

*Roberto Russell*  
*Mónica Hirst*

## Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil

*Roberto Russell*

### I. El caso de Argentina

El proceso de transición a la democracia en la Argentina —súbita y fundamentalmente desatado por la derrota de Malvinas e iniciado formalmente en diciembre de 1983 con la inauguración del gobierno de Alfonsín— introdujo importantes rupturas en el plano de la política exterior respecto de la autocracia militar implantada a partir de marzo de 1976. Por cierto, estas rupturas son una consecuencia directa del cambio de forma política. Sin embargo, a fin de evitar juicios apresurados y bastante comunes que tienden a conceder atributos mágicos a la democracia para transformar realidades de distinto tipo, es preciso considerar que toda política exterior se ve condicionada por una serie de factores de carácter histórico y estructural que prescinden de la forma democrática o autoritaria del sistema político. Este hecho es fundamental para comprender la dimensión correspondiente a las continuidades en materia externa.

Por otra parte, en un contexto político interno caracterizado por la recurrencia pendular de sistemas representativos y autoritarios, la experiencia histórica argentina muestra que la vigencia de una misma forma política durante períodos relativamente prolongados no constituye garantía de continuidad. En este sentido, la Argentina del denominado Proceso de Reorganización Nacional es un caso ejemplar: durante esta etapa se ejecutaron políticas erráticas y fragmentarias que fueron producto, en gran medida, de la coexistencia de distintas diplomacias al interior del régimen autoritario y del desarrollo creciente de disputas intramilitares y confrontaciones personales para ganar espacios de poder<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Ver Roberto Russell, "Argentina y la política exterior del régimen autori-

No obstante sus notorias inconsistencias, el gobierno militar articuló su accionar internacional en torno a cuatro elementos principales: fuerte adscripción ideológica a los supuestos teóricos emanados del modelo Este-Oeste; vinculación de carácter fundamentalmente "mercantilista" con América Latina, a la que se incorporó un novedoso componente intervencionista destinado a impedir el avance de la subversión "marxista internacional" en la región; posición de bajo perfil en los foros y organismos donde prevalecen los países en desarrollo; y definido pragmatismo en materia económica y comercial.

Los tres primeros aspectos, de fuerte contenido ideológico, fueron completamente desplazados con el advenimiento de la democracia. En su lugar, el proyecto de política exterior del gobierno de Alfonsín se ha ordenado en torno a los siguientes criterios: a) adscripción cultural a Occidente y oposición a los componentes meramente estratégicos del conflicto Este-Oeste; b) reformulación de la militancia en No Alineados a partir de la recuperación de los principios fundacionales de ese movimiento y; c) apoyo a diversos esquemas de cooperación e integración selectiva con países del mundo en desarrollo —particularmente de América Latina en el marco de un proyecto autonomizante.

Es importante señalar que el esquema alternativo de aproximación al mundo diseñado por el gobierno radical ha debido enfrentar importantes condicionamientos externos e internos. Entre los primeros, cabe mencionar el desarrollo de una nueva fase de agudización del enfrentamiento interimperial, los intentos de recomposición hegemónica norteamericana sobre sus aliados y zonas de influencia, un cuadro de situación extremadamente crítico en los planos económico-financiero y comercial, y las dificultades crecientes por parte de los países subdesarrollados para concertar operativamente sus intereses en el ámbito de la llamada problemática Norte-Sur. Esta situación ha incidido en forma negativa sobre los márgenes de acción externa del país.

Del lado del haber, vale computar sin embargo, un hecho sumamente favorable: el ocaso —con la excepción de Chile— de los denominados "nuevos autoritarismos latinoamericanos" surgidos en América del Sur a partir del golpe militar de 1964 en Brasil, y la consiguiente reimplantación de formas políticas representativas en el área que ha abierto interesantes perspectivas —acaso sin precedentes en la historia de América Latina— para la concertación de políticas externas.

En relación con los condicionamientos de orden interno, es pre-

ciso reconocer que Argentina atraviesa una grave situación económica que constituye una amenaza potencial a la consolidación del proceso democrático. Especialmente, si se tiene en cuenta que la democracia no ha sido un valor básico para la sociedad argentina y que, en consecuencia, el sistema político, en cuanto a su forma, se definió históricamente como una variable dependiente del sistema económico y social<sup>2</sup>.

No obstante ello, el incuestionable fracaso del régimen militar en todos los terrenos y la situación de violencia vivida en el país, particularmente en los años 70, han producido algunos desplazamientos significativos en el plano de la cultura política que parecen operar positivamente en términos del fortalecimiento democrático. Entre ellos, la mayor disposición por parte de los principales actores políticos a aceptar un sistema de reglas de juego compartido, el desarrollo progresivo de un "estilo" de hacer política que enfatiza la necesidad de atenuar los antagonismos sociales, y el deslizamiento del debate político hacia mayores dosis de realismo que se expresa en crecientes actitudes de rechazo y de desconfianza respecto de las propuestas simplistas e ideologizadas del pasado<sup>3</sup>.

Sujeta a este juego dialéctico de condicionamientos y posibilidades de orden doméstico y externo, la política exterior también transita una dificultosa etapa de consolidación de su propia base de apoyo interno. Naturalmente, el logro de este objetivo requiere trasvasar los límites de un partido e incluir vastos sectores de la sociedad argentina dispuestos a apoyar un proyecto democrático y autónomo. En la actual transición, parece claro que la base de sustentación natural para esa política se encuentra, fundamentalmente, en los partidos políticos así llamados "nacionales y populares" y en importantes sectores del empresariado que fueron duramente castigados por las políticas económicas del Proceso. Es claro también, que el apoyo militar al proyecto de política exterior diseñado por el gobierno de Alfonsín se halla aún condicionado, entre otros aspectos, a la previa definición de una política militar y de defensa que fije con precisión el rol de las Fuerzas Armadas en el contexto democrático, respondiendo, al mismo tiempo, a algunas de sus más importantes reivindicaciones corporativas. De hecho, la mayoría del estamento militar ha adoptado hasta el momento una posición de bajo perfil *vis à vis* la acción internacional del gobierno de Alfonsín cuando no de franca oposición.

<sup>2</sup>Ver Roberto Russell y Teresa Carballa, "Democracia y autoritarismo: obstáculos a la democratización", en: Francisco Orrego Vicuña (comp.), *Transición a la democracia en América Latina* (Buenos Aires: CEL, 1985).

<sup>3</sup>Acercas de este tema ver Angel Flisfish, Norbert Lechner y Tomás Moulian, "Problemas de la democracia y política democrática en América Latina, en: *Democracia y desarrollo en América Latina*, autores varios, (Buenos Aires: CEL, 1985), p. 61.

En este trabajo intento mostrar que la continuidad del actual proyecto de política exterior es una variable dependiente de la implantación de la democracia. Asimismo, procuro explicar la profunda vinculación existente entre este proyecto y los requerimientos específicos de un proceso, aún frágil, de afianzamiento institucional.

### 1. *La ruptura con el modelo Este-Oeste*

Hasta la derrota de Malvinas, el Proceso militar se adscribió, con pocas fisuras, a los marcos interpretativos de la realidad internacional ofrecidos por el modelo Este-Oeste. Esta lectura, no fue el mero resultado de la ceguera ideológica o de la pobreza intelectual de la mayoría de los formuladores de la política exterior argentina que transitó este ajetreado período. En realidad, la importación a la *lettre* del eje de coordenadas Este-Oeste resultó sumamente funcional —particularmente a los actores de la diplomacia económica— para legitimar la represión interna e imponer forzosamente un modelo económico, político y social que procuraba la adecuación profunda de la sociedad en su beneficio.

Debe reconocerse, sin embargo, que para un importante sector de la diplomacia militar, caracterizado por un anacrónico espíritu de guerra fría, la visión simplista e ideologizada de este modelo resultaba más fácil de acomodar a su rígida mentalidad que las perspectivas analíticas centradas en la creciente complejidad, transnacionalización y fluidez del sistema internacional. Ciertamente, el “fin de las zonas grises” del Galtieri pre-Malvinas representa el momento culminante de la adscripción del gobierno militar al modelo Este-Oeste. Claro está que el proyecto de alineamiento estratégico propuesto por Galtieri fue más que un simple y aislado sueño de verano del entonces “majestuoso” general. En realidad, el nuevo diseño de políticas del equipo republicano, con sus críticas al doble standard y a la pusilaminidad, incoherencia y debilidades del gobierno de Carter, contribuyó a distorsionar aún más las cosmovisiones del Proceso e indujo, de manera bastante irresponsable, a que sus actores principales en esa etapa sobrevaloraran la importancia estratégica del país y sus márgenes de acción internacional. Así, los militares argentinos, que habían quedado fuera del sistema de cooptación propuesto por el globalismo selectivo de Carter, creyeron encontrar en el esquema estratégico de la administración Reagan un lugar de envidiable y largamente merecido privilegio.

Además, la sintonización de una misma onda por parte de ambos gobiernos en materia de derechos humanos, parecía ofrecer la posibilidad de terminar definitivamente con las “incomprensiones” del período Carter. En efecto, los republicanos llegaron al gobierno sosteniendo que la política de derechos humanos de la administración demócrata hacia las autocracias militares de derecha de Amé-

rica Latina había sido incorrecta y había impedido captar el aspecto medular de esta problemática: que la mayor amenaza a esos derechos es la propia naturaleza del sistema comunista que niega los derechos individuales y sólo reconoce los derechos derivados de la pertenencia a una clase económica. De esta lectura a la comprensión y, más aún, a la tolerancia de ciertos excesos cometidos por las autocracias militares latinoamericanas había un corto paso. En especial, cuando como en el caso de Argentina, el gobierno militar, a través de su presidente, declaraba a los cuatro vientos su disposición a desempeñar un rol activo e incondicional en la lucha sin fronteras contra el comunismo internacional y sus aliados internos y externos.

Obviamente, las fallas del modelo Este-Oeste quedaron de manifiesto durante la crisis de Malvinas. La readecuación forzosa a otros parámetros teóricos y el amplio activismo en foros hasta entonces prácticamente ignorados por la diplomacia del Proceso carecieron de toda credibilidad interna e internacional. Los mismos actores con otros libretos no pudieron más que despertar sospechas, profundizando el ya enorme aislamiento internacional del país.

En este marco, el desplazamiento efectivo del modelo Este-Oeste como criterio ordenador de la política exterior se produjo con el retorno a la democracia. Enfrentado a una crítica situación de vulnerabilidad externa y de fragilidad política interna, el gobierno de Alfonsín llevó a cabo una cuidadosa y progresiva tarea de resignificación de la "occidentalidad" de Argentina y de su condición de país no alineado y en desarrollo con el propósito de precisar los parámetros teóricos a partir de los cuales se estructuraría la nueva política exterior. El rumbo errático de la acción externa del Proceso requería la emisión de mensajes claros a la comunidad internacional a fin de dar predictibilidad a la acción externa del gobierno y recuperar la credibilidad del país. Así, más allá de las aproximaciones tradicionales del Partido Radical hacia el conflicto Este-Oeste, la resignificación del carácter occidental de Argentina respondió a imperiosos requerimientos de orden interno y externo articulados en torno a un objetivo básico: el afianzamiento de la estabilidad institucional.

