latina.
- El progresivo empeoramiento de las condiciones de vida de los pueblos del continente determinaba graves problemas políticos y sociales que debían resolverse con la participación de los países del continente. Se rechazaba la interferencia de los factores extracontinentales, respetando el principio de autodeterminación de los pueblos de manera de asegurar la efectiva soberanía y conforme a las resoluciones interamericanas.
- Ambos países compartían el concepto de que la colaboración económica externa sólo, y podía fructificar mediante un esfuerzo nacional.
- Los gobiernos de la Argentina y Brasil estaban decididos a colaborar en la consecución de aquellos objetivos comunes a todos los latinoamericanos para consolidar la amistad, la paz y la democracia en el continente.

La coincidencia de Uruguayana también se dio en las palabras del Embajador brasileño en Buenos Aires, Bouiltreau Frago: “ Brasil nunca tuvo tanta afinidad diplomática con un régimen político argentino como con Frondizi”⁸⁶.

Lo que se logró en Uruguayana fue una política exterior común que se expresaba en los grandes objetivos, prácticas y visiones del mundo. Los presidentes del Brasil y la Argentina se comprometieron a dejar atrás las políticas de manipular -a favor de uno y en contra del otro- a Chile, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Se estableció un régimen de consultas previas entre los dos países y la Argentina fue invitada a participar del Comité Consultor de los emprendimientos hidroeléctricos de Siete Quedas y Urusupungá.

Sin embargo, donde se avanzó poco fue en los planes de integración económica. Por entonces, se argumentó que Frondizi rechazó la propuesta de cambiar alimentos argentinos por manufacturas brasileñas que Quadros había propuesto.

Pero este Convenio no fue ratificado por ninguno de los dos Congresos. Careció de sustento y de apoyo político por parte de la clase dirigente.

⁸⁶ Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002, Pag. 434

El Convenio levantó indignación en varios sectores. Tanto en Brasil como en Argentina se conmovieron ciertos grupos políticos agitando banderas nacionalistas. La competencia por el liderazgo regional quedó nuevamente en evidencia.

En el mes de abril, el presidente Frondizi firmó en Uruguayana un tratado de amistad y colaboración con el nuevo presidente brasileño Janio Quadros. Se desató una nueva protesta general a pesar de que el texto menciona "la pertenencia al mundo occidental, americano y cristiano" de ambos países. Se reprochó a la Argentina ser arrastrada por Brasil en el momento en que éste se orientaba hacia el neutralismo, es decir, según sus detractores, hacia el bloque afroasiático que daba la espalda a occidente (Ver Alain Rouquié)⁸⁷

En Brasil se acusó a Quadros de someter al Brasil al liderazgo argentino. En Argentina, se atacó a Frondizi por quedar bajo el poder brasileño. Varias cancillerías de países de la región denunciaron la posibilidad de un eje imperialista Buenos Aires-Brasilia tendiente a absorber al resto de Latinoamérica. Ello, a pesar de que el Convenio quedaba abierto para ser suscripto por las naciones que lo desearan. Por supuesto, donde el disgusto alcanzó importantes niveles fue en los Estados Unidos.

A partir de Uruguayana el Departamento de Estado se encontraría, en cada ámbito interamericana, con un sólido bloque que criticaría sus posiciones. Por lo demás, las oposiciones internas en cada país obraron eficientemente: el Convenio de Uruguayana no fue ratificado, lo que obligó a ambos gobiernos, para conservar su espíritu, a manejarse mediante notas reservales como manera de mantenerlo en vigencia.

El análisis me permite visualizar cómo en Brasil operó el modelo de competencia. Vastos sectores, políticos, empresariales y Fuerzas Armadas, que vieron con preocupación la política exterior de Frondizi, percibieron el Convenio como un elemento contrario al equilibrio regional, poco beneficioso y que postergaría a Brasil para alcanzar ese liderazgo que le permitiese convertirse en el interlocutor privilegiado de los Estados Unidos y en la principal potencia en la región.

En la Argentina, y medio de una crisis social y política, para los grupos ultraliberales (la Unión Federal) y las Fuerzas Armadas, con el acuerdo de Uruguayana, Frondizi colocó a la nación a la zaga del Brasil. La política de la República Argentina se ligaba estrechamente a la de Brasil en el momento en que la política exterior de este país tomaba una dirección neutralista y su presidente se acercaba al mundo comunista.

Pero los trastornos internos que vivió Brasil a fines de 1961 no significaron un cambio en la política exterior sustentada por Quadros. El espíritu de Uruguayana siguió vivo y así quedó demostrado cuando en noviembre de ese año el canciller brasileño Dantas viajó a Buenos Aires para entrevistarse con su colega argentino, Miguel Ángel Cárcano, para convenir la implementación de acuerdos comerciales que llevaran a la integración de ambos países.

Tampoco se modificó la actitud frente a los Estados Unidos. A fines de enero de 1962 se reunió en Punta del Este la VII reunión de cancilleres. El fin era claro antes de iniciar las deliberaciones. : Estados Unidos se proponía expulsar a Cuba de la OEA, aunque ningún artículo de los reglamentos contemplaba la posibilidad de expulsión de alguno de sus miembros. La reunión logró su propósito. Seis países se abstuvieron en la votación final: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador y México. Nada pudieron las numerosas presiones que se ejercieron sobre el gobierno y la opinión de Buenos Aires . Diversas manifestaciones se sucedieron en Buenos Aires para que el gobierno modificara su decisión. Algunos exiliados cubanos brindaron conferencias de prensa para ilustrar a la opinión pública sobre el régimen castrista.

⁸⁷ Ver, Rouquié Alain. "Poder Militar y Sociedad Politics en la Argentina". EMECE. 1982. Pag. 182.

La posición Argentina despertó un formidable mar de fondo en un grupo que dominaba las fuerzas armadas. Las reacciones de los militares ante la abstención fueron virulentas. Las reuniones se multiplicaron. Los representantes del ultraliberalismo, el almirante Rojas y el general Toranzo Montero hicieron encendidas declaraciones. Los militares presentaron un memorándum a Frondizi exigiéndole la ruptura con Cuba y la destitución de Cárcano. Hubo acuartelamientos y amenazas al tiempo que se exigió a gritos la ruptura con Cuba. Ante esta situación que lo jaqueaba políticamente, el 3 de febrero de 1962 brindó un discurso al pueblo argentino en donde manifestó:

"Yo asumo la responsabilidad de denunciar ante el pueblo a estos políticos que se presentan como apóstoles de la democracia en el ámbito mundial, pero que están empeñados en acabar con la democracia en su propia patria. Agitan el fantasma de la supuesta claudicación del gobierno ante el comunismo, con el único y oculto propósito de implantar una dictadura en el país... Están conspirando contra la legalidad constitucional... Pero no nos equivoquemos tampoco al definir a estos agentes del caos... Responden a un cuadro más amplio y siniestro: a la conspiración mundial de los elementos reaccionarios que se oponen a la liberación y al desarrollo... Prueba de estos son sus argumentos en distintas latitudes: ciertos órganos de opinión argentinos acusan a nuestro gobierno de ser instrumento de la diplomacia brasileña; algunos diarios de Brasil acusan a su gobierno de marchar a la zaga de la diplomacia argentina"⁸⁸.

Pocos días después, sin apoyo político y popular, acosado por las Fuerzas Armadas y en medio de una inestabilidad creciente que ponía en riesgo la estabilidad institucional, Arturo Frondizi cedió a las presiones y rompió relaciones con La Habana. De todas formas, al mes fue derrocado por esos mismos grupos que le exigieron la ruptura con la isla.

La política externa delineada por Quadros representó una notable convergencia con la diplomacia argentina. Tanto la Argentina como Brasil desarrollaron políticas de aproximación diplomática y comercial con los países del bloque socialista, en franco desafío a la diplomacia norteamericana.

La relación entre los dos presidentes fue breve por la inesperada renuncia de Quadros, a sólo siete meses de haber asumido la presidencia. Una convincente interpretación es que se trató de una fallida maniobra para obtener mayores poderes; consideraba que los militares brasileños jamás permitirían el acceso de Goulart al poder; y que ante esta vacancia, volvería reforzado a la presidencia. Esto no sucedió.

La política exterior de ambas naciones estuvo orientada fundamentalmente por la consolidación de una política externa con elevado grado de autonomía que fue coherente con los objetivos de desarrollo nacional. De cualquier forma, la reconquista del poder por los militares -en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966- llevó a la redefinición de la política exterior de ambos países a favor del alineamiento con los Estados Unidos.

De acuerdo a lo analizado, se puede interpretar la existencia de un fuerte grado de convergencia de los presidentes de las tres naciones, que intentaron llevar adelante una política de integración.

La posición de abstención que los presidentes mandatarios asumieron con respecto al tema de Cuba en la OEA, despertó preocupación no solamente en los Estados Unidos, sino también en amplios sectores de la sociedad tanto argentina como brasileña que vieron con intranquilidad en esa coincidencia la amenaza comunista.

A partir de entonces, ambos presidentes comenzaron a ser cuestionados por diversos estamentos sociales; ya que en Brasil se percibió con preocupación la posibilidad

⁸⁸ Ver, Cuneo Dardo: "Politics Exterior Argentina. Arturo Frondizi". Mensaje al pueblo argentino el 3 de febrero de 1962, en Parana. Páginas 393-394

que la política implementada por Quadros los alejase de la relación con los Estados Unidos, de quienes querían considerarse como los representantes válidos en la región, compitiendo con la Argentina por el liderazgo. Una vez más quedaba demostrado el modelo de competencia por parte de Brasil. Los sectores conservadores y las cámaras productoras interpellaron cada nuevo acto de gobierno. La UDN y los grupos derechistas no apoyaron el restablecimiento de las relaciones con Rusia ni la idea de defensa de Cuba. La ofensiva de las fuerzas políticas conservadoras se desarrolló no sólo a través de los partidos y del Congreso que convocó al Ministro de Relaciones Exteriores a comparecer al recinto, sino también de la prensa, principalmente "Tribuna Da Imprensa", que cuestionó cada acto de gobierno. De esta manera, y a pesar de las intenciones de Quadros, sector e~3, inculcados a la política domestica impidieron que se consolidara la integración.

En el caso de Frondizi y Quadros ambos mandatarios expresaron con hechos concretos ese voluntarismo que manifestaban en las palabras; pero la situación interna en sus respectivos países impidió que eso se concretara.

3.) Los problemas limítrofes como condicionante

Si bien Arturo Frondizi intentó un acercamiento con Chile, eso siempre estuvo supeditado a la solución de los problemas limítrofes y al pensamiento reinante en esos momentos en Chile acerca de que una integración con la Argentina era perjudicial a sus intereses. Por eso, y más allá de la firma de declaraciones, Chile se opuso a la posibilidad de una alianza.

En conceptos de Guillermo Figari "Desde la culminación de la Segunda Guerra Chile fue gobernada por un sector dominante que practicaba una política de alineación a ultranza, comprendiendo tanto los valores como los intereses. Esta subcultura occidentalista tiene una fuerte identificación con Europa y en general con occidente. Mientras primó esta subcultura dominante se produjo un alineamiento incondicional con respecto a los Estados Unidos. El modelo occidentalista no dejó de tener elementos nacionalistas que le imprimieron una visión geopolítica, junto con un alineamiento con los Estados Unidos en la Guerra Fría y defensores casi siempre de un liberalismo en el campo económico que de hecho estableció una relación dependiente con el mundo occidental"⁸⁹

El 15 de abril de 1958 en la Universidad de Chile Arturo Frondizi dio un discurso en donde sostuvo que: "La integración nacional de cada uno de los miembros de la comunidad latinoamericana permitirá consolidar y concretar los vínculos espirituales que unen a sus pueblos, pero ello no significa que posterguemos la tarea de promover nuestro acercamiento ni que dejemos de realizar cuanto sea necesario para aunar nuestros intereses en todos los planos.