En el plano interno, la recuperación de la riqueza conceptual del término Occidente y el énfasis colocado en los valores esenciales que tipifican ese mundo procura dos objetivos principales. Primero, poner de manifiesto que es contradictorio en sus propios términos, ejecutar en nombre de ese mundo o en su supuesta defensa acciones que modifiquen o conculquen esos valores o que posterguen *sine die* su realización efectiva. La historia argentina contemporánea muestra que la mayor invocación a Occidente guarda una relación directamente proporcional con el grado de autoritarismo del régimen político.

Segundo, evitar que distintos sectores domésticos de diferente signo —como sucediera en el pasado reciente— utilicen y manipulen en su propio beneficio los componentes estratégicos de la confrontación interimperial, superponiendo falsamente el conflicto de carácter global entre las superpotencias con los conflictos internos. En este sentido, el discurso oficial destacó en reiteradas oportunidades que la crisis política argentina de los años 70 fue, en buena medida, una expresión interna del conflicto estratégico mundial. A modo de ejemplo vale citar recientes palabras del presidente Alfonsín donde reitera el argumento de que la confrontación Este-Oeste “potencia las debilidades de nuestro sistema político, interfiere en nuestras soluciones y absorbe parte de las energías nacionales... Los argentinos hemos vivido dramáticamente estas experiencias y hemos pagado muy alto costo por ellas”<sup>4</sup>.

En relación con los requerimientos de orden externo, la identificación de Argentina con Occidente —desde el punto de vista cultural y no estratégico— apunta a destacar tres aspectos importantes. Primero, el reconocimiento de la existencia, fuera del marco de las disputas interimperiales, de un conflicto de carácter ideológico sobre distintas formas de organización política, económica y social, en el cual la mayoría de la sociedad argentina definió su opción por los sistemas que aseguran el pluralismo político, la libertad económica, la justicia social y el respeto de los derechos humanos. Según la opinión del canciller Caputo “es indispensable reconocernos como parte del mundo occidental, porque sería una ingenuidad o una torpeza inaceptable suponer que la Argentina vive suspendida fuera del espacio y del tiempo... este es un país con cultura de carácter occidental. Así como no aceptamos un régimen militar que nos impida hablar, reconocernos, discutir y decidir sobre nuestras vidas, tampoco aceptamos formas de vida imperantes en los países socialistas en los cuales también se cortan esas libertades. En definitiva, pertenecemos a Occidente”<sup>5</sup>.

Segundo, e íntimamente relacionado con el punto anterior, se procura dar cuenta de la diferencia existente entre los intereses y valores comunes del mundo occidental y los intereses y valores específicos de la potencia dominante en el mundo, es decir, Estados Unidos. Operar sobre esta distinción resultaba esencial para poner en marcha el proyecto gubernamental de “recomposición madura” de las relaciones argentino-norteamericanas que atravesaban uno de sus puntos más bajos de las últimas décadas, como consecuencia del apoyo brindado por la administración Reagan a Gran Bretaña durante el conflicto del Atlántico Sur. Además, la política de “reencauzamiento” propuesta por la cancillería argentina —centrada en

<sup>4</sup>*La Razón*, junio 6 de 1987.

<sup>5</sup>*Mercado*, septiembre 20 de 1984, pp. 24-5.

la necesidad de lograr un punto equidistante entre el alineamiento automático y las posiciones aventureras o de ruptura— presentaba un mayor número de divergencias objetivas con el gobierno norteamericano que las que habían caracterizado —a pesar de Malvinas— la última etapa del régimen militar. En efecto, las visiones ideologizadas e ideocéntricas de la administración republicana estaban más próximas a las cosmovisiones del Proceso pre-Malvinas que a las del gobierno radical.

Dada esta situación particularmente sensible, los formuladores de la política exterior argentina consideraron necesario distinguir dos niveles analíticos en la relación con Estados Unidos: un primer nivel de “consensos teóricos” donde se ubica una conjunción de ideales y valores comunes y compartidos que posibilita —conforme a la óptica oficial— el establecimiento de una vinculación profunda, sólida y previsible, y un segundo nivel de “disensos prácticos”, correspondiente al *lucus* de los puntos de divergencia sobre cuestiones que, por su propia naturaleza, no afectarían las convergencias esenciales entre ambos gobiernos (vg. desarrollo nuclear argentino, deuda externa, crisis centroamericana, problemas comerciales, relaciones con el mundo socialista, etc.). Este segundo nivel encuadra, fundamentalmente, temas que pertenecen a la dinámica Norte-Sur, esto es aquellas que involucran aspectos referidos a los espacios de autonomía en el marco de las relaciones intrainperiales.

Esta forma de aproximación a los Estados Unidos, aunque permitió reencauzar la relación bilateral sobre bases más firmes y previsibles, tropezó en el camino con importantes dificultades prácticas. En efecto, las políticas del gobierno de Reagan tendientes a recomponer el dominio hegemónico norteamericano sobre el conjunto del bloque capitalista, aunadas a la seria crisis interna del país, redujeron progresivamente, y en beneficio de las posiciones del Ejecutivo estadounidense, el margen de acción de Argentina en el campo de los “disensos prácticos”.

Por otra parte, la “conexión europea” mostró, a poco andar, que eran infundadas las expectativas iniciales del gobierno respecto de la voluntad y capacidad de apoyo efectivo del otro pilar fundamental del Occidente desarrollado. Naturalmente, Europa Occidental recibió con beneplácito el retorno de Argentina a la democracia que permitió destrabar la situación heredada del régimen militar, pero su posición en materia económica no difirió esencialmente de la sustentada por la administración norteamericana.

En este contexto, a partir de los últimos meses de 1984, la Cancillería dejó de lado algunos de los proyectos acuñados al calor del regreso a la democracia, tales como el pago sólo de la deuda externa legítima o una posición de alto perfil en la crisis centroamericana, adoptando el así llamado “giro realista” en la política exterior.

Indudablemente, las posiciones asumidas frente a los organismos financieros internacionales y a la banca privada y la puesta en marcha del Plan Austral en junio de 1985 allanaron el camino de la recomposición de relaciones con los Estados Unidos, que había encontrado en la dimensión económica —a diferencia de lo sucedido durante el régimen militar— los mayores puntos de “disenso práctico” con el gobierno norteamericano.

En efecto, el rumbo seguido por el gobierno de Alfonsín en materia económica y el encuadramiento progresivo de Argentina en la denominada propuesta Baker, recibieron, naturalmente, numerosas manifestaciones de apoyo verbal y concreto por parte de las más altas autoridades del Ejecutivo norteamericano, de los organismos multilaterales de crédito y de la banca. En este marco, el mantenimiento de ciertos puntos de “disenso práctico” en los temas de la agenda política bilateral —por ejemplo, la reiterada oposición del gobierno argentino a la política centroamericana de la administración Reagan o el voto en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en mayo de 1987 en contra de una propuesta norteamericana que procuraba condenar la situación de los derechos humanos en Cuba— no produjeron sobresaltos de mayor importancia, salvo en algunos reducidos círculos internos que aún perciben al alineamiento automático como la estrategia externa más adecuada y sensata para el país.

Asimismo, es necesario señalar que el cambio de política económica realizado en Argentina a partir del lanzamiento del Plan Austral no fue una mera y simple aceptación resignada de las posiciones norteamericanas, producto de las asimetrías de poder. Antes bien, el mismo respondió, en gran medida, a la necesidad interna de frenar las altas tasas de inflación y de avanzar en el camino de las reformas estructurales consideradas imprescindibles para el éxito del programa de modernización.

## 2. *Democracia y No Alineamiento*

El tercer aspecto vinculado con la recuperación de la occidentalidad cultural de Argentina, se vincula con la negativa de adscribirse a alianzas militares en el marco Este-Oeste, dado que en su dimensión estratégica, este conflicto es percibido como una confrontación de carácter “realista” producto de la existencia de dos superpotencias con intereses globales.

Esta apreciación, constituye el punto de partida necesario para introducir la segunda ruptura importante en política exterior vinculada con la naturaleza y sentido de la pertenencia de Argentina al Movimiento de No Alineados. Durante el régimen militar la permanencia del país en el Movimiento fue muy discutida internamente y, en general, considerada inconveniente para un país “demasiado

rico y demasiado blanco". Desde una posición de bajo perfil los militares limitaron su participación en NOAL a asegurar el apoyo de los países integrantes de esa organización a algunas de las reclamaciones tradicionales de Argentina, tales como la soberanía sobre las Malvinas, y a otras de carácter más coyuntural, como la obligación de los Estados de realizar consultas previas para la utilización de recursos naturales compartidos en razón del conflicto existente con Brasil en esa época por el tema de las represas hidroeléctricas.

Como quedó dicho, la pretensión del Proceso de modificar cualitativamente su militancia en NOAL durante el transcurso de la guerra del Atlántico Sur, fue extemporánea e inviable. De hecho, esta reformulación se produjo con el retorno a la democracia. Desde ese momento, el núcleo de la posición de Argentina frente al NOAL enfatizó la necesidad de rescatar los valores más "puros y fundamentales" del Movimiento, es decir el rechazo a la política de bloques, el fomento de la distensión, la oposición a la carrera armamentista y la abstención a integrar alianzas militares.

En este punto, es importante introducir algunas consideraciones a fin de evitar reduccionismos falsos o interesados o derivar de la posición de no alineamiento equidistante y al mismo tiempo occidental contradicciones teóricas, supuestamente insuperables. En especial, en un momento en que la gravedad de la crisis argentina muestra sin eufemismos, hasta dónde las realidades de poder ajustan en la práctica las declaraciones de principios y las apelaciones morales.

Primero, es claro que el único sentido posible de una posición de no alineamiento real y no-retórica es la decisión de aumentar la capacidad de decisión autónoma, especialmente en el ámbito de las relaciones entre las superpotencias y las naciones inscriptas en sus áreas de influencia. Para un país como Argentina una postura de este tipo conduce necesariamente al incremento progresivo del nivel de sus "disensos prácticos" con Estados Unidos. Sin embargo, esta ampliación de puntos de divergencia —hecho natural e inevitable en la medida en que Argentina logre avanzar en sus objetivos de desarrollo nacional independiente —no implica traicionar la occidentalidad del país, como sostienen maliciosamente los partidarios del alineamiento automático, particularmente, cuando como en el caso del gobierno de Alfonsín se procura ampliar los espacios de negociación internacional sobre la base de un proyecto moderado e incrementalista.

Segundo, y dada la condición estructural de Argentina de país en desarrollo, el No Alineamiento es una herramienta importante para operar activamente sobre la dinámica de la confrontación estratégica mundial tratando de contribuir a la distensión y al fortalecimiento de la paz, objetivos percibidos por el gobierno democrá-

tico como condiciones necesarias de la autonomía latinoamericana. Como señala Helio Jaguaribe "independientemente de nuestras preferencias culturales" y frente a la mecánica internacional de poder "tenemos que comprender en forma lúcida que nuestro margen de autonomía depende de la medida en que persista un básico equilibrio internacional entre las superpotencias y sólo en tales condiciones se puede expandir"<sup>6</sup>.

Desde una perspectiva coincidente, el No Alineamiento de carácter "ético y no ideológico" propugnado por el gobierno democrático apunta, tal como lo expresara el propio Alfonsín en su viaje a la India en enero de 1985, a sustraer a América Latina del conflicto entre las dos superpotencias por el predominio mundial; evitar la presencia de armas nucleares en la región; e impedir que la OTAN esté preparada para intervenir en las naciones que se hallan fuera de Europa (en obvia alusión al caso Malvinas)<sup>7</sup>.

En este marco, puede inscribirse por ejemplo el copatrocinio dado por Argentina y varios otros países de América Latina y África a la propuesta brasileña de creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, adoptada como resolución de Naciones Unidas a fines de octubre de 1986. La iniciativa, de signo opuesto a la frustrada OTAS que aún despierta nostalgias en círculos militares de ambos países, particularmente de Argentina, tiende a la creación de un sistema específico de seguridad a partir del reconocimiento de la identidad propia del Atlántico Sur y de la necesidad de mantenerlo al margen de la tensión Este-Oeste.

De acuerdo con esta óptica, la situación creada por el diferendo Malvinas constituye una verdadera amenaza al interés común de Argentina y Brasil en evitar la proliferación geográfica de armas nucleares en el área y la consecuente intensificación de la carrera armamentista en materia nuclear. Resulta claro para ambos gobiernos que un eventual agravamiento de la crisis argentino-británica tiende a favorecer el desarrollo del conflicto Este-Oeste en la región dado que la Unión Soviética no podría permanecer de brazos cruzados ante la creciente militarización del área por parte de una potencia de la OTAN e intentaría, en consecuencia, contrarrestar este proceso mediante la ejecución de políticas equivalentes (vbg. el aumento de su capacidad militar en Angola, instalación de bases en ese país, etc.). Asimismo, es preciso incluir en este análisis los efectos de un agravamiento de la tensión en el área sobre los intereses comerciales de ambos países. En el caso de Argentina las cifras son

<sup>6</sup>Helio Jaguaribe, "Los conflictos cardinales de nuestro tiempo y la posición de Brasil", *Estudios Internacionales*, Año xviii, Nº 71, julio-septiembre 1985, p. 344.

<sup>7</sup>Ver Roberto Russell, "De Nueva Delhi a Washington: Tres lecturas en torno a dos viajes", *América Latina/Internacional*, vol. 2, Nº 4, abril-junio 1985, p. 75.

elocuentes: de 92% de su comercio exterior, 75% se desenvuelve por la vía marítima que bordea la costa brasileña; 18% se dirige a través de la ruta del cabo de Buena Esperanza y 7% atraviesa el Estrecho de Magallanes<sup>8</sup>.

### 3. *Las relaciones con el mundo en desarrollo y América Latina*

A partir del advenimiento de la democracia, el fortalecimiento y ampliación de las relaciones con los países en desarrollo y la participación activa en los problemas Norte-Sur han sido un elemento clave de la estrategia autonomista del gobierno de Alfonsín, introduciendo una nueva ruptura con el proyecto del Proceso en materia de política exterior. En efecto, la propia ideología y el sistema de intereses de la alianza gobernante durante el régimen militar condujo a la adopción de actitudes de bajo perfil en los foros donde se discuten los problemas económicos entre las naciones industrializadas y el mundo en desarrollo y a evitar toda clase de concertaciones con los países del Sur que cuestionaron las estructuras de poder internacional. Sin embargo, debe reconocerse que la propuesta de la diplomacia económica, que propugnaba la "salvación individual" del país dentro del orden vigente en el marco de un proyecto de dependencia consentida, debió enfrentar, muy a su pesar, serias dificultades en el plano de las relaciones políticas con los actores centrales —derechos humanos mediante y luego Malvinas— que obstaculizaron la realización de sus objetivos. Por otra parte, la colaboración estrecha con la administración Reagan en el campo político-estratégico iniciada a partir de Galtieri, llevó al régimen militar a conceptualizar todo proceso de "liberación nacional" como expresiones locales de la confrontación Este-Oeste y a minimizar la importancia de las potencialidades de la cooperación Sur-Sur.

En cambio, desde la óptica del gobierno democrático, el eje de coordenadas Norte-Sur es el espacio natural y apropiado para la búsqueda de convergencias entre determinados intereses políticos y económicos del país y los de otras naciones semejantes del Tercer Mundo y, en especial, de América Latina. Además, se percibe una estrecha relación entre la necesidad de reducir las asimetrías e estructurales entre el Norte y el Sur y la democratización política y económica interna.

Debe precisarse, sin embargo, que el reconocimiento de la condición de Argentina de país culturalmente occidental y estructuralmente del Tercer Mundo y de la necesidad de su incorporación activa "a las corrientes progresistas y de mayor transformación en los campos económico-social, cultural y tecnológico"<sup>9</sup> no se materializó

<sup>8</sup>Ver *Ambito Financiero*, julio 17 de 1986.

<sup>9</sup>Declaraciones del presidente Alfonsín, *Clarín*, marzo 20 de 1984.

en la promoción de una política de universalismo indiscriminado y, por ende, intrascendente. Desde un primer momento el "tercermundismo democrático" señaló la diversidad del mundo en desarrollo y la coexistencia en su interior de prioridades e intereses distintos. En consecuencia, a partir del rechazo a los alineamientos automáticos que ignoran o relativizan las coincidencias objetivas que emergen de la propia condición del subdesarrollo, el mismo se asentó en la necesidad de fortalecer alianzas selectivas con países del denominado Sur para enfrentar problemas similares o defender intereses comunes.

Es preciso aclarar que este reconocimiento de la heterogeneidad del mundo en desarrollo y el apoyo a estrategias de carácter selectivo no implica aceptar la división del Sur en las categorías que suelen utilizarse en el Norte y que cuentan con numerosos adeptos en Argentina, como quedó de manifiesto durante los años del Proceso. Las mismas, de indudables implicaciones políticas, procuran debilitar la capacidad negociadora del Sur y, lo que es más importante, ignoran la universalidad del fenómeno del subdesarrollo. En oposición a estas posiciones, la estrategia selectiva del gobierno democrático rescató los elementos que aparecen como comunes para todos los países del Sur: a) percepción compartida acerca del fenómeno de la desigualdad e inequidad del orden vibente; b) consenso sobre su "ilegitimidad" de origen; y c) propósito común de aumentar —a pesar del desacuerdo sobre el contenido sustantivo de las reformas que deberían realizarse— su influencia en un orden estructurado que contemple más adecuadamente sus intereses nacionales.

Finalmente, vale señalar que este diseño de políticas hacia el Tercer Mundo encontró en la práctica numerosas dificultades, en una etapa en la cual la transición hacia la democracia ha coincidido con el fortalecimiento de las posiciones conservadoras en el mundo industrializado y con la pérdida relativa de dinamismo de la dinámica Norte-Sur producto, en buena medida, de la creciente fragmentación del mundo en desarrollo y de sus notorias dificultades para organizar operativamente la defensa de sus intereses comunes.

En este contexto crítico, el tercermundismo selectivo propugnado por el gobierno de Alfonsín se dirigió, natural y fundamentalmente, hacia América Latina. Así, la región, junto con Estados Unidos, se constituyó en el escenario privilegiado de la política exterior democrática. El reacercamiento a América Latina muestra por un lado, una ruptura importante respecto de las políticas seguidas por el gobierno militar en el área, y por otro, un rechazo expreso a las remanidas propuestas de salvación individual mediante el desarrollo de distintas formas de alineamiento.

Como quedó dicho, luego del golpe de 1976, el Proceso regresó a las tradicionales posiciones de bajo perfil hacia la región. Por cier-

to, esta política guardaba una estrecha coherencia con las anquilosadas visiones geopolíticas de importantes sectores militares y, de manera más importante, con el sistema de intereses de los principales actores de la diplomacia económica, quienes poseen una desconfianza estructural hacia los mecanismos colectivos y concertados en el ámbito regional. Sin embargo, la vuelta al "integracionismo mercantilista" se vio afectado por un nuevo componente: la necesidad de mantener la seguridad individual y colectiva frente a la "amenaza comunista internacional". Así, la lucha contra el "enemigo común" llevó a importantes sectores de la diplomacia militar a ignorar las fronteras nacionales y los principios de no intervención y de libre determinación. La salvación de Occidente y la eliminación de la "subversión marxista" fueron los argumentos utilizados, esta vez en el plano externo, para justificar la intervención argentina en los asuntos internos de otros países latinoamericanos, tal el caso de Bolivia, en julio de 1980 y poco después, América Central.

Con el advenimiento de la democracia, la política exterior hacia la región se ordenó en torno a los siguientes objetivos: impulsar la integración latinoamericana, revigorar las instituciones regionales, fortalecer la paz y desalentar todo tipo de carrera armamentista en el área, oponerse a toda doctrina que subordine los intereses de América Latina a los objetivos estratégicos del conflicto entre las superpotencias, concertar políticas a fin de "regionalizar los problemas y sus soluciones" y fortalecer las formas representativas en el continente.

En relación con este último punto, el interés del gobierno de Alfonsín en el afianzamiento de la democracia persigue dos objetivos: lograr reaseguros externos al proceso de consolidación democrático interno y avanzar en el camino de la integración regional. Según la opinión del presidente Alfonsín, "somos respetuosos de la situación interna de cada uno de nuestros países, pero no podemos dejar de señalar nuestra profunda convicción de que la integración triunfará, en definitiva, si se apoya en la democracia y en la participación de los pueblos"<sup>10</sup>.

#### 4. *Los actores*

Hacia fines de 1983, las marchas y contramarchas del Proceso habían llevado al país a un estado de virtual aislamiento político. Las voces de América Latina y de otras naciones en desarrollo a la causa Malvinas no alcanzaron para alterar, en forma significativa, esta situación. Por otra parte, la acelerada desintegración del régimen militar luego de la derrota de Malvinas y las incertidumbres despertadas por el proceso de transición produjeron una cautelosa actitud de "wait and see" por parte de la comunidad internacional.

<sup>10</sup>*Ibid.*

En este marco, la diplomacia del gobierno de Alfonsín aprovechó las "ventajas comparativas" proporcionadas por la recuperación democrática para desarrollar una política de prestigio tendiente a mostrar la nueva imagen "civilizada" del país y la voluntad de las nuevas autoridades de dar predictibilidad a su acción internacional y, además, lograr apoyo político y económico externo para la consolidación democrática.

El centro de la escena de esta política de prestigio fue ocupado por el propio presidente Alfonsín quien, especialmente durante sus viajes al exterior, ha utilizado su imagen positiva y su capacidad de liderazgo para explicar a variados y diversos interlocutores los objetivos principales de su gobierno en materia doméstica e internacional. En esta actividad, ha sido secundado por un reducido círculo de altos funcionarios del Ejecutivo, particularmente por los ministros de Relaciones Exteriores y Culto y de Economía, Dante Caputo y Juan Vital Sourrouille.

Al mismo tiempo, esta diplomacia de prestigio puede categorizarse como una diplomacia de iniciación en el sentido de que sus formuladores y ejecutores procuran, en esta primera etapa de afianzamiento constitucional, restablecer o ampliar las vinculaciones internacionales de Argentina, tanto con actores estatales como no estatales, consideradas fundamentales para el logro de las metas políticas y económicas de la nueva democracia.

Es importante destacar que con la reimplantación democrática el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto recuperó su papel de actor central en el proceso de elaboración y ejecución de la política exterior, aunque esta tarea se ha concentrado básicamente en la cúpula de esta agencia estatal, integrada por funcionarios de origen político. En este sentido, se produjo una modificación profunda respecto del régimen militar dado que durante su vigencia la Cancillería ocupó un rol absolutamente marginal, limitándose, en la mayoría de los temas considerados claves, a la recepción de "información" sobre hechos consumados o a la implementación de políticas diseñadas en otros ámbitos del gobierno.