"...Queremos que se alcen fábricas en todos los campos y ciudades de América Latina y que los bienes de la técnica y la cultura sean disfrutados por todos sus hijos. El logro de todos los objetivos pareciera presuponer la constitución de un común latinoamericano tema que ocupa en estos momentos la atención de muchos economistas y hombres de gobierno. Compartimos esa finalidad, que juzgamos de largo alcance, pero consideramos que ella no debe hacernos perder de vista la posibilidad y la eficacia de acuerdos bilaterales y regionales que pueden resolver muchos problemas particulares e inmediatos y pueden contribuir a crear un ambiente favorable para la realización de aquella ambiciosa iniciativa"⁹⁰

⁸⁹ Ver Figari Guillermo Miguel: "De Alfonsín a Menem. Política Exterior y Globalization. Buenos Aires, Menphis. Pag. 61

⁹⁰ Ver, Cuneo Dardo: "Política Exterior Argentina. Arturo Frondizi". Discurso en la Universidad de Chile, 15 de abril de 1958. Pag. 51.

Al asumir la presidencia de Chile, Jorge Alessandri manifestó: “soy partidario de la integración latinoamericana, pero es un grave error hacer que la opinión pública se forme la idea equivocada de que ello resolverá la situación chilena. Por eso, tenemos que producir más y corregir nuestras deficiencias”⁹¹.

Al analizar la política exterior de Chile se puede apreciar como, desde finales del 1800 hasta prácticamente principios de la década del '90 del siglo pasado, estuvo centrada en los problemas limítrofes. Esta situación dificultó que se plasmara una política más global y de más largo plazo.

Para Pablo Lacoste “buena parte de los desencuentros entre ambos países tendrían su origen en las presiones ejercidas por algunos elementos militares que actuaron excediéndose en sus funciones específicas. En especial durante el gobierno de Frondizi, quien a pesar de tener las mejores intenciones de superar definitivamente las cuestiones pendientes con Chile, poco pudo avanzar en esta dirección pues se habría transformado en un gobernante manejado por camarillas militares”⁹²

Para el presidente Jorge Alessandri la política exterior no era una materia muy significativa. Es más, se la puede denominar como de bajo perfil y en gran medida aislacionista. Aunque Frondizi y Goulart visitaron Chile durante esa época, no hubo mayores repercusiones en el ámbito de la integración. El encuentro con Frondizi pudo haber sido fructífero; pero todo eso se vio impedido por los problemas fronterizos surgidos con la Argentina durante ese período.

Sectores militares, tanto argentinos como chilenos, surgen como responsables de estos desencuentros. El embajador chileno José Miguel Barros detectó que en esa repetida acusación de traición que los historiadores nacionalistas imputan al gobierno y a la cancillería chilena preservaba sospechosamente una entidad, que aparecía como inocente: las Fuerzas Armadas. Esto inclinó al autor a pensar que se estaba articulando una suerte de alianza entre los militares y los nacionalistas para deslegitimar a los gobiernos civiles.

Allí se demuestran con claridad los movimientos que los militares realizaron en el escenario diplomático internacional con la elaboración de mapas inexactos, con la presión de los medios de prensa para alarmar a la población y con la exigencia de medidas absurdas a las autoridades. Todo ello tenía como objetivo ridiculizar a los gobiernos civiles y mejorar el posicionamiento público de las Fuerzas Armadas como únicas garantes de la integridad.

De esta manera, especialmente, en el caso de Chile, una vez más las cuestiones de límites provocaron problemas en la relación bilateral. Al norte del estrecho de Magallanes, entre otros incidentes menores, se produjo el conflicto de Mina Julia -un yacimiento mineral explotado a ambos lados de la frontera- y el del valle del Palena, por la falta de acuerdo en el trazado de la línea de frontera en una zona utilizada para pastoreo. El primero se solucionó mediante una transacción de Fabricaciones Militares que tenía la explotación del yacimiento del lado argentino. El segundo fue derivado a la Comisión de Límites y, en caso de desacuerdo, fue llevado a un limitado arbitraje técnico.

El conflicto del canal de Beagle fue de mayor relevancia. Este se había hincado con la sustitución violenta de una baliza argentina por una chilena en el islote Snipe, ubicado en la zona media de la boca oriental del canal. El canciller Carlos Florit y el secretario de Marina, Adolfo Estévez, resolvieron la ocupación del islote por un una pequeña fuerza de infantería que removió la baliza chilena, junto con la emisión de una

⁹¹ Ver declaraciones de Jorge Alessandri en el sitio www.sigloXX.cl (1958).

⁹² Ver, Lacoste Pablo: "La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile". Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica. 2003. Pag. 21

declaración pública manifestando la determinación argentina de mantener la ocupación hasta lograr el reconocimiento por parte del gobierno chileno del carácter litigioso del islote.

Finalmente, el incidente se dio por concluido el 17 de agosto de 1958 con la suscripción de una declaración conjunta que retrotraía la situación en el islote Snipe a la existente antes de enero de ese año y reafirmaba la intención de recurrir a los medios de solución pacífica de las controversias internacionales. Las balizas fueron desmanteladas estableciéndose que éstas en el futuro no serían de ninguno de los dos países y se retiraron los infantes de marina.

Poco después con motivo del viaje del presidente argentino a Chile en febrero de 1959 los presidentes Arturo Frondizi y Jorge Alessandri suscribieron la Declaración de Los Cerrillos, en la que se estableció que todos los problemas limítrofes fueran sometidos a arbitraje y se expresó la determinación de evitar en el futuro que estos asuntos obstaculizaran la convivencia y la prosecución de las tareas a favor de la integración política y económica de América.

A partir de ese momento las cancillerías de ambos países trabajaron para lograr un acuerdo en las cuestiones de límites. Ambos presidentes trataron de evitar que se produjeran incidentes que malograran las negociaciones, impartiendo instrucciones simultáneas a los funcionarios de sus gobiernos de abstenerse de realizar actos que pudieran perturbar las relaciones amistosas.

El intercambio de notas realizadas entre 1959 y principios de 1960 permitió llegar a un entendimiento completo sobre las "bases del acuerdo". De esta manera el 22 de marzo de 1960 en Santiago de Chile los dos mandatarios firmaron la Declaración Conjunta sobre Arbitraje, comunicando que habían alcanzado un acuerdo respecto de las bases para la solución pacífica de las cuestiones de límites pendientes. El acuerdo disponía someter al arbitraje de la Reina Isabel II de Gran Bretaña (o en su defecto del presidente de la Confederación Helvética) el litigio en la zona de Rio Encuentro (Palena-California) y a la decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya el diferendo en el canal de Beagle. Los presidentes acordaron también que en los ciento veinte días siguientes debían firmarse los instrumentos que legalizaran el acuerdo logrado.

Por último el 12 de junio de 1960 el canciller argentino Diógenes Taboada y el embajador chileno Sergio Gutiérrez Olivo firmaron cuatro acuerdos que la tradición ha denominado los "Pactos del Sesenta". Estos fueron los siguientes:

- a) el protocolo de Arbitraje en la region del río Encuentro, por el cual se sometía a la decisión de la reina de Gran Bretaña la interpretación del laudo arbitral que dictada el rey Eduardo VII en noviembre de 1902, con el propósito de determinar la posición de la línea fronteriza en dicha zona;
- b) el protocolo sometiendo a la Corte Internacional de La Haya la cuestión de las islas Nueva y Picton. El canal de Beagle era dividido por la línea media "con las inflexiones necesarias para que ambos países queden con aguas propias navegables en toda la extensión de la parte así dividida". La isla Lenox y los islotes adyacentes quedaban para Chile y se sometía a la Corte de La Haya la cuestión de soberanía sobre las islas Picton, Nueva y otros islotes;
- c) el acta Adicional al protocolo del 16 de abril de 1941 sobre revisión, reposición y densificación de hitos, por el cual se establecía que cualquier problema en la coacción de hitos debía ser elevada al árbitro británico; y
- d) el Convenio de navegación en los canales fueguinos, disponiendo que se realizaría libremente -sin prácticos- el paso inocente de barcos de guerra argentinos por la ruta entre el canal de Beagle y el estrecho de Magallanes o por ruta directa a través del canal Murray entre el Beagle y el pasaje Drake.

Se convino además que los acuerdos fueran presentados para su ratificación primero al parlamento chileno. Al poco tiempo el Senado chileno rechazó el convenio sobre navegación y esto obstaculizó el tratamiento de los demás acuerdos dado que la negociación había sido concebida integralmente.

Tiempo después, específicamente en septiembre de 1961, Frondizi viajó a Chile y firmó el 11 de ese mes con el presidente trasandino la "Declaración de Viña del Mar", que estableció un sistema de consultas semejante al de Uruguayana.

Pero una vez más, y a pesar de los acercamientos con Alessandri, la fuerte oposición en Chile de sectores internos que no veían con agrado ese acuerdo con la República Argentina, impidieron que esa unidad se pudiese materializar en hechos concretos.

Frondizi no tuvo ninguna influencia: coaccionado por las Fuerzas Armadas, estuvo jaqueado y sin sustentabilidad política como para llevar adelante una ambiciosa política de integración con Chile y con Brasil. A la luz de esa presión que los sectores militares ejercieron contra la política exterior de Frondizi difícilmente pudo esperarse de quienes le sucedieron otra cosa que un nuevo giro en la dirección del alineamiento con los Estados Unidos. A Alessandri la clase dirigente y las Fuerzas Armadas no lo siguieron. Todavía en ese entonces había una gran preocupación por los conflictos limítrofes aún no resueltos y todavía existían las hipótesis de conflicto. Por eso se opusieron a todo tipo de alianza o integración política y económica con la República Argentina. En sus mentes rondaba el pensamiento de que la integración traería consigo el dominio argentino sobre Chile, con lo cual afectaría su relación con los Estados Unidos. Por lo tanto no se puede hablar de ABC en ese período en Chile.

Según Antonio Cafiero, "esa forma de actuar se debió a que aún existían viejos prejuicios. Los chilenos son muy celosos con la República Argentina y pensaban que en la alianza llevaban las de perder, que la Argentina los iba a pasar por arriba. Evidentemente en esos momentos no era la integración un elemento común en el escenario internacional"⁹³.

⁹³ Reportaje al Senador de la Nación Antonio Cafiero. 24/7/2003. Senado de la Nación.

Capítulo V

MERCOSUR: la posibilidad del proyecto de poder

1.) Las Relaciones Bilaterales entre Argentina y Brasil: el final de la desconfianza

Dijo Fernando H. Cardoso: " En Brasil nunca estuvimos propiamente integrados a América Latina. La idea de América Latina fue una construcción político-intelectual de la generación anterior a la mía y de mi generación. El exilio nos hizo latinoamericanos nosotros, los brasileños, fuimos exiliados en los años 60 y 70 y, gracias a eso, descubrimos nuestra condición de latinoamericanos"⁹⁴.

Luego del fallecimiento de Tancredo Neves, fue Jose Sarney el encargado de poner en funcionamiento, hacia 1985, la política de apertura hacia la Argentina. La vuelta al sistema democrático y el respeto por las instituciones y el estado derecho, hicieron posible una nueva visión y un cambio en las relaciones entre argentinos y brasileños.

"En términos políticos -sostiene Monica Hirst- el nuevo impulso integracionista en América Latina coincidió con una renovación generalizada de los gobiernos de los países de la región durante fines de los ochenta y comienzos de los noventa. A partir de entonces, los gobiernos pasaron a dar gran importancia al tema de la integración, otorgándole un sentido estratégico para la reactivación de los vínculos económicos externos"⁹⁵.