Asimismo, vale destacar también el mayor activismo externo de las agencias económicas estatales, fundamentalmente, de los operadores del Ministerio de Economía, que ha modificado cualitativamente el rol tradicional de estos actores en materia internacional. La crisis económica interna y el problema de la deuda han requerido —y, al mismo tiempo, posibilitado— una articulación creciente entre las dimensiones política y económica de la política exterior. En buena medida, el giro realista producido en la política exterior a mediados de 1984 anticipó y facilitó la realización del segundo "giro realista" del gobierno democrático a partir de 1985 —esta vez

en el plano económico— con el cambio de autoridades y de orientación de políticas en el área económica.

Así, se aprecia una complementación en la actividad externa: a través de su acción diplomática los operadores de la Cancillería apoyan las gestiones de los funcionarios de Economía, procurando básicamente la modificación progresiva de los marcos dentro de los cuales se desenvuelven las negociaciones económicas internacionales del país.

Por otra parte, la imperiosa necesidad de superar la crisis y de establecer las condiciones para el crecimiento económico sostenido, han generado nuevas modalidades de coordinación entre el sector público y privado. En este sentido, cabe mencionar la participación de sectores empresarios en diversas iniciativas externas. En el marco de la diplomacia de prestigio e iniciación, e invitadas oficialmente, importantes delegaciones de empresarios han acompañado al presidente Alfonsín en varios viajes al exterior con el objeto no sólo de hacer negocios sino también de mostrar el firme compromiso de este sector con el proceso de transición democrática<sup>11</sup>. Como resultado de los viajes presidenciales y de los acuerdos firmados con varios países —por ejemplo, Japón, Italia, Unión Soviética y Brasil— se han formado comisiones bilaterales, y en algunos casos, consejos de cooperación, que trascienden el ámbito público para incorporar representantes de organizaciones empresariales y productores con el fin de delimitar áreas prioritarias de cooperación y hacer efectiva su ejecución. Esto ha dado lugar a viajes periódicos de funcionarios de niveles intermedio, jornadas de intercambio y una serie de acuerdos bilaterales de alcance limitado.

Por cierto, esta tarea de coordinación de esfuerzos entre actores estatales y grupos empresarios desarrollada por el gobierno democrático es particularmente relevante dado que la contribución del sector privado para concretar los acuerdos económicos alcanzados hasta el momento es uno de los requisitos para la transformación de la diplomacia de iniciación en una diplomacia de resultados. Asimismo, es indudable que el éxito de esta nueva modalidad de acción externa depende de la estabilidad político-institucional del país y del establecimiento de pautas económicas claras por parte del Estado.

En otro orden de cosas, el retorno a la vida parlamentaria no se tradujo en la participación significativa del Congreso en cuestiones

<sup>11</sup>En este sentido, es interesante citar a modo de ejemplo un párrafo del documento empresario emitido durante la visita del presidente Alfonsín a Japón, donde se expresa lo siguiente: "Ante todo se actuó con una muy buena coordinación y articulación con la misión oficial, presentando ante las instituciones públicas y privadas, una imagen seria y coherente, que trajo en hechos la idea fuerza de la alianza entre democracia y producción que se está tratando de consolidar en la Argentina", *La Prensa*, julio 17 de 1986.

de política exterior. En ello, han incidido dos aspectos. Por un lado, la recurrente interrupción de los procesos políticos democráticos han impedido la praxis parlamentaria, y en consecuencia, el afianzamiento de un poder legislativo más eficiente y menos parroquial.

Por otro lado, se aprecia el tradicional y marginal impacto de las cuestiones internacionales sobre los intereses políticos fundamentales de los distintos actores políticos. Esta situación se refleja claramente en la falta de formación y en el desinterés en materia de relaciones internacionales por parte de la inmensa mayoría de los cuadros políticos partidarios. Sin embargo, el mayor impacto de las variables externas sobre el proceso político interno y la creciente interacción entre ambos niveles parece marcar una tendencia hacia el aumento relativo de la participación parlamentaria —e incluso al interior de los partidos políticos— en cuestiones de orden externo, tales los casos de la deuda externa, la crisis de América Central, las cuestiones vinculadas con el impacto del proteccionismo comercial de los países industrializados sobre la economía argentina, la situación de Malvinas.

En relación con este último tema, vale citar por ejemplo el viaje realizado por los presidentes y vice de las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado y la Cámara de Diputados a Inglaterra en febrero de 1986. Esta visita, de carácter no oficial, procuró ampliar los contactos con parlamentarios británicos y con representantes de partidos opositores y del propio partido conservador con el fin de conocer y analizar las distintas posiciones frente a la cuestión Malvinas.

Finalmente, es preciso considerar que a partir del inicio de la democracia la capacidad de las Fuerzas Armadas de incidir y participar en política exterior, disminuyó de manera sustantiva en comparación con el lugar central que naturalmente ocuparan durante el Proceso.

En efecto, en ese período la diplomacia militar monopolizó el manejo de los temas considerados como de "alta política": el conflicto austral con Chile, la cuestión Malvinas, el tema de los recursos naturales compartidos con Brasil, las intervenciones en Bolivia y América Central y los asuntos relacionados con las vinculaciones políticas y estratégicas con Estados Unidos. La "baja política" quedó reservada a una diplomacia económica con grandes poderes y, por ende, prácticamente autónoma de las autoridades militares. Esta conducción bicéfala se desarrolló en un marco caracterizado por profundas divergencias intramilitares. Además, el hecho de que la autocracia militar utilizada como fuente de inspiración para su acción doméstica e internacional la doctrina de la seguridad nacional contribuyó a erosionar aún más la unidad interna, disminuyendo

en forma objetiva la capacidad del país de reducir su vulnerabilidad frente al exterior. Por su parte, la diplomacia económica con sus políticas de apertura indiscriminada y de irresponsable endeudamiento externo aportó una cuota nada despreciable al agravamiento de esta situación.

Entre otros factores, la metodología represiva, el fracaso de los planes económicos y la derrota de Malvinas colocaron a la institución militar en el punto más bajo de su prestigio en la historia del país, abriendo las compuertas del retorno a la democracia. Este proceso fue acompañado de reclamos de justicia por parte de vastos sectores de la sociedad civil frente a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el gobierno militar, y de variadas expresiones que coincidían en la necesidad de reestructurar doctrinaria y operativamente a las Fuerzas Armadas, como condición necesaria para la implantación de una democracia estable en Argentina. En gran medida, el triunfo de Alfonsín en las elecciones de octubre de 1983 se debió a su capacidad de sintonizar su discurso político con estas manifestaciones y sentimientos provenientes del grueso de la sociedad civil. Sin embargo, a poco de transitar el camino democrático, los hechos demostrarían que la realización de estas medidas estaba muy lejos de ser una tarea sencilla. Las ambigüedades gubernamentales para definir una política militar y de defensa y el crecimiento progresivo de los planteamientos militares, constituyeron una muestra clara —como quedó de manifiesto en Semana Santa— de las dificultades existentes para resolver el “problema militar”, cuya evolución futura parece sugerir una mayor transigencia del poder civil frente a los reclamos de las Fuerzas Armadas. En este contexto, el gobierno ha puesto en marcha distintas políticas que permiten inferir una tendencia hacia el reacomodamiento y ampliación de la participación de los militares en política exterior, en cuestiones vinculadas con sus intereses específicos. En este sentido, vale citar por ejemplo la participación de la Fuerza Aérea en los convenios firmados con Italia para la cooperación de la industria aeronáutica, civil y militar entre ambos países, las reuniones de militares argentinos y brasileños —en el marco de los acuerdos de cooperación entre Argentina y Brasil— para discutir temas de interés común y revisar estrategias, o las consultas reservadas hechas en su momento por la Cancillería a la cúpula de las Fuerzas Armadas sobre las implicaciones técnicas y de policía militar que podría tener la integración de una fuerza de paz para América Central<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>En su momento, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea elevaron respectivos informes, en los que consideraron negativo para sus propios intereses participar en una iniciativa semejante, aunque existieron matices en la oposición de las tres fuerzas.

### 5. Estabilidad democrática y política exterior

El actual proceso de transición procura la reformulación del contenido de la democracia en la Argentina y no su mera recuperación formal. Según la opinión de Alfonsín "la construcción de la democracia no puede ser vista simplemente como un proceso de restauración sino de creación de nuevas instituciones y de ejercicio de nuevas rutinas, nuevos hábitos y nuevos modos de convivencia entre las personas"<sup>13</sup>.

En la primera etapa de la transición, el alto nivel de violencia que caracterizó a la década del 70, llevó a que el concepto de democracia apareciera estrechamente vinculado con la salvaguardia de las libertades individuales, el respeto a los derechos humanos y con cuestiones relacionadas con el fundamento mismo para el ejercicio de la autoridad. Así, la reivindicación democrática colocó estos elementos en la primera línea de reclamos, los cuales parecen haber sido finalmente internalizados por muchos sectores de la sociedad argentina como componentes básicos del sistema democrático. Vale apuntar la enorme importancia de esta evolución por su capacidad de actuar como principio aglutinante de voluntades y de ser, al mismo tiempo, un punto de partida necesario para avanzar en la definición de la democracia argentina. Por su parte, la crisis económica incorporó al debate, en forma progresiva y creciente, una segunda línea de reclamos referidos a cuestiones vinculadas a la necesaria relación entre la democracia política y determinadas transformaciones socio-económicas.

En este marco, la política exterior de la transición ha operado como un instrumento esencial de fortalecimiento del sistema democrático. Además, la estabilidad democrática y la continuidad del proyecto externo fueron percibidas por el gobierno de Alfonsín como las dos caras de una misma moneda. En efecto, la estabilidad del sistema político se convirtió en un requisito para transformar la "mala imagen" de Argentina en el mundo —producto de políticas erráticas e impredecibles y no de campañas de desprestigio en el exterior, como pretendiera el Proceso— y crear las condiciones para revertir la crisis económica y encarar la modernización del país.

Por cierto, el rumbo seguido por la transición democrática y la alta compatibilidad externa de la actual política exterior, a diferencia de lo ocurrido durante el régimen militar, han fortalecido la posición internacional del país y, en consecuencia, la influencia positiva de las variables externas sobre el proceso interno de consolidación democrática. En este sentido, es preciso señalar que la opción estratégica de la administración Reagan en favor de la democracia en América Latina —que seguramente será mantenida por

<sup>13</sup>La Nación, junio 21 de 1987.

sus sucesores— ha constituido un factor externo de gran significación para el afianzamiento del orden constitucional, ya que desalienta los intentos de ruptura. Por otra parte, la clara y manifiesta adscripción del gobierno de Alfonsín a los valores esenciales del mundo occidental y su valoración positiva del sistema político norteamericano han contribuido a elevar el nivel de los consensos teóricos con Estados Unidos y resultado, al mismo tiempo, sumamente funcionales a la política latinoamericana del Ejecutivo estadounidense, particularmente, a sus intereses de seguridad en la región. Sin embargo, esta posición del gobierno argentino, que procura identificar aspectos comunes en la dimensión interna de ambos Estados, no excluye el rechazo a determinadas acciones de Estados Unidos y de otras democracias desarrolladas en el plano externo. Así, en la Universidad de Yale el propio Alfonsín señaló la existencia de “una escandalosa incongruencia entre los principios que muchas democracias del Norte consideran válidos para regir su vida interna y los que aplican para guiar su conducta internacional”<sup>14</sup>.