Para Celso Lafer, fue "el retorno a la democracia demostró ser el momento decisivo en la profundidad y naturaleza de la relación. La coincidencia de los regímenes militares favoreció una percepción similar del orden interno a internacional, pero también alimentó una mutua sospecha a nivel bilateral y subregional. Ahora bien, el gobierno civil democrático en ambos países dispuso las tensiones y sumó un elemento de asociación, dado que los dos países sentían la necesidad de afirmar y consolidar el control civil y democrático sobre las Fuerzas Armadas. La integración resultó de la conjunción del proyecto político de fomentar relaciones más intensas y los requerimientos del contexto económico internacional "⁹⁶

Fue un tiempo en el que los sesgos de desconfianza fueron desapareciendo paulatinamente y en el que se comenzaron a vislumbrar cambios en las relaciones entre ambos países. Cambios políticos ayudados por las circunstancias económicas y por la finalización de las dictaduras en las dos naciones.

Segun Jorge Schvarzer "La paz y la integración económica facilitaron la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los primeros acuerdos firmados entre Argentina y Brasil a mediados de los '80, haya sido el referido a la cooperación nuclear. La decisión de generar confianza mutua y de disminuir recelos

⁹⁴ Ver, Cardoso Fernando H. y Soares, Mario: O Mundo em Portugues. San Pablo, Paz a Terra, 1998. Pag. 295

⁹⁵ Ver, Hirst Monica. ""Democracia, Seguridad a Integración. America Latina en un Mundo en Transition". GEN.FLACS0.1996. Pag. 102.

⁹⁶ Ver, Lafer Celso. "La Problemática Argentino-Brasileña". Archivos del Presente. Buenos Aires. 1997. Pag. 64.

heredados de una historia de diferencias constituyó la base del reforzamiento de los sistemas de gobierno civil en el Cono Sur⁹⁷

En el contexto internacional se dieron los siguientes acontecimientos: la última fase de la agudización del conflicto Este-Oeste; la crisis de la deuda latinoamericana; la guerra de América Central y la existencia de dictaduras militares, aunque en distintas etapas de apertura política, en países vecinos (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

En el mes de noviembre de 1985, los presidentes de Argentina y Brasil, respectivamente, Alfonsín y Sarney, sostuvieron un encuentro y firmaron la "Declaración de Iguazú". Allí, el mandatario brasileño manifestó que "hay una afinidad total en nuestras visiones...nuestro ideal es crear un mercado común teniendo como ejemplo el modelo europeo: integración económica, estratégica, política y cultural. Nuestro proyecto será por sectores. Deberá dar pasos firmes para evitar retrocesos y frustraciones"⁹⁸.

Este documento significó el comienzo del MERCOSUR. En el caso de la política impulsada por Raúl Alfonsín, la apertura hacia el Brasil se inscribió en una estrategia que apuntó a disolver las hipótesis de conflicto que habían alimentado durante décadas el pensamiento militar en la Argentina. A partir de la "Declaración de Iguazú" las relaciones entre Buenos Aires y Brasilia se dieron en un plano convergente.

Del lado brasileño también cambiaron la perspectiva. Habiendo considerado a la Argentina durante décadas el país rival en América del Sur, Brasil reflexionó que lejos de oponerse a él, la Argentina podría ser su complemento.

Los acuerdos firmados por ambos presidentes revelaron, que en ese entonces, los gobiernos compartieron un proyecto de relacionamiento con el orden mundial y una interpretación de las tendencias en el orden global.

Para el gobierno argentino, el fortalecimiento de las relaciones con América Latina fue el escenario en donde se pusieron en práctica iniciativas y políticas de integración, cooperación y concertación intra-sur. La región en su conjunto fue vista con un pie en el umbral de una nueva fase histórica caracterizada por dos desafíos claves, que constituían el anverso y reverso de una misma moneda: la consolidación de la democracia y la realización de la integración. La democracia se consideró una condición necesaria de la integración y de la paz regional.

Los documentos y declaraciones fundacionales manifestaron, en efecto, que los gobiernos de la Argentina y Brasil estaban preocupados por la dimensión de sus problemas internos y estimaron que era necesario modificar el estilo de las relaciones con el resto del mundo para resolverlos. La deuda externa y la gravitación de las condiciones impuestas por los acreedores constituyeron problemas frente a los cuales la posición negociadora podía fortalecerse con la acción conjunta.

El 26 de marzo de 1991 se firmó en Asunción el "Tratado para la Constitución del MERCOSUR". Los acuerdos de "Iguazú" incluyeron una específica "Declaración de Cooperación Bilateral" en el tema del desarrollo nuclear y la creación de una "Comisión Mixta de Alto Nivel para la Cooperación, Integración", presididas por los cancilleres Caputo y Sodré.

El canciller argentino durante el gobierno de Raúl Alfonsín, Dante Caputo, expresó la conciencia del "estado de necesidad" de integración: "resulta indispensable construir en el corto plazo y con escasos medios un espacio económico regional que

⁹⁷ Ver, Schvarzer Jorge: "Un Bloque Exitoso en Crisis". El MERCOSUR y un socio demasiado grande. Nueva Sociedad, 162. 1999. Pag. 95

⁹⁸ Ver, Sarney José: "MERCOSUR: Iguazú, el pasado", Diario La Nación 15/10/1999.

permita a la Argentina competir con el resto del mundo y tener una capacidad mayor de negociación”⁹⁹.

Las convergencias en política exterior entre el Brasil y la Argentina jugaron un papel determinante para su acuerdo en torno a asentar la integración sobre un eje atlántico. Pero también el compromiso con la redemocratización asumidos en ambos lados de la frontera, fue el que funcionó como la amalgama capaz de dar solidez a esa intimidad bilateral.

De todos modos, la consecuencia política del Brasil en la alianza estratégica con la Argentina se explicaba en términos que van más allá de la institucionalidad democrática. La apertura hacia Asia y África daba pocos resultados concretos; Brasilia se distanciaba de Washington con respecto a América Central y sostenía con los Estados Unidos serias controversias por los sectores farmacéuticos e informático; México se estaba transformando en el nuevo "interlocutor privilegiado" de Estados Unidos en Latinoamérica.

En conclusión: la nueva relación con la Argentina era decisiva para Brasil. En lo inmediato, desde el punto de vista político. En perspectiva cercana, también desde la economía.

La política exterior de la Argentina hizo hincapié en la revisión de la política de enfrentamiento con Chile, mediante la solución de los conflictos fronterizos; y en la reversión de la política de rivalidad con Brasil por el liderazgo regional a través de programas de recuperación de confianza y cooperación militar; de cooperación económica y de integración de las economías.

2.) El imperio de la globalización y los intereses nacionales

La caída del Muro de Berlín abrió una nueva etapa en la vida mundial. Finaliza la Guerra Fría y se modificó la estructura de poder mundial. A partir de los noventa se produjo una verdadera revolución tecnológica e informática. En el terreno económico esta revolución de la información determina la aparición de un sistema de producción de carácter mundial. El fenómeno de la globalización de los mercados financieros, que caracterizó a la década del ochenta, comenzó a reproducirse a nivel de la localización de las inversiones y de los emprendimientos productivos.

Las nuevas modalidades productivas inducidas por la creciente informatización y el desarrollo de las comunicaciones, posibilitaron la toma de decisiones a escala primaria en tiempo real. Hicieron que la distancia geográfica entre los lugares de producción y los centros de consumo fuese cada vez menor.

Pare quienes asumieron el poder en la Argentina en 1989 y en el Brasil en 1990, la posibilidad de construir este tipo de sociedades abiertas al juego global implicó no solamente la consolidación de las instituciones democráticas, sino también integrarse en unidades mayores como forma de romper con el aislamiento y la desconfianza; el nuevo

sentido de la paz regional suponía el fin de todo tipo de conflictos fronterizos y creras armamentistas.

El gobierno de Carlos Menem percibió el fin del sistema bipolar como una oportunidad para redefinir objetivos de política internacional. Entre los nuevos objetivos se destacó la búsqueda de una relación más estrecha con los Estados Unidos. Tanto las decisiones de política exterior como de la política de seguridad estuvieron influenciadas por esta premisa. Esto explica la decisión argentina de apoyar a los Estados Unidos en numerosas iniciativas multilaterales y unilaterales así como su interés de establecer un vínculo con la

⁹⁹ Ver declaraciones a la Revista Mercado del 28/8/1986

OTAN. En diferentes ocasiones esta orientación pro-norteamericana distanció a la Argentina del resto de América Latina, particularmente en asuntos de seguridad.

En Brasil, durante el gobierno de Collor se dieron los primeros pasos destinados a establecer una relación cooperativa con los Estados Unidos que conllevó cambios significativos en las políticas de seguridad internacional. De esta manera, se alcanzaron compromisos de no proliferación nuclear. Las principales decisiones fueron: la negociación de un acuerdo de salvaguardas nucleares con la Argentina, la revisión para la aplicación completa del Tratado de Tlatelolco y la preparación de un proyecto de ley para el control de exportaciones de arenas y de tecnología sensible.

Fue un período en donde en el orden internacional el conflicto Este-Oeste dio sus últimos pasos, Estados Unidos apareció como el líder indiscutido de la colación vencedora de la Guerra Fría, la democracia casi sin excepción se extendió a toda América Latina, la crisis de América Central se aplacó y en buena medida se solucionó y el tema de la deuda externa se encuadró en un marco de negociación provisto por los gobiernos de los países acreedores y los organismos multilaterales de crédito.

En América Latina los gobiernos comenzaron a aplicar un nuevo modelo económico: se empezó a hablar de globalización, de economía de mercado, de privatizaciones.

Durante esos años, la política exterior de la Argentina apuntó a la continuación y fortalecimiento de la política de integración económica con Brasil mediante la constitución y consolidación del MERCOSUR.

Según Roberto Russell: "La política exterior menemista se basó en una relectura histórica: el modelo de sustitución de importaciones no se había tornado ineficiente, sino que siempre había sido causante de la decadencia y el aislacionismo argentino"¹⁰⁰. La Argentina había tenido un período de inserción exitosa en la economía mundial; la clave de ese éxito había sido la relación preferente con Gran Bretaña. De lo que se trataba ahora era encontrar otra relación especial.

Esto obligó a buscar otra relación preferente que compensara comercialmente lo que Estados Unidos no podía dar en ese aspecto, y ése fue el sentido con el que el gobierno de Carlos Menem impulsó el MERCOSUR. No sin tensiones la Argentina desarrolló la doble preferencialidad que expresó así su vicescanciller Andrés Cisneros: "en el mundo priorizamos nuestra relación con la Alianza Occidental; en la región, nuestra prioridad es Brash"¹⁰¹.

El MERCOSUR surgió como una unión de condiciones tanto endógenas como exógenas. Del mandato histórico, esencialmente político de integración en el Cono Sur, con la tendencia exterior, propia de la globalización de los años noventa, hacia el regionalismo comercial.

El "Tratado de Asunción" de 1991, de duración indefinida, y abierto a nuevas adhesiones dio paso a la precisión de objetivos lograda en Ouro Preto en 1994. Se estableció el arancel externo común y se liberaron ininidad de trabas para el intercambio desgravado de productos, adaptando sistemas aduaneros, transportes y comunicaciones a la nueva relación.

En 1992, en Las Leñas, los acuerdos comerciales se profundizaron, pasando a afectar a los "núcleos duros" de proteccionismo, especialmente brasileños. En 1993 se firmó en Colonia el "Protocolo para la Promoción y Protección Mutua de las Inversiones en

¹⁰⁰ Ver, Russell, Roberto: Ponencia en " Argentina y Brasil en el MERCOSUR". Rapoport, Mario. GEL. 1995. Pag. 36.

¹⁰¹ Ver, Cisneros Andres a rniguez, Carlos Pineiro: "Del ABC al MERCOSUR"..Nuevo Hacer. 2002, pag. 490.

el MERCOSUR", completado al año siguiente con un "Protocolo sobre Inversiones Externas al MERCOSUR".

El otro paso importante se produjo el 17 de diciembre de 1994 en Ouro Preto, cuando se puso fin al período de transición y se estableció que la unión aduanera entraría en vigencia el 1° de enero de 1995. Con el inicio del MERCOSUR la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay lanzaron una fuerte señal política al mundo. Se trató del nacimiento de un bloque comercial que alberga a más de 200 millones de habitantes.