Este párrafo no sólo alude a Estados Unidos sino también a Gran Bretaña. En relación con este último país, parece cierto también que la consolidación democrática es una condición necesaria para avanzar en el camino de la recuperación pacífica de las islas del Atlántico Sur.

Los hechos ocurridos en estos últimos cuatro años muestran que el retorno a la democracia no modifica la naturaleza del conflicto ni proporciona recetas mágicas para su solución. Sin embargo, el afianzamiento de la estabilidad político-democrática y, por ende, de la política exterior es indispensable para garantizar a la comunidad internacional la continuidad de una posición de defensa de los derechos argentinos asentada sobre las vías diplomáticas. Vale recordar que la invasión militar a las islas por parte del gobierno de Galtieri —en el momento de mayor alineamiento estratégico con Estados Unidos— terminó abruptamente con la credibilidad militar y fracturó, en sus mismos cimientos, un aspecto central del primer diseño de políticas de la administración Reagan hacia América Latina: la recuperación y fortalecimiento de las relaciones con los “amigos” autoritarios. Indudablemente, la confiabilidad de los militares, al menos la de los argentinos, parece haberse perdido por un largo tiempo. Además, es preciso recordar también que el slogan más usado por Margaret Thatcher para movilizar a la opinión pública interna y mundial en favor de la recuperación militar de las islas fue la defensa de la población malvinense de las garras de la dictadura militar argentina.

Así, resulta claro que la estabilidad democrática es un requisito para dar predictibilidad a la acción externa argentina, para am-

<sup>14</sup>*La Nación*, noviembre 19 de 1986.

pliar y profundizar las relaciones argentino-británicas en distintos niveles y, finalmente, tornar confiable la firme voluntad del país de contemplar adecuadamente los intereses de los actuales pobladores de Malvinas.

Finalmente, es importante enfatizar la relación existente entre la política latinoamericana de Argentina y la estabilidad democrática. En efecto, desde la reimplantación de la democracia el país desarrolló una clara política tendiente a la defensa de la paz en la región que se evidenció, entre otros aspectos, en la firma del Tratado de Paz y Amistad con Chile, con el apoyo a una solución negociada a la crisis centroamericana y en la decisión de modificar hipótesis tradicionales de conflictos con los países vecinos.

Además, se reformuló la posición argentina frente a la integración regional, superando el acotado mercantilismo del gobierno militar. Junto a otros países latinoamericanos, la democracia argentina avanzó en el desarrollo de nuevas formas incrementales de cooperación y concertación, procurando trascender el integracionismo indiscriminado e inoperante de las últimas décadas. Indudablemente, el ejemplo más claro de esta política de acercamiento selectivo a la región es el proceso de integración iniciado con Brasil a partir de julio de 1986 que encontró en la simultaneidad de los procesos de transición en ambos países la causa de su mayor impulso. De esta manera, se profundizó la tendencia hacia el acercamiento bilateral inicia en 1979 con el acuerdo que puso fin a la vieja disputa sobre utilización de recursos naturales compartidos y que se afianzó, con una serie de pasos importantes, entre los que cabe mencionar, las gestiones diplomáticas de Brasil en favor de los derechos argentinos sobre Malvinas y la coordinación de posiciones en foros tales como la Asamblea General de Naciones Unidas, la UNCTAD y el GATT. Del mismo modo, la crisis de la deuda, el proteccionismo comercial del mundo industrializado, la necesidad de preservar a la región del conflicto Este-Oeste operaron como elementos aglutinantes, rescatando (en especial, del lado argentino) la vieja idea de la capacidad de "arrastre" en términos de la autonomía individual y colectiva del entendimiento previo y solidario de Argentina y Brasil.

Desde la perspectiva argentina la integración con Brasil procura la consolidación del proceso democrático en ambos países, la modificación cualitativa de las relaciones político-estratégicas y comerciales bilaterales, el fortalecimiento y ampliación de condiciones tendientes a impulsar el proyecto de modernización del país, la concertación de posiciones y la defensa de intereses comunes de materia externa, tanto de orden político como económico.

Naturalmente, la voluntad integracionista del gobierno ha despertado suspicacias y resistencias por parte de algunos sectores in-

ternos. En este sentido, es importante señalar que los mayores reparos a los acuerdos surgieron de la órbita económica, desplazando a un segundo lugar las tradicionales cuestiones geopolíticas.

En este contexto, los argumentos sustentados por algunos sectores empresarios destacaron tanto los problemas derivados de los distintos niveles y grados de desarrollo alcanzados por Argentina y Brasil, como las dudas y temores existentes frente a las restricciones financieras y fiscales con que opera la economía argentina y asimismo, las diferencias entre ambos países en materia de financiamiento, regulaciones y costo del trabajo. Estos cuestionamientos, sin duda legítimos en muchos casos, constituyen, en gran medida, la expresión de los intereses corporativos de una buena parte del empresariado argentino acostumbrado a operar bajo la sombra protectora del Estado o en el marco de distintos proyectos de promoción sectorial o regional a través de los cuales ha compensado tradicionalmente sus deficiencias operativas.

A pesar de estas críticas, la marcha de las negociaciones, que ha ido acompañada por una creciente articulación entre los sectores empresarios y el gobierno, parece indicar un mayor y creciente apoyo del grueso del empresariado argentino a los acuerdos de integración. Apoyo que, por otra parte, ha sido prácticamente unánime en el caso de los partidos políticos. Finalmente, a pesar de los recelos existentes en sectores importantes de las Fuerzas Armadas de ambos países, las exigencias estratégicas de la nueva relación bilateral argentino-brasileña —como así también las que surgen de las políticas latinoamericanas de Argentina y Brasil— parecen fortalecer el desarrollo de hipótesis de convergencia en detrimento de las seculares hipótesis de conflicto que dieron lugar a las conocidas políticas de “paz armada” en América del Sur.

En suma, es indudable que la simultaneidad de la transición a la democracia en ambos países ha posibilitado el inicio de un proceso de reformulación profunda de las relaciones bilaterales en términos cooperativos. Es claro también que la continuidad democrática en Argentina y Brasil constituye un requisito para avanzar progresivamente en el camino trazado y superar en forma definitiva los nacionalismos decimonónicos, las viejas rivalidades y las tentaciones hegemónicas. En las circunstancias actuales, el mantenimiento de este rumbo no sería una mera reivindicación del postergado ideario unionista sino más bien el resultado de la existencia palpable de problemas e intereses comunes que orientan las políticas de Argentina y Brasil hacia vías concertadas y conjuntas aún inexploradas.

## II. El caso de Brasil

La política exterior que marca actualmente la actuación internacional de Brasil presenta como uno de sus rasgos principales la continuidad de un mismo proyecto implementado desde la primera mitad de los años setenta. Durante los últimos trece años este proyecto sufrió alteraciones en lo que respecta a sus énfasis, variando de acuerdo con el pensamiento y la praxis de sus conductores y con las fusiones provenientes de demandas internas y externas. Al mismo tiempo la continuidad de esta política le otorgó una cierta autonomía, imprimiendo un sentido permanente a su formulación.

La aparente solidez que caracteriza la política exterior brasileña, transmitiendo muchas veces la imagen de ser conducida por un "piloto automático" puede, sin embargo, crear ciertas nociones equivocadas. Estos equívocos pueden ser aún mayores cuando se contempla la cuestión de la articulación entre el proyecto de relaciones externas del país y el orden político vigente internamente. El hecho de que haya perdurado, sin mayores alteraciones, el mismo proyecto de política exterior en los dos últimos años del gobierno democrático que en los últimos once años del régimen militar, representa un dato significativo en este sentido. Lo importante de destacarse aquí es la naturaleza política de este proyecto así como también su real correlación con un sistema democrático. De hecho esta cuestión contiene una dimensión interna y otra externa, en la medida en que la cuestión de la democracia aparece en los dos planos.

Nuestra hipótesis es la de que el actual proyecto de política externa de Brasil presupone, en mayor o menor escala, la existencia de normas democráticas tanto a nivel doméstico como en el escenario internacional. La inexistencia de una plenitud democrática en uno y otro caso, parcializan la implementación de este proyecto. Esta, no obstante, ha sido una constante desde su inauguración, tanto en el campo interno como en el externo. Para una mejor comprensión de esta idea será analizada la articulación entre la política exterior brasileña y el sistema democrático, en el plano doméstico e internacional durante los últimos trece años. Pretendemos verificar la importancia para esta política exterior en este período de los condicionamientos internos y externos vinculados a un proyecto "democratizante".

### 1. *Las premisas del proyecto*

El actual proyecto de la política exterior de Brasil se inaugura en 1974, cuando fue lanzado un conjunto de nuevos principios orienta-

dores de la acción internacional del país. Las bases políticas internas de sustentación de este proyecto estuvieron en importantes climas de la corporación diplomática y del estamento militar. En el ámbito de Itamaraty los principales responsables pertenecían a una misma generación, que tenía como mayor inspiración el trabajo práctico y teórico del embajador Araujo Castro<sup>1</sup>. Vale resaltar que tanto en el caso del ministro Azeredo da Silveira (1974-78) como en el del ministro Saraiva Guerreiro (1979-84) la política exterior brasileña, a pesar de mantenerse fiel a una fórmula básica de principios, presentó trazos específicos en su formulación e implementación.

La política exterior brasileña iniciada en 1974 comprendía tres líneas de acción fundamentales: 1) la redefinición de las relaciones con los Estados Unidos; 2) la búsqueda de una neutralidad ideológica; 3) la aproximación con el Tercer Mundo.

En el caso de las relaciones con los Estados Unidos, la iniciativa fundamental a ser destacada fue la ruptura del "alineamiento automático". Se tornó explícita a partir de entonces la disociación entre la permanencia de los militares en el gobierno y la adopción de una política exterior alineada a los Estados Unidos. La identificación ideológica entre Brasilia y Washington, en función de la doctrina anticomunista, perdió un sentido concreto tornándose cada vez más un vínculo de naturaleza ideológica. Al mismo tiempo hubo una transformación estructural de las relaciones económicas Brasil-Estados Unidos, que se caracterizó por un proceso de diversificación en los lazos de intercambio principalmente del lado brasileño. Además de tener sus ventas al mercado norteamericano progresivamente dominadas por productos manufacturados, Brasil a partir de mediados de los años 70, profundizó sustancialmente sus vínculos en el campo comercial, financiero y de inversiones con las otras economías de la OECD.

Con respecto al tema de la neutralidad ideológica es relevante resaltar el nuevo horizonte que se abrió para la política exterior brasileña, posibilitando una transformación inédita en las relaciones internacionales del país. Por un lado el gobierno brasileño pasó a desarrollar vínculos con países cuyos programas políticos eran anteriormente rechazados por razones ideológicas, por el régimen militar del país. Ejemplos importantes en este sentido fue el establecimiento de relaciones con China comunista y el reconocimiento de los nuevos gobiernos de Angola, Mozambique, Cabo Verde y Guinea Bissau. En el primer caso se trató de la revisión de una de las pri-

<sup>1</sup>João Augusto de Araujo Castro fue ministro de Estado interino en 1962 y embajador de Brasil en Washington de 1970 a 1975, fecha en que falleció. Sus principales escritos fueron reunidos en el libro *Araujo Castro* (Brasilia: Ed. Universidad de Brasilia).

meras actitudes de "encierro" ideológico del gobierno militar inaugurado en 1964, y en el segundo el abandono definitivo de la orientación colonialista que había predominado en la política exterior brasileña en función de los históricos lazos con Portugal.

Finalmente, debe ser mencionado el esfuerzo de aproximación al Tercer Mundo, particularmente profundizado a partir de 1979 cuando Brasil pasó a adoptar explícitamente una postura tercermundista. Una clara demostración en este sentido fue la activa participación del país en los intentos de articulación de un diálogo Norte-Sur. Al mismo tiempo nuevas relaciones políticas y económicas fueron buscadas con África negra, el Oriente Medio y principalmente América Latina.

El desarrollo de la política externa brevemente descrito estuvo subordinado a variables internas y externas. Desde el punto de vista doméstico fue decisivo el compromiso del gobierno Geisel, inaugurado en 1974 con un proyecto de distensión política. La viabilidad del nuevo proyecto de política exterior dependía de reformulaciones de conceptos políticos estratégicos que inexorablemente implicarían una mayor flexibilidad ideológica del gobierno. Gracias al apartamiento de los sectores militares más "duros" en este período, se logró un creciente apoyo interno para la entonces llamada "política exterior pragmática".

Al mismo tiempo es importante tener en cuenta la intensidad de la relación entre la política exterior brasileña y el proceso de transición democrática<sup>2</sup>. Esta relación fue mucho más intensa en los primeros años de la distensión, cuando la política exterior se constituyó en uno de los espacios de modernización y de proyección, de un importante segmento militar, del empresariado financiero e industrial, y de la propia corporación diplomática. Vale subrayar también el creciente consenso adquirido por esta política exterior en el medio político más progresista, tornándose blanco de crítica de los sectores más conservadores de la élite política brasileña. A medida que se tornó cada vez más consensual entre los sectores económicos, políticos y militares, esta misma política fue ganando creciente autonomía en relación al proceso de transición democrática. Por un lado, el tema de las relaciones externas no se hacía presente en la agenda de negociaciones políticas internas entre el Estado y la sociedad. Para las agrupaciones partidarias de oposición no había mayores cuestionamientos en este terreno que mereciesen una movilización de sus fuerzas. Por otro, se creó progresivamente una dicotomía entre los "timings" de los avances de la política interna y de la política exterior. La lentitud del proceso de transición democrática —particularmente profundizado en 1983 con la derrota de

<sup>2</sup>Ver Mónica Hirst, "Transição Democrática e Política Externa: A experiência brasileira", *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 27, Nº 3, 1984.

la bandera de las elecciones directas para la presidencia— llevó a una relativa desunión entre los dos universos de la política del Estado.

En el plano internacional la nueva política exterior brasileña coincide con un período de mayor distensión. Lo que entonces fue bautizado como un “nuevo orden internacional”, abrió espacio para un conjunto de cambios que permitieron una nueva proyección internacional para algunos países latinoamericanos, entre ellos Brasil. El hecho de que los años 70 se caractericen por un relativo “limbo” del poder internacional de los Estados Unidos constituirá un particular incentivo para las naciones de su área de influencia con mayor capacidad de autonomía. Brasil será un país que hará uso de esta coyuntura económica y políticamente. En términos materiales, debe ser computada la propia política económica brasileña, que tenía como uno de sus corolarios la redefinición y diversificación de los vínculos externos del país en el campo financiero, comercial y de inversiones. En el plano político a pesar de las divergencias iniciales a nivel bilateral, el gobierno brasileño se benefició de los principios orientadores que el presidente americano Jimmy Carter procuró imprimir a la inserción internacional de los Estados Unidos. La experiencia de la Trilateral, la valorización de los espacios multilaterales y la preocupación específica por la cuestión del desarme, favorecían el proyecto brasileño de mayor autonomía internacional.

A partir de este contexto, la política exterior brasileña pasó a defender una inserción propia que tuviese como fin básico la ampliación de los espacios de negociación internacional. A través de una actividad diplomática frenética, el país amplió notablemente su capacidad de articulación con los países subdesarrollados y particularmente con la comunidad latinoamericana. La eficacia de esta nueva performance, sin embargo, se vio enormemente perjudicada hacia fines de los años 70. El proyecto de Brasil de convertirse en un “interlocutor válido del proceso de legitimación democrática de transformación del sistema internacional” fue fuertemente sacudido a partir de este período<sup>3</sup>.

El retraimiento del espacio internacional estuvo directamente asociado a los cambios de orientación de la política exterior norteamericana. Es interesante notar que a pesar de que Brasil tuviese redefinidas sus relaciones con los Estados Unidos seguía vulnerable a las “sacudidas” que este país era capaz de provocar sobre el sistema internacional. A partir del endurecimiento del gobierno Carter en el plano externo, mediante la invasión soviética a Afganistán a fines de 1979, comenzó a esbozarse un nuevo panorama sobre el sis-

<sup>3</sup>Ver Celso Lafer, “As Eleições de Novembro e a Política Exterior do Brasil”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, UFMG, Nº 57, Julho, 1983.

tema internacional. Con la inauguración de la administración republicana en 1980 la tendencia al recrudecimiento del conflicto Este-Oeste fue aún más acelerado. La perspectiva bipolar del gobierno de Reagan se transformó rápidamente en el eje central de las negociaciones norteamericanas a nivel bilateral y multilateral. Su corolario principal era la recuperación del poderío militar-estratégico de los Estados Unidos, tanto a través de la expansión de su capacidad militar o de la ampliación del compromiso de sus aliados. Este proceso fue obviamente acompañado por un encogimiento drástico de los espacios de negociación internacional, afectando directamente la atuación internacional de países como Brasil.

Simultáneamente, ocurrieron un conjunto de alteraciones en lo que respecta al sistema económico internacional, en función de la política monetaria y comercial de los Estados Unidos. El impacto sobre la economía internacional de la política monetaria norteamericana implementada a partir de 1979, creó un movimiento asimétrico, en el cual cada nuevo paso de los Estados Unidos en dirección a la recuperación de su economía correspondía a una inmersión más profunda en recetas recesivas de un gran número de países. La caída de las importaciones de estas economías afectó directamente la estrategia de diversificación del comercio exterior brasileño. Al mismo tiempo los saltos sucesivos de la tasa de intereses internacionales estrangulaban totalmente las relaciones del país en el campo financiero, que pasaron a concentrarse casi exclusivamente en la negociación de los compromisos ya acumulados. De 43,5 billones de dólares en 1978, la deuda externa brasileña alcanzó 53 billones de dólares en 1980, 73 billones de dólares en 1982 y más de 100 billones de dólares en 1984.

También en el terreno comercial aumentaron las restricciones externas para Brasil. El esfuerzo de los Estados Unidos de recuperar su posición hegemónica en el sistema económico internacional surtió efectos inmediatos sobre el perfil de sus relaciones con todos los países del mundo capitalista, entre ellos Brasil, que a poco fue transformándose en socio menor del déficit comercial norteamericano. En el espacio de dos años se concentró en forma vertiginosa el volumen de transacciones con el mercado norteamericano. Basta afirmar que en 1980 las ventas brasileñas para este mercado alcanzaban 3,5 billones de dólares, representando un déficit de 500 millones de dólares para Brasil. Ya en 1984 estas ventas pasaban los 13 billones de dólares, significando aproximadamente un superávit de 5,8 billones de dólares para Brasil. En este mismo año las ventas efectuadas para los Estados Unidos pasaron a representar el 28% de las exportaciones brasileñas, lo que era bastante contraste con el 17% que habían representado en 1980 y 1981<sup>4</sup>. En este mismo pe-

<sup>4</sup>Gazeta Mercantil, San Pablo, 23 de abril de 1984.

ríodo fue considerable el endurecimiento de la política comercial norteamericana en función, fundamentalmente, de las decisiones tomadas en el medio legislativo. Habiendo aumentado en los años 1976-82 de 40% a 55% el porcentual de las exportaciones brasileñas sujetas a gravámenes proteccionistas, la tendencia pasó a ser la de una política comercial cada vez más severa por parte de los Estados Unidos.

En este cuadro, los exportadores brasileños fueron articulándose gradualmente para la defensa de sus intereses en el propio territorio norteamericano, tornándose una práctica común la formación de "lobbies" junto al Congreso y a la "International Trade Commission". La administración Reagan, por su parte, se mostró cada vez menos pasiva frente a la contienda comercial Brasil-Estados Unidos, cobrando explícitamente el precio de la apertura del mercado de su país<sup>5</sup>. El blanco en este caso lo constituye la política de reserva de mercados adoptada por Brasil para la informática. Desde 1984, las divergencias sistemáticas sobre este tema viene ocupando un amplio espacio de la agenda económica bilateral de los dos países.

Otro punto también referido a la problemática comercial de progresivo estrangulamiento externo en cuanto a la negociación de los intereses se refiere, es el sector servicios y su inclusión en la agenda del GATT. A partir de la insistencia de que se iniciase una nueva ronda de negociación del GATT, Estados Unidos comenzó a presionar por una reglamentación internacional para el comercio de servicios. Desde 1982 Brasil viene manteniendo una posición firmemente contraria a esta posibilidad, en función de su baja capacidad competitiva con los países capitalistas avanzados en el mercado internacional de servicios. Este tema fue abiertamente confrontado en la reunión preparatoria de las negociaciones del GATT en 1986, cuando Brasil a través de alianzas con otros países del Tercer Mundo, donde se destacó la articulación con la India<sup>6</sup> consiguió evitar la inclusión automática del tema en las próximas negociaciones del GATT, debiendo antes merecer un estudio especial de un equipo de ministros y un tratamiento diferenciado del comercio de mercaderías.

La evolución reciente del sistema internacional, tanto en el plano político como económico, se tornó bastante desfavorable para el proyecto actual de la política exterior brasileña. En 1974 los condicionantes domésticos eran menos favorables a esta política, siendo necesaria una distensión interna para su implementación. Al mis-

<sup>5</sup>Ver William Brok, "Trade and Dept: The Vital Linkage", *Foreign Affairs*, New York vol. 62, Nº 5, 1984.

<sup>6</sup>Ver Diana Tussie y Margarita Aicardi, "La Argentina y la Nueva Ronda del GATT", *América Latina/Internacional*, Buenos Aires, FLACSO/EBA, vol. 3, Nº 10, octubre-diciembre 1986.

mo tiempo como fue visto, el contexto externo en este momento se mostraba con suficiente flexibilidad para absorber tal proyecto, ofreciéndole un espacio propicio a su expansión. La política exterior aparecía como un área de "vanguardia" del proceso de distensión interna, tornándose viable gracias al avance de una apertura con fines democratizantes, y de bajo perfil de las restricciones políticas y económicas del sistema internacional también relacionadas a un proyecto democratizante.

La reactivación de las restricciones internacionales a partir de fines de los años 70 afectó el libre curso de la política externa brasileña, aunque, sin alterar su base de apoyo interna. La autonomía relativa de que gozaba esta política, en función del consenso que adquirió a nivel interno, le otorgó una sobrevida excepcional al lado de cualquier otra política del Estado ejercida durante el período del gobierno militar. En este cuadro, la política externa tal como se formulara desde 1974, llega incólume a la Nueva República, para ser continuada en el contexto de un Brasil democrático.