De todas maneras, desde el punto de vista institucional, los avances fueron lentos. Fernando Cardoso dijo: "El MERCOSUR tiene ahora que enfrentar el problema de la institucionalización. Hasta ahora, las reuniones son entre presidentes y ministros, pero no existe todavía, como en Europa, una burocracia específica que cuide las cuestiones comunes"¹⁰².

Se ha sugerido que la actitud del Brasil de moderar la institucionalización del MERCOSUR -o no promoverla con la firmeza prometida por Cardoso- se debió a su desinterés económico: la ampliación de mercado que le representa no sería significativa; pues su dinámica exportadora podría compensarla en otras latitudes.

Desde esta perspectiva, para Brasil, el MERCOSUR se constituye en una plataforma para el lanzamiento de un ambicioso proyecto de desarrollo autónomo; en el que sus políticas de integración en América del sur se dirigen fundamentalmente a ampliar mercados para sus productos industriales, resolver problemas de balanzas de pago y ejercer un liderazgo que potencie su poder negociador "frente a frente" con los países más desarrollados, y especialmente con los Estados Unidos y la Unión Europea. El 27 de marzo de 2000 el presidente Cardoso manifestó en el Estado de San Pablo que "el MERCOSUR es el peón de la política exterior brasileña"¹⁰³.

Para la Argentina, la integración con Brasil y la consolidación del MERCOSUR resultan fundamentales para su posicionamiento en el mundo globalizado. Una integración equilibrada con Brasil responde a los mejores intereses argentinos. Argentina sola no puede competir en el mundo de hoy. Pero esta integración debe realizarse en un marco institucional sólido, que incluya normas y reglas acatadas por igual por todos los miembros del bloque regional.

La crisis del Tequila indujo en la Argentina un resurgimiento de actitudes proteccionistas similares en sectores productivos, pero gozaron de mucho menor apoyo estatal. En cualquier caso, también se registraron maniobras poco favorables a la integración debidas a que el MERCOSUR llegaba a fin de siglo sin instituciones estables, con la subsistencia de legislaciones nacionales interferentes y barreras arancelarias, sin código aduanero, con el arancel externo común perforado por diversos acuerdos bilaterales y sin mecanismos de compensación a los socios menores y de distribución de la renta aduanera.

Tanto la Argentina como Brasil vienen de un pasado político inestable. Han sido frecuentes, en ambas naciones, los golpes militares. Como escribió Alexis de Tocqueville al analizar la Revolución Francesa, el problema de las revoluciones es que privilegian el voluntarismo; lo que manda en ellas ya no es la ley universal, impersonal y preexistente, sino la voluntad de poder de quienes sean capaces de imponer su criterio.

¿Pero cuál es el valor que guía la voluntad?. La búsqueda de algún bien. El bien de los gobernantes o si este es un ser moral el bien de los gobernados.

"En su teoría de la justicia el filósofo político John Rawls dice que lo propio de una sociedad bien ordenada no es la primacía del Bien sino lo que dispone la Ley, el

¹⁰² Ver, Cardoso Fernando H. y Soares, Mario: "O mundo em portugues". San Pablo, Paz a Terra. 1998. Pag. 266

¹⁰³ Ver, De La Balze Felipe: "El Futuro del MERCOSUR". ABA y CARL. 2000, Pag. 49.

Derecho. Es que, si cada vez que no resultan de ella consecuencias buenas, se abandona la Ley, a la larga la Ley pierde toda credibilidad. Los países europeos recorrieron la larga etapa formativa de la Unión Europea según un orden de valores que marca Rawls: el Derecho por delante del Bien. El MERCOSUR es en cambio la obra común de países de cultura voluntarista, no legalista, donde predomina el Bien sobre el Derecho"¹⁰⁴. Cada vez que una regla molesta, la tendencia predominante no es cumplirla, sino cambiarla. Y esto ha quedado evidenciado en más de una oportunidad. Cada vez que los intereses de algunos de los países se vió afectado, de inmediato el perjudicado toma unilateralmente las medidas que considera apropiadas para preservar sus intereses nacionales, sin importarle si con esa medida esta violando algun tratado o alguna regla.

Entonces ¿dónde quedan los compromisos asumidos, firmados y declamados?

Quizás este sea un rasgo cultural que los argentinos compartimos con los brasileños. De todas maneras, los avances realizados en el proceso de integración regional en el Cono Sur durante la década del noventa han contribuído a crear un nuevo mapa en diferentes aspectos.

Los acuerdos alcanzados entre 1990 y 1994 en materia de uso pacífico de la tecnología nuclear y los acuerdos alcanzados en temas de control y coordinacion de otros armamentos de destrucción masiva (en las areas químicas y bacteriológicas) así como los recurrentes ejercicios militares entre las fuerzas armadas han generado confianza y han cumplido con lo pactado.

En lo político el diálogo se distendió, agilizó y profundizó. En lo económico el comercio bilateral total entre la Argentina y Brasil creció de 1.400 millones a aproximadamente 3000 en 1991, 8000 en 1994 y 14.500 en 1998.

Cuando se constituyó el MERCOSUR, Brasil desarrollaba una diplomacia económica efectiva porque su proceso de sustitución de importaciones habia generado un parque industrial integrado con capacidad para exportar. Pese a sus conflictos puntuales, su relación con los Estados Unidos no era antagonica.

La de la Argentina siempre la había sido y en muchos aspectos lo seguía siendo. Esto afectaba las posibilidades de cualquier proyecto de política exterior. El intento de establecer una "relación especial" con aquel país se materializó en un giro completo en el voto argentino en Naciones Unidas. También la Argentina desmontó el proyecto misilístico Condor II, participó del bloqueo a Haití y de la Guerra del Golfo, firmó el Tratado de Tlatelolco y abandonó el Movimiento de los No Alineados. Según Rapoport "la nueva política exterior implicó la afirmación de importantes vínculos políticos y militares que dotaron a las relaciones bilaterales de importantes componentes estratégicos"¹⁰⁵. Estas señales de alineamiento, ratificadas a través de las "relaciones carnales" como las calificó el Canciller Guido Di Tella, las podemos interpretar como una forma, de posicionarse en la región como el interlocutor privilegiado ante los Estados Unidos.

Al respecto Di Tella sostuvo "Nuestra política de cara al mundo nos pone en una situación de liderazgo en la región porque nos hemos adelantado a cambios que en la mayor parte de la región se estan viviendo como imprescindibles. Lejos de alejarnos de América Latina, nos acercamos a ella, pues asumimos un rol de vanguardia al que aspiramos"¹⁰⁶

En la definición de Cisneros, se trató de llevar adelante una política exterior que redujera costos y riesgos, y preservara capital diplomático "haciendole favores a las grandes

¹⁰⁴ Ver, Grondona Mariano: "El Mundo en Clave". Planeta.1996, Pag. 144.

¹⁰⁵ Ver, Rapoport Mario: "Modelos Económicos, Regímenes políticos y Política Exterior Argentina" Sombra Saraiva, Jose Flavio. Foreign Police and Polical Regime. Brasilia. IBRI. 2003. Pag. 224.

¹⁰⁶ Ver, Clarin 12 de noviembre de 1991

potencias"¹⁰⁷. Las autoridades brasileñas vieron en estos gestos un cambio en la política de la Argentina, que demostró que su principal opción no era el Brasil, sino el alineamiento automático con los Estados Unidos. A su vez, Brasil tomó iniciativas diplomáticas, como las negociaciones con México, indicativas también de la pérdida de la significación estratégica de su relación con la Argentina.

Segun Hans Morgenthau, entre los modelos principales del equilibrio de poder se encuentra el modelo de la competencia entre dos naciones: A y B compiten por un objetivo.

Modelo que llevó adelante Brasil por la supremacía en el Cono Sur, fundamentalmente después de percibir el cambio de orientación en materia de política exterior de la Argentina con respecto a los Estados Unidos, lo cual ponía en riesgo su aspiración a convertirse en el líder regional.

El modelo de la competencia entre los dos países empezó a vislumbrarse cuando, a partir del acercamiento de la Argentina con los Estados Unidos durante la década del noventa, Brasil comenzó a revitalizar las relaciones con el país del norte, especialmente desde la presidencia de Itamar Franco y principalmente cuando se visualizaron las primeras señales de éxito emitidos por el plan de estabilización de la economía. Durante esa etapa se percibió un cambio importante. La integración latinoamericana adquirió un sentido estratégico más inclusivo. Más allá de asumir con firmeza el compromiso de que el MERCOSUR se convirtiera en una unión aduanera a partir de enero de 1995, Brasil pasó a promover nuevas iniciativas integracionistas en el área y mayor protagonismo en el escenario internacional.

El punto nodal de relacionamiento con la Argentina no generó en este periodo una convergencia plena, más bien competencia por el liderazgo en materia de política exterior en America Latina. Al mismo tiempo que las vinculaciones económicas comerciales se expandieron, el diálogo político reveló dificultades y diferencias no siempre fácilmente superadas.

Pese a su mayor capacidad autónoma, en los noventa Brasil procuró desactivar tensiones con los Estados Unidos. Firmó los tratados de no proliferación nuclear y comenzó a participar de las misiones de paz de las Naciones Unidas. Además adaptó su política de lucha contra el narcotráfico y de defensa de los derechos humanos.

Esto se produjo con mayor acentuación desde que F. H. Cardoso se hizo cargo de la presidencia; cuando se abandonó la idea de ver a Estados Unidos como rival estratégico del Brasil. Este cambio de orientación que acercó al Brasil a la nueva política de la Argentina no resultó gratuito: Cardoso debió soportar la crítica de uno de los teóricos más autorizados de la política exterior brasileña, Amado Cervo, que le objetó el abandono del presupuesto del desarrollo económico y una adaptación a la globalización que implicaba la apertura no negociada del mercado interno, privatizaciones sin atención al interés nacional y la creación de un sistema financiero al servicio de la estabilización monetaria.

Durante la gestión de Collor se percibió como su capacidad de acción se vió restringida por la crisis política de su gobierno. En el plano externo, esta crisis tuvo sus consecuencias. A pesar de los esfuerzos de Itamaraty de mantener el curso de la política exterior de forma independiente de la crisis política, fue imposible evitar el deterioro de la imagen de Brasil en la comunidad internacional. En este cuadro, se inició el gobierno de Itamar Franco. Sus acciones en materia exterior estuvieron signadas por la actuación en los foros políticos multilaterales, la reafirmación de los compromisos ya asumidos sobre no proliferación, la profundización de la integración regional, mejores relaciones con los Estados Unidos y la aproximación con pares potenciales en la comunidad internacional (China, India, Rusia, por ejemplo).

¹⁰⁷ Ver. Cisneros Andrés e Iñiguez, Carlos Piñeiro: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2002, Pag. 527.

Cabe destacar que fue en los foros multilaterales, particularmente en Naciones Unidas, donde mejor se percibió una actuación internacional de Brasil. Ejemplo de ello constituyó la propuesta brasileña de que una Agenda para el Desarrollo fuera sumada a la Agenda para la Paz. Pero más allá de esto, se procuró asegurar un lugar en la discusión de los temas globales tales como derechos humanos, ecología, narcotráfico. También pasó a dedicar especial atención al debate en la ONU sobre la ampliación y democratización de sus órganos. Fue en ese contexto que el gobierno inició una campaña como candidato a un lugar permanente en el Consejo.

De este modo, y antes de la asunción de Cardoso, Brasil asumió un papel prominente en el Grupo de Río, especialmente con la cuestión cubana y con la preparación de la agenda para la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994 en Miami.

Asimismo, Brasil había tornado ya la iniciativa en nuevas esferas de la diplomacia internacional, por ejemplo, organizando en Río de Janeiro la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tuvo lugar en 1992.

Entre 1990 y 1995 el proceso de integración regional avanzó de manera importante. Fue una etapa de avance sostenido. Durante ese periodo predominaron en los países de la región políticas favorables al libre comercio. Si bien existió voluntad política para avanzar en términos institucionales en la consolidación del proyecto regional, esto fue muy lento.