## 2. *El contexto de la redemocratización*

En los dos últimos años la política exterior brasileña siguió en casi todos sus aspectos la orientación del período anterior. En términos comparativos respecto de otros países latinoamericanos, el proceso de redemocratización brasileña fue el que dio menor importancia al tema de la política externa. Al contrario de lo que ocurrió en Uruguay, Argentina y aún en Perú (que ya venía experimentando un régimen democrático), donde se dedicó especial atención a la política exterior y a las necesidades de su transformación, en Brasil se anunció desde las vísperas de la Nueva República que este era un terreno que no sufriría mayores modificaciones.

Una de las primeras señales de "nuevos tiempos" para Itamaraty fue su incorporación al juego de poder determinado por las disputas en torno de los ministerios que integran el gobierno. La nominación de Olavo Setúbal por Tancredo Neves en marzo de 1985 y de Roberto Abreu Sodré por Sarney en febrero de 1986, se insertaron en un conjunto de negociaciones realizadas con el medio político brasileño. La elección de un político y no de un profesional como había sucedido en los 11 años anteriores tuvo efectos inmediatos sobre la política externa. Es importante también resaltar que ambos ministros pertenecen a partidos de orientación política de centro-derecha, hiriendo los intereses de centro-izquierda (reunidos principalmente en el Partido de Movimiento Democrático Brasileño-PMDB) que apoya al actual gobierno. Al mismo tiempo debe ser mencionado que el proyecto de política exterior brasileño no se vio seriamente amenazado por estas nominaciones. A la solidez de Itamaraty como institución profesional y la continuidad de una políti-

ca exterior ejecutada a semejanza de un "piloto automático" se sumaba también la presencia de dos "ángeles de la guarda" de la corporación diplomática en puestos estratégicos: el embajador Paulo de Tarso en la Secretaría General del Ministerio y el embajador Rubén Ricúpero en la asesoría especial de la presidencia<sup>7</sup>.

Tanto Olavo Setúbal con la "diplomacia para resultados" como Roberto Sodré con la "diplomacia con libertad" se mostraron poco familiarizados con el proyecto en curso de la política exterior brasileña. Fueron diversas las declaraciones de ambos que contradecían orientaciones ya consolidadas de las posiciones internacionales del país<sup>8</sup>. A partir de los resultados de las elecciones del 15 de noviembre de 1986, con la aplastante victoria del PMDB, volvieron las presiones por la nominación de un nuevo ministro de relaciones exteriores. Esta nominación sin embargo, pasó a estar totalmente pendiente de una reforma ministerial más amplia. La indicación de un líder destacado del PMDB para Itamaraty podría cumplir un papel importante en cuanto al fortalecimiento de determinadas líneas de acción presentes en el ministerio. De hecho, lo que se nota a partir de la Nueva República es una actuación más discreta de este ministerio en la formulación e implementación de la política exterior brasileña. Si bien fue mantenida la orientación fundamental del período anterior, hubo un retraimiento en cuanto a la participación explícita del Itamaraty en el proceso decisorio de la política internacional del país.

Existirían dos razones principales que explican el retraimiento mencionado. Un primer motivo sería el hecho mismo de que los ministros nombrados para la cartera de relaciones exteriores no poseen trayectorias públicas directamente asociadas a las relaciones exteriores de Brasil. Otra explicación se liga a la diversificación de actores estatales y no estatales que pasaron a hacerse presentes en este proceso decisorio a partir de la apertura democrática. Como es obvio, a mayor número de actores corresponde la ampliación del abanico de intereses a ser contemplados por la política exterior. Vale afirmar que este fenómeno ha marcado fuertemente todos los campos de la política del Estado, constituyéndose en un fuerte de-

<sup>7</sup>El embajador Paulo de Tarso fue uno de los principales responsables del montaje del Departamento de Promoción Comercial en Itamaraty y particip  activamente en el proceso de diversificación de mercados y de relaciones diplomáticas de Brasil. Anteriormente el embajador Rubén Ric pero fue jefe del Departamento de las Américas durante el gobierno de Figueiredo con una actuación importante en la redefinición de las relaciones con los Estados Unidos y en la aproximación con América Latina.

<sup>8</sup>Ejemplos en este sentido fueron las primeras declaraciones de Olavo Setúbal sobre la cuestión de servicios en el ámbito del GATT admitiendo su inclusión en la nueva Ronda de Negociaciones o las afirmaciones de Roberto Abreu Sodré aceptando la posibilidad de revisión de la legislación brasileña de informática.

terminante de las impasses enfrentadas en el retorno a la democracia de Brasil.

En el campo de las relaciones externas deben ser destacados en particular el dinamismo de algunos actores estatales. Con respecto al Ministerio de Hacienda es importante resaltar su progresivo endurecimiento en las negociaciones económicas externas. Desde la sustitución de Francisco Dornelles por Dilson Funaro en la conducción de la política económica, esta fue la tendencia del gobierno brasileño en el terreno financiero y comercial. A pesar de estar relacionada fundamentalmente a "problemas de caja", la moratoria declarada por Brasil en febrero último representó también la reafirmación de la decisión de no recurrir a un préstamo "stand by" del Fondo Monetario Internacional y a su consecuente monitoreo sobre la economía brasileña. En términos intra-burocráticos la opción por la moratoria fue el resultado de una decisiva actuación del Ministerio de Hacienda junto a la presidencia, contando con el apoyo de otros organismos del estado. Vale recordar que durante el último gobierno del período militar cupo a Itamaraty asumir una posición más contestataria respecto de las reglas de juego del sistema financiero internacional, al lado de un Ministerio de Hacienda y de Planeamiento que actuaba en total sintonía con este mismo sistema. En el actual gobierno, sin embargo, prevalece una división de tareas relativamente armoniosa, en la cual Itamaraty apoya a través de la acción diplomática a los ministerios económicos.

Otro ministerio a ser destacado es el de Ciencia y Tecnología (MCT) creado recién en 1985. Se trata de un espacio privilegiado para las posiciones gubernamentales más radicalizadas en los temas relacionados a "soberanía" tecnológica. A pesar de constituir una pieza frágil en la estructura de poder que compone el Ejecutivo, este ministerio cumple el papel de representar grupos tecnológicos y tecnocráticos internos, en la formulación de la política científica y tecnológica del país. Los temas de mayor importancia sobre la responsabilidad del MCT son: la política de informática y la política nuclear. No existe, sin embargo, ningún tipo de monopolio de este ministerio sobre estas cuestiones en función de los múltiples intereses involucrados en sus políticas.

Desde el inicio del gobierno Sarney, por ejemplo, la política de informática pasó a ser manejada en forma compartida entre el MCT e Itamaraty, el primero responsable de su conducción interna —a través de la secretaría de Informática— y el segundo por los entendimientos diplomáticos referidos al tema... Esta doble responsabilidad, no obstante, no siempre correspondió a una perfecta armonización de las posiciones de ambas agencias burocráticas. A pesar de haber asumido siempre una posición firme frente a las presiones norteamericanas, la tendencia de Itamaraty fue la de mantener un

espacio de negociación con los Estados Unidos. El MCT, a su vez, influido por el segmento científico-burocrático de la SEI y por la orientación nacionalista de su ministro, fue, desde su creación, defensor de una posición intransigente respecto de las demandas norteamericanas. Surgió también a partir de la Nueva República, un foco de oposición a la política de informática en el interior del propio estado. Se trata del ministerio de Comunicaciones que en función de las posiciones asumidas por su titular, se tornó un fuerte aliado de los Estados Unidos en la cuestión de informática<sup>9</sup>.

La problemática tecnológica y su tratamiento como una cuestión de soberanía sufre la interferencia de otro sector del Estado fundamental en la definición del relacionamiento externo brasileño; el de los militares. Siempre hubo en Brasil injerencia de los militares en problemas tecnológicos relacionados a la seguridad nacional del país. A partir de 1954, sin embargo, esta injerencia se constituyó en una prolongación de la actuación de los militares en la vida nacional brasileña como un todo. Desde el proceso de redemocratización en 1985 la presencia de los militares en las cuestiones referentes a tecnología y seguridad ganaron un nuevo sentido.

El notable avance de la industria bélica, sumado a la expansión sistemática del conocimiento tecnológico en el área de informática y de energía nuclear creó por sí mismo un espacio permanente para los militares en el campo de la política exterior brasileña, independiente de la vigencia de un régimen militar. La actuación de algunos grupos militares en la formulación e implementación de políticas que permitieron estos avances otorgó una imagen de credibilidad y funcionalidad a esta presencia. Al mismo tiempo, se tornó cada vez más perceptible la existencia de un proyecto de poder por parte de estos sectores que extrapo<sup>1</sup>a la simple defensa del orden interno. Junto a la visión de que deben actuar en la defensa de dicho orden, los militares brasileños vienen defendiendo la conquista de un espacio autónomo de actuación externa articulado a una proyección nacional, que pasa inevitablemente por la capacidad de disponer de instrumentos estratégicos fundamentales. Estos instrumentos se extienden desde un control más efectivo de las fronteras del país, hasta la posesión de la tecnología necesaria para la construcción de una bomba atómica<sup>10</sup>. Resulta clara la compatibilidad de este proyecto con el diseño actual de la política exterior de Brasil, habiendo inclusive un sentido complementario entre los dos. No

<sup>9</sup>Fueron innumerables las declaraciones del ministro Antonio Carlos Magalhães contrarias a la política de reserva de mercado defendida por el MCT.

<sup>10</sup>Importantes indicadores recientes son el proyecto Calha Norte, que pretende reforzar las fronteras del norte del país y los avances del Proyecto Paralelo destinado a desarrollar la tecnología nuclear brasileña.

obstante, no es totalmente evidente aún su complementariedad con el proceso de democratización en marcha en el país.

Finalmente, con referencia a la diversificación de actores estatales en el proceso decisorio y en la implantación de política exterior de Brasil, es importante señalar la actuación del presidente José Sarney. De la misma forma que el primer mandatario asumió gradualmente mayor firmeza en la conducción de la política interna del país, también pasó a expresar mayor determinación en la defensa de los intereses de Brasil en el plano internacional. Desde la XL Asamb'ea Anual de las Naciones Unidas de 1985, cuando pronunció su discurso inaugural, Sarney asumió con particular contundencia las premisas orientadoras de la política exterior brasileña. El sello presidencial en determinadas posiciones del país han llevado, a su vez, a que algunos intereses nacionales estuvieran progresivamente asociados a un discurso nacionalista. Al mismo tiempo Sarney viene procurando llevar al campo de las relaciones externas el mismo estilo que desarrolla internamente, de informalidad, sobriedad y visión del mundo literario valorizando su condición de "presidente poeta"<sup>11</sup>.

Con respecto a la participación de actores no estatales en el terreno de la política externa durante los dos primeros años de la Nueva República interesa destacar la "performance" del medio parlamentario brasileño. En términos generales la política exterior nunca fue un tema de mayor importancia para la clase política brasileña, teniendo una presencia marginal en el debate legislativo. El peso de las cuestiones socio-económicas y de la política interna en la vida del país llevaron a que el famoso slogan "La política externa no da votos" fuera particularmente correcto para el caso brasileño. Este hecho fue más reforzado aún por el consenso interno creado a partir de los años setenta en cuanto a la formulación e implementación de la política internacional de Brasil.