3.) Crisis del Mercosur

Cuando el presidente Fernando H. Cardoso firmó el decreto del martes 13 de junio de 1995 por el cual Brasil apuntaba a rescindir unilateralmente el acuerdo de Ouro Preto de diciembre de 1994 (que establece entre otras cosas las reglas del intercambio automotor en el MERCOSUR) gran conmoción sacudió a Buenos Aires, Asunción y Montevideo.

Si pueden ser rescindidas unilateralmente ¿cuál es el valor de las reglas que presiden el MERCOSUR?. Cada vez que a alguna de las partes no le convenga una regla ¿la negociará de nuevo?. Esta pregunta explica por qué el Paraguay y sobre todo el Uruguay, por boca del presidente Julio Sanguinetti, expresaran graves preocupaciones ante el decreto del presidente Cardoso. No solamente el intercambio automotor (que afecta especialmente a la Argentina) era lo que estaba en juego. Era la credibilidad de los pactos del MERCOSUR. Era el MERCOSUR. La cuestión afectó a todos aquellos actores estatales o privados que apostaron al proceso de integración.

Este episodio puso de relieve el contraste entre el método que presidió la formación de la Unión Europea y el que preside el MERCOSUR. La integración económica europea fue concebida y ejecutada durante treinta años, de la década de los cincuenta a la década de los ochenta, mediante un proceso eminentemente jurídico. No sólo se aprobaron reglas después de trabajosas negociaciones; un cuerpo ejecutivo (la Comisión) y un órgano judicial (una Corte de alcance supranacional) aseguraron desde el comienzo que una vez aprobadas las reglas ningún país podría violarlas sin sufrir consecuencias legales severas.

El MERCOSUR es en cambio eminentemente político. No tiene nada parecido a una Comisión ejecutiva o a una Corte de Justicia. Resulta del impulso simultáneo de los presidentes de la región.

Entre 1996 y 1998 los flujos de comercio intramercosur continuaron creciendo a pesar de que el proceso de integración regional perdió parte de su dinamismo, que se evidenció en una gran dificultad para concretar los objetivos acordados entre los países socios, respecto al libre comercio intra-mercotur y la conformación de una verdadera "unión aduanera". Comenzó a percibirse una brecha entre los objetivos y la realidad en materia de los numerosos compromisos asumidos.

La causa inmediata del debilitamiento del proyecto integracionista entre 1996 y 1998 fue un cambio en la actitud brasileña que estuvo relacionada con la gradual reevaluación de la moneda durante esos años.

En 1998, en Ushuaia, se constituyó lo que se dio en llamar "el MERCOSUR político", que integra a Chile y Bolivia. En 1998, y a raíz de las crisis financieras del sudeste asiático y de Rusia, el MERCOSUR comenzó a evidenciar problemas; por primera vez, el intercambio comercial no superó al del año anterior.

A esta situación económica, financiera e internacional hay que añadir como otro factor que jugó en contra de la integración fue la situación política interna en ambos países. En ese contexto, el tema integración, al igual que otros, quedó supeditado a la reelección. En Brasil el intento reeleccionista del presidente Cardoso que se inició en 1996 y se concretó en 1998 y que fue seguido por la grave crisis cambiaria y financiera, distrajo y debilitó la capacidad del gobierno para avanzar en la agenda regional. Algo similar ocurrió en la Argentina con Carlos Menem.

De todos modos el pesimismo no apareció hasta que los ataques especulativos hicieron centro en Brasil y el gobierno de Cardoso -a comienzos de 1999- no pudo sostener la paridad del Real, que primero fue devaluado y luego dejado en estado de flotación.

De golpe, para la opinión pública de la República Argentina pasaron a evidenciarse las asimetrías estructurales que habían permanecido ocultas: la Argentina y Brasil representaban 2/3 partes del PBI sudamericano, pero como la porción de Brasil era de 1/2, al Argentina le correspondía sólo 1/6. Algo similar sucedía con la producción industrial: la Argentina y el Brasil representaban el 95%, pero Brasil solo el 80%.

El aumento del volumen de intercambio también había ocultado una asimetría que ahora aparecía como "esencial": si lo que la Argentina enviaba al Brasil representaba más de 1/3 del total de lo que exportaba, para el Brasil la Argentina apenas significaba 1/7 del total de sus exportaciones. Los medios popularizaron el término "Brasil dependencia": se aseguraba que con la devaluación del Real el mercado brasileño se cerraba y comenzaron a extenderse certificados de defunción del MERCOSUR.

Ante todo esto, dejó de ser una política central de estado para la sociedad argentina, sólo se trataba de una ilusión que ocultaba fuertes diferencias estructurales, una historia anterior de rivalidad y desconfianza y un presente de inestabilidad, asimetrías y diferencias esenciales en cuanto a la importancia de la integración.

Luego a principios de 999 la sorpresiva maxdevaluación brasileña produjo un shock al proceso de integration regional. El MERCOSUR entró en crisis en 1999. Entró en una crisis institucional y económica.

Durante ese año se hizo explícita la mala percepción de intereses y restricciones recíprocas imperantes entre los dos socios mayores del MERCOSUR. La escasa interacción en este plano, determinó que el Brasil se aferrara a su tradicional desconfianza por los mecanismos institucionales supranacionales y prefiriera resolver los problemas en la medida en que se presentaban, vía "diplomacia presidencial".

En 1999 y durante los primeros meses del año 2000 los flujos de comercio intraregional se redujeron significativamente.

La voluntad política para solucionar inconvenientes se expresó en la coincidencia de los entonces presidentes de la Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Cardoso, respectivamente, que lanzaron la declaración que "los problemas del MERCOSUR se resuelven con más MERCOSUR.

Esa voluntad política fue la que permitió superar las dificultades que el propio proceso de integración fue generando cuando entraron en colisión los intereses de los sectores y/o de los gobiernos de los países miembros.

Pero también, esa dinámica política demostró después como la inexistencia de instituciones y de un marco legal institucional generaron un creciente desgaste político al proceso de integración regional.

La resistencia brasileña a delegar soberanía tiene sus orígenes en tradiciones profundamente asentadas en la mentalidad de algunos sectores de las elites brasileñas. Una de ellas, la tradición jurídica, que establece una primacía de las leyes nacionales sobre los tratados internacionales y es renuente a aceptar la creación de instituciones comunitarias supranacionales.

La política exterior que resulta de esta visión se desarrolla a partir de la premisa de que la preservación de ciertos espacios de autonomía (esto es la negociación de los términos de la participación de Brasil en los regímenes internacionales como el ALCA, la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos internacionales en temas nucleares y misilísticos, la participación como miembro permanente del Consejo de Seguridad) maximiza al país en el largo plazo para obtener el financiamiento, las inversiones y la tecnología para promover el desarrollo y posicionar al país no sólo como el más grande y económicamente más importante de América del sur, sino también como el país líder de la región.

Desde esos parámetros, una buena exposición de los motivos del Brasil para integrarse es la que dio en 1994 su embajador en Buenos Aires, Seixas Correa: "El área prioritaria de actuación del Brasil está en el hemisferio; dentro del hemisferio, en América del Sur; dentro de América del Sur, en la Argentina. La lógica de la integración pasó a relacionarse con objetivos estratégicos de Brasil, de consolidación de un entorno regional que de un mayor peso internacional al país y cree mejores oportunidades para la creación de empleo y riqueza. La integración deja de ser vista como una iniciativa puramente comercial. Por otra parte, ella no tendría sentido para nosotros si el enfoque fuera exclusivamente comercial"¹⁰⁸.

El programa de Cardoso presentó cometidos específicos regionales, interregionales y mundiales: Consolidar la unión aduanera y la zona de libre comercio como parte del MERCOSUR; asumir en materia de política exterior un liderazgo en América del Sur, así como un mayor protagonismo en foros latinoamericanos y potenciar los vínculos económicos y políticos interregionales.

A pesar de las declaraciones de "hermandad", la disputa, el resguardo por lo nacional y la defensa por la distribución de poder que resulta favorable a cierta nación en un determinado período se hicieron visibles entre los dos socios principales del MERCOSUR. El modelo de la competencia regional entre las dos naciones quedó en evidencia.

Ejemplo de ello lo constituyen la irritación ante la aceptación de la Argentina como aliado extra -OTAN también puede entenderse como un resabio del viejo hegemonismo brasileño para la región, desde el que se consideraba estratégico que la única relación privilegiada con Estados Unidos pasara por el Brasil. En todo caso, debiera apuntarse que ninguna construcción de unión aduanera puede hacerse sin dos condiciones: una permanente coordinación macroeconómica y un sistema de compensaciones por si lo primero falla. La Unión Europea, previó este mecanismo desde el principio mismo de su fundación. "Cada Estado miembro considerará su propia política en materia de tipo de cambio como un problema común. En el caso de que un Estado miembro cambie y altere gravemente las condiciones de la competencia, la Comisión, previa consulta con el Comité Monetario, podrá autorizar a otros estados miembros para que adopten, durante un período de transición, las medidas necesarias para evitar las consecuencias negativas de dicha acción", se lee en el artículo 107, apartado 1° del tratado de Roma.

¹⁰⁸ Ver, Cisneros Andres a Iniguez Pineiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hater. 2002, Pag. 537.

El otro elemento de decepción política para el Brasil fue el relacionado con su reclamo de un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Con su comercio y relaciones diplomáticas multilaterales, Brasil obtuvo sólidos apoyos extraregionales para su candidatura, lo que puso más en evidencia la falta de apoyo de la Argentina (que propuso que la región obtuviera un lugar de ejercicio rotativo).

Fernando H. Cardoso entendió que este fue un caso en el que los intereses de su país se potencian si obtiene consenso regional: "los líderes argentinos coinciden, en general, en que la relación entre Brasil y Argentina, se debe solidificar. Hay a veces episodios como el de nuestra como el de nuestra candidatura al Consejo de Seguridad de la ONU. Era difícil que el presidente de la Argentina dijera que apoyaba nuestra entrada como miembro permanente; comprendí su dificultad, pues él tenía la misma aspiración...cuando fui elegido presidente, hice una declaración a la prensa diciendo: para Brasil, fundamental es la relación con la Argentina y con el MERCOSUR, más importante que ser o no miembro permanente en el Consejo de Seguridad. Somos un país pacífico y tenemos conciencia de nuestro peso internacional"¹⁰⁹.

Los primeros meses de 2000 pusieron de relieve la voluntad de superar la situación de estancamiento de la integración, demostrando que no era tal -más allá de la recesión regional y que las voces apocalípticas que se habían alzado no eran representativas.

En su visita al Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales el 30 de mayo de 2000, el ministro de relaciones Exteriores Adalberto Rodríguez Giavarini dijo: "la Argentina, Brasil y Chile decimos hoy que estamos configurando una alianza estratégica; coincidimos en que nos conviene el fortalecimiento de la paz que gozamos, y no tenemos dudas sobre el carácter indispensable de la democracia para promover el desarrollo económico y social de nuestros pueblos. Este es el núcleo vital de nuestros acuerdos"¹¹⁰.

Pero detrás de las declaraciones de buenas intenciones, de la retórica integracionistas, de los comunicados conjuntos, de las cumbres presidenciales y de la firma de una larga lista de acuerdos, se percibe una incapacidad o desinterés político para avanzar en la resolución de los temas importantes.

Para Jorge Schvarzer "la marcha del proceso no ha evitado todavía que los intereses nacionales sigan siendo más poderosos que los generados por la integración. Es decir que las políticas impositivas, financieras o de tipo de cambio de cada país siguen enfocadas en las realidades y problemas de sus mercados internos; el reconocimiento creciente del efecto potencial de esas medidas sobre los otros socios regionales puede no ser suficiente para asegurar que ciertas decisiones sean aceptadas por el conjunto. La dificultad para alcanzar ciertos equilibrios macroeconómicos plantea uno de los problemas más agudos para el futuro del mercado regional. Si las presiones internas provocan quiebres fuertes, como los que se aprecian derivados de la evaluación de la moneda brasileña, que afecta a la competitividad relativa de sus socios, las posibilidades de quiebres se acentúan, pese a la decisión formal de todos los gobiernos de seguir adelante con el proceso. En ese sentido, una revisión de la marcha de la integración puede ofrecer nuevas perspectivas para analizar su futuro"¹¹¹.

La conjunción de gobiernos relativamente débiles, distraídos o interesados por otros temas de agenda política vernácula y agendas solo coyunturales, mas las fuertes presiones a intereses proteccionistas por parte de grupos económicos, se constituyeron en acto-

¹⁰⁹ Ver Cardoso, Fernando H. y Soares, M.: "O Mundo em Portugues". San Pablo, Paz a Terra. 1998. Pag 273.

¹¹⁰ Discurso del Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, 30/5/2000.

¹¹¹ Ver, Schvarzer, Jorge: "Un Bloque Eritoso en Crisis". El MERCOSUR y un socio demasiado grande. Nueva Sociedad, 162. 1999. Pag. 102.

res responsables del debilitamiento del impulso integracionista, en donde se priorizaron los intereses nacionales por sobre los regionales.

4.) El dilema llamado Chile

El canciller Guido Di Bella después de acentuar la continuidad de orientación adoptada por Alfonsín en relación con Brasil y considerar la relación con Chile igualmente vital para la política exterior argentina, manifestó: "espero que en las relaciones con Chile pase lo mismo que en la relación con el Brasil; es decir que dentro de una o dos décadas los argentinos ya no entiendan por que en 1978 estuvieron a punto de una guerra contra Chile"¹¹².

La superación de las situaciones de confrontación con Chile y de la disputa hegemónica con Brasil, constituyeron indicadores relevantes que posibilitaron vislumbrar la disminución de los costos de seguridad.

Con motivo de la Asunción del presidente Fernando Henrique Cardoso, en Brasilia, Eduardo Frei, primer mandatario de Chile, dijo: "la prioridad absoluta para mi gobierno es la integración al MERCOSUR ". Y luego recordó que "Chile ya demostró intención política de integrar el MERCOSUR" y destacó que "América Latina vive un momento importante de consolidación de la democracia"¹¹³.

A pesar de todo ello, durante todo este tiempo la postura de Chile se ensambla en lo que Morgenthau denomina como modelo de oposición directa. En este modelo el equilibrio de poder cumple dos funciones: crea una estabilidad precaria en las relaciones entre las respectivas naciones, una estabilidad que siempre se encuentra en peligro de ser alterada, en verdad son inestables ya que la posición de los platillos tiende a cambiar continuamente. La otra función que cumple un satisfactorio equilibrio de poder bajo estas condiciones consiste en asegurar la libertad de una nación del dominio de otra. Y esto es lo que hizo Chile. Su postura ha sido la de negociar ante otros bloques comerciales (ejemplo, firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos) y organismos multinacionales de comercio de manera unilateral, sin tomar en consideración el bloque MERCOSUR, dado que hasta que no se concrete una política de integración que coordine las políticas internas en toda la región, de manera mucha mas ambiciosa que el esquema actual, su prioridad no es ser miembro pleno del bloque. Se trata de una participación, pero no como un Estado Parte.

En su momento el Presidente Ricardo Lagos dejó en claro que no hay apuro en sumarse al MERCOSUR "Las condiciones están dadas. Pero debe recordarse que el MERCOSUR no es solo una simple unión aduanera o arancelaria. Estamos disponibles para un proceso de integración amplia, pero si no hay convergencia de políticas macroeconómicas, a la larga, no hay proceso de integración. Además, cuando despertamos y vemos que un país devaluó un 50% su moneda, la verdad es que se hace muy difícil el proceso integrador"¹¹⁴.

Más allá de lo que manifiestan algunos de sus funcionarios, Chile ha seguido una política comercial que, de alguna manera, ha sido excéntrica respecto de los demás miembros del MERCOSUR. Ha seguido una política comercial que ha buscado reflejar lo que es la estructura económica de un país pequeño, sin mercado interno prácticamente con catorce millones de habitantes, con una economía extraordinariamente abierta y que busca conseguir y abrir mercados a través de su propia unilateral apertura comercial a partir de su trabajo en los organismos multilaterales, buscando conseguir espacios en la Organización Mun-

¹¹² Ver Guilhon Albuquerque, Jose Augusto: "El futuro del MERCOSUR". ABA y CARL 2000, Pag. 88

¹¹³ Ver, Diario La Nacion, 3/1/1995.

¹¹⁴ Ver, Diario La Nación 1/7/2000

dial de Comercio y por medio de una multiplicidad de acuerdos comerciales repartidos en el mundo entero.

Sin embargo, y como para soslayar la situación, el Embajador Juan Gabriel Valdés, manifestó que “no entendemos que ninguno de esos acuerdos disminuyan en absoluto la voluntad de Chile de pertenecer al MERCOSUR y de integrarse en el marco de su vecindario geográfico y político. Lo digo con este énfasis porque es absolutamente necesario clarificarlo, ya que hay veces que se entiende la estrategia de asociación comercial como contradictoria con estrategias de integración. Y quiero decir que Chile distingue perfectamente entre lo que constituye la apertura de nichos comerciales en mercados que resultan interesantes para nuestros productos, distingue la asociación comercial con lo que es un proceso de integración que, refleja tradiciones, historias, conceptos comunes desde el punto de vista político, cultural y también desde el punto de vista de lo que queremos ser en el mundo como nación”¹¹⁵.

Aquí cabe manifestarse que dadas las condiciones del modelo de poder, la independencia de las respectivas naciones puede apoyarse sólo en la base que implica el poder de cada nación en particular para evitar que el poder de otras naciones usurpe su libertad de acción. De allí, que si bien Chile siempre declamó por la integración, hasta el momento tuvo bastante cuidado en concretarla. Si bien aparece como miembro asociado, aún su participación no es plena, puesto que por un lado manifiesta un compromiso político hacia la concreción, y por el otro critica las asimetrías macroeconómicas de la región y prioriza económicamente su inserción con otros bloques. En ese marco han avanzado en la firma de acuerdos con la Unión Europea, con los Estados Unidos, recientemente con Corea del Sur y continúan negociando con países como Singapur o la India.

El 25 de junio de 1996 el MERCOSU concretó su primera ampliación al firmarse la asociación con Chile. El apoyo formó parte de un comunicado conjunto en el que los presidentes manifestaron su “profunda satisfacción” por el acuerdo de complementación económica con Chile”. Los mandatarios reafirmaron su adhesión a “los principios y las instituciones democráticas, al estado de derecho y al respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”.¹¹⁶

En aquel entonces, el canciller Di Tella, destacó que “este es un triunfo de nuestra política exterior” y resaltó el hecho de que también Chile “con fuertes lazos históricos con Gran Bretaña firmara la adhesión”. Por último, subrayó que “esta es la primera declaración política del MERCOSUR hacia fuera y significa un mensaje sobre el interés de la región por involucrarse en los problemas del Atlántico sur”¹¹⁷.

Desde el punto de vista estratégico el ingreso de Chile es de suma importancia: le dio entidad bioceánica al bloque, una condición esencial para su éxito en el siglo XXI teniendo en cuenta los mercados asiáticos.

Previo al MERCOSUR el Brasil y la Argentina ya disponían de sus propias salidas atlánticas; abrirse al mundo significa, para ambos, afrontar las oportunidades del mundo del Pacífico, al que pueden acceder a través y por la intermediación y asociación plena de Chile. Sin Chile, el MERCOSUR podría caer en un regionalismo cerrado y los socios mayores no avanzarían en la integración.

El retorno al régimen democrático de los países de la región fue un elemento esencial para la constitución del MERCOSUR, así como para la asociación de Chile al mismo. Siendo el nivel político el determinante en un análisis final.

¹¹⁵ Disertación del embajador de Chile en la Argentina, Juan Gabriel Valdés en el Senado de la Nación. 2/10/2003

¹¹⁶ Ver, Diario Clarín, 26/6/1996.

¹¹⁷ Ver, Diario Clarín, 26/6/1996.

Al plantearse en mayo de 2000 la necesidad de profundizar el "MERCOSUR político" en la que estaban embarcados juristas de la Argentina y Brasil, los presidentes Cardoso y De la Rúa insistieron en la inmediata integración plena de Chile al acuerdo regional¹¹⁸. La Argentina venía insistiendo en el tema: "La incorporación de Chile al MERCOSUR como socio pleno ya es una decisión política de los gobiernos argentinos, Brasileño y chileno", declaró en aquel entonces el canciller argentino Rodríguez Giavarini¹¹⁹. Esto empalmaba absolutamente con la visión de Guido Di Tella, que ocho años antes había afirmado que "nada es mas urgente para la política exterior argentina que saldar con Chile nuestras diferencias limítrofes y nada es más importante que fortificar nuestra relación bilateral y convertir en un hecho operativo la dimensión bioceánica del MERCOSUR".

Habida cuenta del adelantamiento chileno en las tareas de apertura económica, resulta comprensible que haya optado hasta ahora por no ser miembro pleno del bloque: subir su arancel externo promedio -actualmente del 9%- para equipararlo con los de los cuatro socios del MERCOSUR -13%- hubiese constituido un sin sentido económico...Sin embargo, a mediados de 2000 se discutieron formas de integración plena aún cuando la política arancelaria chilena se mantuviera.

Los avances se han producido especialmente entre Chile y la Argentina, con la reabilitación de los pasos cerrados, obras de infraestructura de transporte conjuntas, rebaja de aranceles a inversiones cruzadas.

Chile goza en la actualidad de una imagen de eficiencia y de una credibilidad mayor que la de los actuales socios del MERCOSUR. Consciente de ese patrimonio, en visita a Buenos Aires, el presidente electo Ricardo Lagos dijo que "nos interesa participar en el MERCOSUR si va en serio". Este matiz fue reafirmado por el titular del Banco del Estado de Chile, Jaime Estévez Valencia: "En América Latina nos tendríamos que preguntar si vamos a seguir buscando identidades nacionales aisladas o si nos unimos de una buena vez y lo hacemos de un modo que incluya a la mayor parte de la población", y agregó: "Los chilenos no tenemos otra opción que unimos al MERCOSUR, pero habrá que ver como superar las dificultades y la principal es el arancel externo común. Chile se globalizo y ahora no esta dispuesto a cerrarse"¹²⁰.

En Chile hubo actores que se manifestaron en contra de la integración, entre ellos los agentes económicos y los sectores de la agricultura tradicional que se manifestaron escépticos y solicitaron la eliminación de aranceles para la importación de equipos, insumos y maquinaria agrícola y créditos a largo plazo. Un sector de la política los apoyó, planteando que estas exigencias debían considerarse como condición para el acuerdo con el MERCOSUR.

Para el Senador Antonio Cafiero, ex embajador argentino en Chile, esto se debe a que: "los logros económicos que consiguieron tienen que ver con una política de comerciar con todo el mundo y no aferrarse a una concepción de tipo regional. No la desestiman, pero no le dan prioridad en sus planes de gobierno. Prueba de ello es la firma de un acuerdo con los Estados Unidos. De todas maneras el proceso de integración ha tenido progresos. Nosotros no soñábamos con las cosas que se han hecho con Chile: las inversiones chilenas de gran magnitud, hasta la perforación de la cordillera con gasoductos y oleoductos. Otra prueba de ello es haber terminado los problemas limítrofes. De todos modos, continúan siendo reacios. Va a costar. Tienen éxitos económicos y capacidad inversora. Les interesa una economía abierta y nosotros hoy todavía la tenemos cerrada."¹²¹

¹¹⁸ Ver, Diario La Nación, 16/5/2000

¹¹⁹ Ver, Diario Clarín, 20/4/2000.

¹²⁰ Ver, Cisneros Andrés y Iñiguez Piñeiro Carlos: "Del ABC al MERCOSUR". Nuevo Hacer. 2000, Pág. 519.

¹²¹ Reportaje al senador Nacional Antonio Cafiero. 24/7/2003. Senado de la Nación.

Conclusión

A comienzos del siglo pasado, observé que la idea de integración propuesta por el barón de Río Branco no tuvo el apoyo necesario en el gobierno argentino, que percibió con preocupación una alianza que dejara afuera al resto de los países latinoamericanos. Así pues, y pesar de que tuvo un apoyo de parte del primer mandatario argentino, Roque Sáenz Peña, la integración no prosperó ya que no alcanzo una buena reaceptación popular, sobre todo en filas del radicalismo que se oponía a todo tipo de bloque o alianza. El tema naufragó en el Congreso, pues aprobado en la Cámara de Senadores, fue rechazado en la de Diputados, quedando sin ratificación.

Un ejemplo de la posición del radicalismo fue el pedido de interpelación del diputado radical Horacio B. Oyhanarte al ministro de relaciones Exteriores del gobierno de Victorino de La Plaza, José Luis Murature. El mismo Hipólito Yrigoyen expresó al político chileno Gonzalo Bulnes, su oposición personal a un tratado "que colocaba a las tres naciones de América Latina en un plano superior a las demás, lo que iba contra la necesaria igualdad de todas ellas, y que debía ser la expresión de "alguien que nos quiere dividir".

Ciertamente, el ABC pudo haber tenido otras implicancias. Después de su firma, el 25 de mayo de 1915 en Buenos Aires, el diputado chileno Irineo Machado propuso avanzar en un desarme conjunto y en la concesión de ventajas comerciales mutuas entre los tres países.

Pero fue en Buenos Aires donde el pacto sucumbió al filtro de las relaciones políticas reales. Los radicales que se habían incorporado a partir de 1912, desconfiaban de todo pacto. Por eso, el gobierno prefirió continuar con una política exterior no atada por compromisos con sus vecinos.

El pacto fue ratificado por Brasil, pero no por la Argentina ni Chile. Desde el lado chileno, no cumplió con las expectativas, dado que el tratado se limitó a no ser más que un instrumento para resolver disputas entre sus miembros, cuando la diplomacia de Chile lo había pensado como una herramienta para que el país pudiera tener una mayor presencia regional y revertir su posición respecto de los ascendentes poderes argentino y brasileño.

Por otro lado, el aparente entendimiento entre los gobiernos de Argentina y Brasil fue quebrado por la divergente actitud de estos dos países respecto de la ruptura de relaciones con las potencias centrales decretada por el gobierno de los Estados Unidos a partir de 1917. Mientras el gobierno radical de Yrigoyen mantuvo la neutralidad proclamada por su antecesor Victorino de la Plaza, las autoridades brasileñas siguieron la actitud adoptada por los norteamericanos, rompiendo relaciones con Alemania en 1917.

Hipólito Yrigoyen sostuvo que "el ABC constituía una alianza contra las pequeñas naciones sudamericana y contraria a la solidaridad continental".

Durante los gobiernos de Perón, Vargas e Ibáñez observamos como a nivel político sudamericano se dieron algunos hechos importantes con vista a la integración: a comienzos de los años '50 Ibáñez había vuelto al poder en Chile y Vargas en Brasil. Perón los consideraba como coparticipes de su concepción integradora. La idea fue retomar una iniciativa de principios de siglo del Barón de Río Branco que había tenido una corta intervención como pacto pacifista hacia 1915.

Peso el ABC volvió a frustrarse cuando en Brasil importantes sectores de su estructura de poder -sectores políticos, militares y económicos- creyeron por entonces que la constitución de un bloque sería contrario a la relación especial del país con los Estados

Unidos. Este vínculo preferencial llevaba más de medio siglo y se basaba en que el mercado norteamericano era el principal destino de las exportaciones brasileñas.

Si bien Vargas mostró interés en la integración, sectores vinculados a la política doméstica hicieron retroceder todo intento de unidad con la Argentina. Grupos antigetulistas centrados en el Congreso, en el Ejército, y en los medios de comunicación fueron minando progresivamente la capacidad de gobierno de Vargas. Apoyados en una intensa campaña llevaron a la opinión pública la idea de que una integración con la Argentina era perjudicial para el Brasil.

La alianza esencial entre el Brasil y la Argentina no pudo concretarse; Vargas careció de poder para imponerla, si es que esa era su voluntad. Washington se atuvo a sus prioridades ideológicas y de seguridad internacional, entre las cuales no interesaba apoyar un proyecto de regionalización sudamericana. No ayudó, pero tampoco impidió. Pese a que la oportunidad histórica era propicia, las asincronías en la acumulación de poder en los distintos países se interpusieron.

En cuanto a la Argentina, proponía a Latinoamérica un modelo político y un proyecto integracionista que serviría para superar los diversos problemas nacionales y los del conjunto de la región. Para que ese proyecto pudiese hacerse efectivo debía obtener el suficiente consenso y apoyo en cada uno de los países con los cuales se deseaba contar: primero Brasil y Chile, luego, los demás. Si existían en ellos gobiernos amigos, la tarea podía verse facilitada, pero era preciso, además, generar internamente un ambiente propicio que hiciese posible y diera sustento a la política integradora que se fomentaba y que debía ser liderada por Argentina.

En este caso, también podemos observar cómo desde el Congreso fuerzas opositoras al gobierno de Ibáñez jugaron un papel fundamental para impedir cualquier intento de integración con la Argentina. Si bien Ibáñez tuvo un gran acercamiento con Perón, sus gestos voluntaristas fueron detenidos por fuerzas políticas que veían en la política argentina propósitos hegemónicos.

Queda claro que el fracaso en la integración chilena-argentina radicaba, por un lado, en el hecho de haber presentado el acercamiento entre ambos países más como el fruto de un parentesco político entre Ibáñez y Perón que como un instrumento para servir a los intereses permanentes de ambos pueblos; por el otro, en el hecho de haber cimentado el propio mandatario argentino las condiciones necesarias para que su sola aproximación despertara desconfianza y temor entre sus vecinos latinoamericanos.

La oposición brasileña, chilena y argentina remacharon con la idea de que el "imperialismo argentino" constituía una provocación directa a la potencia dominante de Occidente, puesto que como se señaló anteriormente en el caso de Chile un distanciamiento con respecto a los Estados Unidos sólo serviría para echarlo sin defensa en brazos de la diplomacia peronista.

De todas maneras, los principales inconvenientes que por entonces hicieron fracasar al ABC fueron que desde lo externo no existía la actual demanda globalizante de que países como la Argentina, Brasil y Chile se unificaran en bloques; y en lo interno sobre todo en Brasil en donde sectores poderosos vieron con mucha preocupación toda alianza con la Argentina, pues eso complicarían sus relaciones con los Estados Unidos y de allí la posibilidad de convertirse en el líder de la región.

Durante el gobierno de Frondizi, Quadros y Alessandri la situación fue similar. Si bien existió una clara intención especialmente de parte de Argentina y Brasil de alcanzar una unión, las cuestiones ligadas a la política doméstica de cada uno de ellos incidieron fundamentalmente para que no se concretara. También, es importante destacar el rol que jugaron situaciones a nivel internacional como lo fueron el tema Cuba y la amenaza del comunismo en el continente americano que tuvieron en el desenvolverse de los acontecimientos en las relaciones entre los tres países.

Aquí se puede percibir como factores de política interna y representantes de distintos sectores sociales impidieron todo intento de integración. La competencia entre la Argentina y Brasil por constituirse en el interlocutor privilegiado de los norteamericanos en Sudamérica, llevo a que en ambos países desde las Fuerzas Armadas, algunos partidos políticos y los medios de comunicación percibieran con preocupación la unión regional, debido a la repercusión que la misma tendría en los Estados Unidos.

A partir de 1960, el "peligro comunista" estuvo en la Argentina a la orden del día en los medios conservadores y los medios militares que habían adoptado una Concepción occidentalista de su función, fueron muy receptivos a esa situación.

El análisis expuesto nos permite visualizar cómo en Brasil operó el modelo de competencia. Vastos sectores, políticos, empresariales y Fuerzas Armadas, que vieron con preocupación la política exterior de Frondizi, percibieron el Convenio de Uruguayans como un elemento que alteraría el equilibrio regional, poco beneficioso y que postergaría a Brasil para alcanzar ese liderazgo que le permitiese convertirse en el interlocutor privilegiado de los Estados Unidos y en la principal potencia en la región.

Frondizi, coaccionado por las Fuerzas Armadas, estuvo jaqueado y sin sustentabilidad política como para llevar adelante una ambiciosa política de integración con Chile y con Brasil. A la luz de esa presión que los sectores militares ejercieron contra la política exterior de Frondizi difícilmente pudo esperarse de quienes le sucedieron otra cosa que un nuevo giro en la dirección del alineamiento con los Estados Unidos a Alessandri la clase dirigente y las Fuerzas Armadas no lo siguieron. Todavía en ese entonces había gran preocupación por los conflictos limítrofes aún no resueltos y todavía existían las hipótesis de conflicto. Por eso se opusieron a todo tipo de alianza o integración política y económica con la República Argentina. En sus mentes rondaba el pensamiento de que la integración traería consigo el dominio argentino sobre Chile, con lo cual afectaría su relación con los Estados Unidos. Por lo tanto no se puede hablar de ABC en ese período en Chile.

En el caso del MERCOSUR la vuelta a la democracia trajo un nuevo aire a la región. Dispersó las tensiones y sumo a la asociación como un elemento importante. La idea de la integración fue retomada desde el piano que le es esencial, el político. Poco a poco, el intento se vio reforzado por la fuerte tendencia al regionalismo comercial propia de fin de siglo. Como en ocasiones anteriores el espíritu integracionista renació especialmente en la Argentina y Brasil que se vio plasmado en el MERCOSUR. Pero también en este caso los intereses nacionales prevalecieron sobre los regionales.

El modelo de la competencia entre los dos países empezó a vislumbrarse cuando, a partir del acercamiento de la Argentina con los Estados Unidos durante la década del '90, Brasil comenzó a revitalizar las relaciones con el país del norte, especialmente desde la presidencia de Itamar Franco y principalmente cuando se visualizaron las primeras señales de éxito emitidos por el plan de estabilización de la economía. Durante esa etapa se percibió un cambio importante. La integración latinoamericana adquirió un sentido estratégico más inclusivo. Mas allá de asumir con firmeza el compromiso de que el MERCOSUR se convirtiera en una unión aduanera a partir de enero de 1995, Brasil paso a promover nuevas iniciativas integracionistas en el área y mayor protagonismo en el escenario internacional.

La conjunción de gobiernos relativamente débiles, distraídos o interesados por otros temas de agenda política nacional, mas las fuertes presiones a intereses proteccionistas por parte de grupos económicos, se constituyeron en actores responsables del debilitamiento del impulso integracionista, en donde se priorizaron los intereses nacionales.

En cuanto a Chile, si bien siempre declamó por la integración, hasta el momento tuvo bastante cuidado en concretarla. Aparece como miembro asociado, pero aun su participación no es plena, puesto que por un lado manifiesta un compromiso político hacia la concreción, y por el otro critica las asimetrías macroeconómicas de la región y prioriza económicamente su inserción con otros bloques. En ese marco han avanzado en la firma de

acuerdos con la Unión Europea, y con los Estados Unidos, con quienes firmaron un tratado de libre comercio en el año 2003.

La postura de Chile ha sido la de negociar ante otros bloques comerciales (ejemplo, firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos) y organismos multinacionales de comercio de manera unilateral, sin tomar en consideración el bloque MERCOSUR, dado que hasta que no se concrete una política de integración que coordine las políticas internas en toda la región, de manera mucho más ambiciosa que el esquema actual, su prioridad no es ser miembro pleno del bloque. Se trata de una participación, pero no como un Estado Parte.

Desde el punto de vista político, la conformación de una verdadera unión aduanera aumenta potencialmente el poder de negociación ante terceros países o regiones. En un mundo que se globaliza y regionaliza a la vez, si los países del MERCOSUR negocian en conjunto podrían incrementar las posibilidades de optimizar la inserción internacional.

Una integración equilibrada con Brasil responde a los mejores intereses argentinos. Pero esta integración debe realizarse en un marco institucional adecuado que incluya un conjunto de normas y reglas que deben ser acatadas por todos los miembros del bloque regional.

También es necesario que exista voluntad política por parte de los Estados miembros de construir un marco institucional sólido y de consolidar una nueva cultura económica. Voluntad política para avanzar en el fortalecimiento del proceso de integración, para lo cual será necesario reconocer y detectar las limitaciones, debido a que la sociedad muestra cierto recelo al MERCOSUR cuando percibe que sus intereses son afectados por las medidas que se adoptan en el marco regional. Se requerirá para ello, la participación y el compromiso de los sectores de la sociedad civil a fin de avanzar en un verdadero proceso de integración que incluya a la mayor parte de la ciudadanía.

El gobierno brasileño tendrá que decidir cuanto está dispuesto a ceder en autonomía y discrecionalidad en el manejo de sus políticas económicas internas para poder avanzar en la constitución de una verdadera unión aduanera. Alternativamente puede decidir que prefiere mantener mayores grados de autonomía en el manejo de sus políticas internas (en las áreas de política industrial, agrícola y de comercio exterior) y que no está dispuesto a delegar a una institución regional la preparación y la negociación de los acuerdos comerciales con terceros países y regiones.

La consolidación del MERCOSUR requiere que los países enfrenten con responsabilidad esta decisión. Si se dejan llevar por políticas dilatorias o por la retórica condenarán al proyecto regional a las frustraciones de otros tiempos. La fragilidad institucional y las asimetrías legales y económicas que caracterizan la actual situación perdurarán sino se toman decisiones políticas de fondo que vayan más allá de las declaraciones o de las buenas intenciones.

Así las cosas, creo -tal como lo sostiene Morgenthau¹²²- que "En la lucha por la existencia y el poder lo que los demás piensan sobre nosotros es tan importante como lo que realmente somos" y por todo lo reseñado soy del criterio que resulta claro que el ABC no se desarrolló como modelo de poder porque cada actor estatal se apoyó en una profecía autocumplida. Chile llevó adelante el modelo de la oposición directa con respecto a las otras dos naciones, fuera de la lucha por el liderazgo regional, quizás por ser la nación de las tres con menos potencial de recursos naturales, con un territorio geográficamente pequeño, con escasa densidad de población, elementos estos (económico, geográfico y demográfico) que, según Morgenthau y también Hartmann, resultan fundamentales, entre otros, para tener poder, buscó integrarse con otros bloques y organismos comerciales.

¹²² Ver, Morgenthau, Hans: "La política entre las naciones", GEL. 1985. Pág. 100.

Brasil, en tanto, llevó adelante el modelo de la competencia con la Argentina. Trato de convertirse en el líder hegemónico de esta parte de la región y contó para ello durante mucho tiempo con el asentimiento de los Estados Unidos, con quienes gozaron de buenas relaciones diplomáticas, las cuales se tradujeron en ventajas económicas y militares. Mientras que la Argentina creyó en ciertos períodos de su historia que gozaba de poder, lo que la llevó a querer convertirse en el actor principal de la región.

Dado el análisis que precede, puedo afirmar que, a pesar de las intenciones y motivaciones de todos los países involucrados, existieron avances y retrocesos que fueron, quizá, una de las causal principales de la indiferencia en la elaboración de políticas comunes o alianzas de largo plazo.

Como si se tratara de un proceso de marchas y contramarchas, en el que los intereses nacionales siempre prevalecieron sobre los regionales, en donde la competencia por el liderazgo entre Argentina y Brasil impidió que la unidad se concretara; generalmente producto de cuestiones de la política doméstica. En cuanto a Chile, allí también se evidenció una oposición a toda posibilidad de realización del "ABC" (los casos estudiados a través de la aplicación de los modelos de poder de Hans Morgenthau, me permitieron visualizar las causales del fracaso).

Así pues, puedo interpretar que la tan ansiada unidad no solo no se conformó, sino que en tales circunstancias difícilmente pueda conformarse. Ejemplos los demuestran, el estudio de los modelos y su aplicación en el análisis de las relaciones internacionales en cede uno de los períodos observados, los grafican claramente. Brasil considero la integración como un instrumento en sus ambiciones de potencia sudamericana. Si bien, puede constituirse en un gran aliado político y comercial de la Argentina, la realidad demuestra que allí donde el proceso de unidad afecte sus intereses, la integración pasará a un segundo plano.

Por su parte, Chile, no compitió por el liderazgo, puesto que siempre priorizó la relación unilateral con otros bloques y organismos comerciales, en lugar de buscar la unidad regional.

Es verdad que el camino de la integración enfrenta obstáculos, y que no se puede esperar que todos los países involucrados compartan los mismos criterios en todos los temas internacionales. Pero lo que no se puede permitir es que diferencias sobre aspectos puntuales hagan perder los intereses y necesidades de los países, que son en definitiva: la posibilidad de generar un desarrollo autónomo, solidario y equilibrado para la región.

Así las cosas, entiendo que la posibilidad de un bloque regional en el sur de América, tal como lo profesó el barón de Río Branco y el general Perón, entre otros, jamás va a tener su concreción si no se dejan de lado asuntos de política interna, rivalidades y desconfianzas que juegan y jugaron un rol fundamental.

Por eso, lo señalado me posibilita interpretar que hasta el presente solamente puede encontrarse algún sustento formal, como lo es el MERCOSUR, pero sin que ello entrañe por ahora una integración verdadera.

Bibliografía

- Archivaldo Lanús, Juan: "De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina", EMECE. 1984.
- Aron, Raymond: "Paz y guerra entre las naciones", Alianza Editorial. 1986.
- Cárcano, Miguel Ángel: "Sáenz Peña. La Revolución por los Comicios". Buenos Aires. 1963
- Cardoso, Fernando y Soares, Mario: "O Mundo em portugues". San Pablo, Paz a Terra. 1998.
- Carneiro, Glauco: "Lusardo. El último caudillo". Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1978.
- Castro, Jorge: "Vigencia del pensamiento de Perón en el fin de siglo", Secretaría de Planeamiento estratégico. 1998.
- Cisneros, Andrés a Iñiguez Piñeiro, Carlos: "Del ABC al MERCOSUR", Nuevo Hater. 2002
- Conil, Paz y Ferrari, Gustavo: "Política exterior Argentina. 1930 1962", Huemul. 1964.
- Cooke, John William: "Peronismo y revolución", Papiro. 1971.
- Cuneo, Dardo: "Política Exterior Argentina. Arturo Frondizi". Compilación de discursos. Ordenación y prólogo, Transición.
- De la Balze, Felipe: "El futuro del MERCOSUR", ABA y CARL 2000.
- Escude, Carlos: "La Argentina versus las grandes potencias", Editorial Belgrano. 1986.
- Etchepareborda Roberto: "Historia de las Relaciones Internacionales". Ed. Pleamar. 1978.
- Figari, Guillermo: "De Alfonsín a Menem. Políticas Exterior y Globalización", Menphis. 1997.
- Fraga, Rosendo: "La Ilusión Perdida", Editorial El Ateneo, 2001
- Ghilon Albuquerque, José Augusto: "El futuro del MERCOSUR", ABA y CARL 2000.
- Gobbi Setti Reckziegel, Ana Luiza: "O Pacto ABC", EDIUPF. 1996.
- Golbery Do Couto E Silva: "Geopolítica del Brasil", El Cid Editor
- Gronzona, Mariano: "El mundo enclave", Planeta. 1996.
- Hartmann Frederick H: " Las Relaciones Internacionales". Editorial, Instituto de Publicaciones Navales
- Hirst, Mónica: "Vargas y Perón. Las relaciones argentino-brasileños". Todo es Historia. 1985.
- Hirst, Mónica: "Democracia, seguridad a integración", GEN FLACSO. 1996.
- Lacoste, Pablo: "La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile", Fondo de Cultura Económica. 2003
- Lafer, Celso: "La identidad internacional de Brasil", Fondo de Cultura Económica. 2002.
- Lafer, Celso: "La problemática argentino brasileña", Archivos del presente. Buenos Aires. 1997.
- Luna, Félix: "La Argentina de Perón a Lanusse", Civilización Brasileña. 1974
- Lladós, José Marías, Samuel Guimaraes y Hirst Mónica: Argentina Brasil "Perspectivas Comparativas y Ejes de Integración", Editorial Tesis

- Magnet, Alejandro: "Nuestros vecinos justicialistas", Del Pacifico. 1954.
- Moneta, Carlos J.; Stanley Hilton y Joseph Tulchin "Geopolítica y Política de Poder en el Atlántico Sur", Editorial Pleamar
- Morgenthau, Hans: "Política entre las naciones", GEL. 1985.
- Moura, Gerson: "Acción y pensamiento de la política externa brasileña. Gobierno de Dutra".1983.
- Perón, Juan D.: "Tercera Posición y Unidad Latinoamericana". Selección de Fermín Chavez, Biblos. 1985.
- Paradiso, José: "Debates y trayectoria de la política exterior argentina". Buenos Aires. GEL. 1993.
- Paradiso, José: "El poder de la norma y la política de poder.1880 1916", GELA. 1995
- Puig, Juan Carlos: "Introducción", en Autores Varios, América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires. GEL. 1984. Tomo I.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio: "Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina", Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales. 2003.
- Rapoport, Mario: "Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina. 1949 1955". Buenos Aires. GEL. 1994.
- Rouquié, Alan: "Poder militar y sociedad política en la Argentina", EMECE. 1982.
- Russell, Roberto: "Argentina y Brasil en el MERCOSUR", GEL. 1995.
- Russell, Roberto: "América Latina Internacional. Los ejes estructurales de la política exterior Argentina".
- Scenna, Miguel: "Argentina Brasil. Cuatro siglos de rivalidad", La Bastilla. 1975.
- Schvarzer, Jorge: "Un bloque exitoso en crisis. El MERCOSUR y un socio demasiado grande. Nueva Sociedad, 162. 1999.
- Silva, Helio: "Os presidentes. Janio Quadros", Grupo de Comunicacao Tres. 1983.
- Simonoff, Alejandro. Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. Serie Libros. IRI. N° 3. Mayo 1999.
- Tulchin, J.S.: "La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza", Planeta. 1990.
- Waltz, Kenneth N.: "Teoría de las Políticas Internacionales"

Diarios y Revistas

- Diario Clarín 12/11/1991
- Diario La Nación 31/1/1995
- Diario Clarín 26/6/1996
- Diario La Nación 15/10/1999
- Diario Clarín 20/4/2000
- Diario La Nación 16/5/2000
- Diario La Nación 1/7/2000
- Diario Ámbito Financiero 3/12/2002
- Revista Mercado 28/8/1986
- Revista Brasileña de política internacional. Instituto brasileño de relaciones internacionales. Año 36. N° 2. 1993.
- Revista Militar " El conflicto mundial y su incidencia en América Latina", de Rómulo Menéndez. 1961.
- Revista de Derecho, Historia y Letras. 1912.

-Revista "Todo es Historia". Artículo de Marisol Saavedra "peronismo y antiperonismo en Chile y Brasil".

-Revista "Todo es Historia". Nº 369. Abril de 1998.

Discursos

▪Ante el Congreso Nacional. 1954

-Del Canciller argentino Adalberto Rodríguez Giavarini. 30/5/2000

-Del Embajador de Chile en la Argentina, Gabriel Valdés, 21/10/2003. Senado de la Nación.

Cartas

-Del Embajador John Cooke al Canciller argentino Jerónimo Remorino. 1953. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Entrevistas

Senador, Dr. Antonio Cafiero. 24/7/2003.

Profesor, Dr. Alberto Sepúlveda Sitios

-Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina

-www.Siglo XXI.Ci de Chile.