Entre los ejemplos más ilustrativos del reducido interés doméstico por temáticas de política exterior podemos citar la derrota electoral que dos parlamentarios particularmente preocupados por este campo sufrieron en las elecciones legislativas de 1986. Se trata en este caso de los ex diputados Marcos Santilli y Airton Fausto, quienes mantuvieron durante todo el período de sus mandatos una participación considerable en cuestiones de política internacional, principalmente relacionados al tema palestino.

Al revisar el contenido de los discursos parlamentarios desde 1985, que se remiten a cuestiones internacionales, se percibe una concentración en los siguientes temas: deuda externa, América Central —con énfasis en el problema del restablecimiento de relaciones

<sup>11</sup>José Sarney, "Brazil: A President's Story", *Foreign Affairs*, Fall, 1986, pp. 101-117.

dip'omáticas con Cuba—, cuestión nuclear, integración latinoamericana —con énfasis en las relaciones Brasil-Argentina—; informática, y África del Sur. En realidad no existen grandes diferencias en comparación con la agenda parlamentaria de política exterior de los dos últimos gobiernos militares. La alteración principal se da en el número de discursos dedicados a las temáticas mencionadas y al esfuerzo de articular su debate al momento político del país. En este sentido, el apoyo anteriormente hipotecado a Itamaraty pasó a ser compartido, y algunas veces hasta monopolizado por la actuación personal del presidente Sarney. En lo que se refiere al espectro partidario, la línea más crítica proviene de sectores del PMDB y de los partidos de oposición, Partido Democrático Trabalhista (PDT) y Partido de los Trabalhadores (PT).

Concretamente, un grupo reducido de parlamentarios procura desarrollar un trabajo más activo en el campo de la política exterior, ya sea presionando por algunas redefiniciones del Ejecutivo, o buscando ampliar un espacio propio de actuación en las relaciones internacionales del país<sup>12</sup>. El área de interés privilegiada en este último caso es el de las relaciones con América Latina, particularmente visible con respecto a Cuba, Chile y Argentina en el último par de años.

La decisión del gobierno brasileño de restablecer relaciones diplomáticas con Cuba el 14 de junio de 1986, después de 22 años de interrupción dependió fundamentalmente de negociaciones en el medio militar. Sin embargo, no debe ser descartada la presión ejercida por el medio parlamentario desde principios de 1985. Esta presión también se tornó corriente en relación al gobierno Pinochet y a la necesidad de que se promoviese un mayor distanciamiento entre Brasil y Chile. Desde el inicio de su gobierno, Sarney procuró mantener cierto apartamiento de Chile, habiendo suspendido en los primeros meses de su gestión la venta de material bélico para este país. Esta actitud fue reforzada en mayo de 1986, en ocasión de la visita de una delegación de congresistas brasileños a Chile, invitados para una asamblea parlamentaria internacional con participantes latinoamericanos y europeo<sup>13</sup>.

Finalmente, se deben mencionar los intentos de aproximación in-

<sup>12</sup>Actualmente se destacan como parlamentarios más preocupados con la política exterior del país el senador Severo Gomes (PMDB); el senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB); el senador Itamar Franco (PMDB); el diputado João Herman Netto (PMDB); el diputado Fernando Gasparian (PMDB); y Roberto D'Ávila (PDT).

<sup>13</sup>La actuación de algunos parlamentarios brasileños durante la reunión de confrontación verbal con el régimen chileno, creó dificultades diplomáticas para el gobierno de Sarney. Este hecho, no obstante, no impidió que la embajada de Brasil en Santiago actuase en el sentido de proteger la integridad física de los parlamentarios visitantes, rompiendo la vieja imagen de neutralidad y convivencia con el gobierno Pinochet que había mantenido en otras épocas.

terparlamentaria Brasil-Argentina a partir de la iniciativa de mayor acercamiento entre los gobiernos de ambos países. Desde los primeros momentos de la implementación de este proyecto hubo un esfuerzo por parte de los congresistas brasileños y argentinos para crear una agenda propia de entendimiento. De ambos lados fueron tramitadas dentro de los respectivos Parlamentos propuestas de creación de una comisión parlamentaria binacional permanente, con el fin último de fortalecer recíprocamente ambos procesos de redemocratización. Los resultados concretos de este proyecto aún son bastante incipientes, teniendo en cuenta su baja prioridad al lado de los problemas atinentes a la propia estabilidad del orden democrático en Argentina y en Brasil.

### 3. Algunos ejemplos concretos

Como se puede percibir la política externa brasileña enfrenta actualmente un conjunto de condicionantes externos e internos que inciden sobre su formulación e implementación. Estos condicionamientos se encuentran en el presente sobredeterminados, por un lado por el contexto crecientemente cerrado y de reducida flexibilidad del escenario internacional, y por otro por los avances y retrocesos del proceso de transición democrática en Brasil. Al mismo tiempo que el proceso interno de retorno a la democracia condiciona la mecánica decisoria de la política externa a nivel doméstico, permite que se abran nuevos frentes de acción internacional para el país. A continuación serán brevemente analizados tres puntos de la agenda de política externa brasileña cuya evolución está condicionada directa o indirectamente por el contexto democrático, la política de informática, las relaciones con la Argentina, y el debate sobre la política externa en el contexto de la Asamblea Constituyente.

1. La política de informática brasileña constituye el ítem más importante de la agenda de negociaciones comerciales Brasil-Estados Unidos en los últimos tres años. Su carácter litigioso estuvo directamente relacionado a la tramitación de un proyecto de ley en el Congreso brasileño que estableció un plazo de 8 años de reserva del mercado en Brasil para la producción nacional de informática. Transformado en ley a partir de 1984, esta determinación se tornó el principal punto de divergencia entre la administración Reagan y el gobierno brasileño.

La rápida politización del tema de informática se debió en gran parte al proceso de democratización que el país experimentaba. El período de discusión de la ley de Informática en el Congreso coincidió con el de la disputa electoral Maluf/Tancredo, y con la propia valorización de las instituciones democráticas en el país. Por otro lado, la victoria de Tancredo Neves y la toma de posesión de José Sarney representaron automáticamente la intención de dar con-

tinuidad a esta política. En septiembre de 1985, la administración Reagan formalizó su decisión de combatir la política de informática en Brasil a través de una acción legal contra el país, por sus restricciones a la entrada de empresas norteamericanas en el sector. El hecho de que esta decisión fue anunciada en la fecha conmemorativa de la independencia brasileña fue interpretada en el medio político y gubernamental brasileño como una afrenta al país. A partir de entonces el tono nacionalista empleado en los discursos parlamentarios brasileños sobre el tema de informática se tornó aún más virulento. También fueron polarizadas las divergencias en el seno del propio estado a través de un creciente choque entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Comunicaciones.

Del lado del gobierno norteamericano la iniciativa de la Casa Blanca se insertó en una estrategia más amplia de neutralizar los ánimos proteccionistas del Capitolio. La investigación sobre la política de informática en Brasil integraba un paquete de litigios comerciales del país, que incluía el tema del cuero y del tabaco con Japón, el de las frutas en conserva con la Comunidad Económica Europea, y el de los seguros con Corea del Sur.

Frente a la repercusión de su decisión en Brasil, el gobierno norteamericano concedió un pequeño retroceso tácito. Junto a la investigación unilateral se admitió la realización de una consulta formal bilateral, que se tradujo en un conjunto de reuniones entre las autoridades de los dos países a lo largo de 1986<sup>14</sup>. Las tres cuestiones principales debatidas en estos encuentros fueron: los daños comerciales causados a los Estados Unidos por la política de informática brasileña; la posibilidad de formación de "joint-ventures" entre empresas norteamericanas y brasileñas del sector; el reglamento jurídico a ser adoptado en Brasil para el área de "software". Frente a las presiones de los Estados Unidos el gobierno brasileño pasó a manifestar posiciones más flexibles con respecto a los dos últimos problemas<sup>15</sup>.

Ciertamente las negociaciones Brasil-Estados Unidos con respecto al tema de informática proseguirán por bastante tiempo. Son diversas las variables en juego, tornando difícil una solución rápida para ambos países. Del lado brasileño es clara la disposición de

<sup>14</sup>Durante 1986 fueron realizadas cuatro reuniones de consulta bilaterales entre miembros de us Trade Representative e Itamaraty; la primera fue en Caracas en el mes de enero, la segunda y tercera en París en los meses de julio y agosto y la cuarta en Bruselas en el mes de diciembre.

<sup>15</sup>En el caso del "software" una demostración importante fue la decisión del Conselho Nacional de Informática e Automação (CONIN) de aprobar el derecho de autor como normal; y de las "joint ventures", la autorización del gobierno brasileño para la asociación entre el grupo siderúrgico "gaucho" Gerdan y la empresa IBM.

mantener firmeza en cuanto a los límites posibles de esta negociación, teniéndose como una cuestión cerrada la no alteración de la legislación vigente. Esta decisión es endosada por el propio contexto democrático interno y la consecuente movilización de diferentes sectores de la sociedad en torno a la cuestión. Al mismo tiempo están en jaque intereses de la política tecnológica e industrial que extrapolan el problema de la informática. No debe ser omitido también el hecho de que desde el inicio, sectores militares brasileños estuvieron directamente involucrados en la formulación e implementación de la política de informática del país. Todos estos factores llevan a que el tema venga mereciendo un tratamiento especial, constituyendo para el gobierno una cuestión de soberanía nacional.

La capacidad de resistencia de Brasil en este contencioso, sin embargo, no es ilimitada. En primer lugar deben ser recordados los riesgos comerciales en juego. Los Estados Unidos representan un socio comercial vital para la economía brasileña. Una represalia comercial "para hacerse valer" traería consecuencias nefastas para la balanza comercial y de pagos del país. Existen también las secuelas que este contencioso puede causar en el campo de las inversiones. Entre las razones apuntadas para la retracción de las inversiones entre las razones apuntadas para la retracción de las inversiones extranjeras en Brasil, en el período más reciente, se encuentra la de un creciente temor de que sea adoptada una legislación más rígida para la remesa de capitales de empresas multinacionales. Este temor estaría relacionado a la preocupación de que el gobierno brasileño estuviese optando de forma generalizada por una política económica crecientemente proteccionista y nacionalista.

De parte del gobierno norteamericano el ejercicio de presiones sobre la política de informática en Brasil tiende también a una complejización. Más que de una inquietud comercial se trata de una preocupación política, de frenar la fiebre proteccionista del Congreso a través de medidas específicas y eficaces. Externamente se coloca la cuestión de la política de poder, y de su aplicación en el ámbito latinoamericano. A pesar de no perseguir un proyecto especial para América Latina, la administración Reagan se caracterizó, desde un primer momento, por una actitud firme e inflexible en cuanto a sus intereses en la región. En este contexto, no conviene a los Estados Unidos ver vaciado su poder de presión respecto de los países latinoamericanos. Un conflicto abierto con Brasil siempre fue percibido como un riesgo político, que en el momento actual —más que nunca— podría surtir un efecto más disgregador sobre la llamada comunidad interamericana.

2. El segundo tema a ser desarrollado se refiere a las relaciones Brasil-Argentina. A partir del proceso de redemocratización de am-

bos países la importancia de esta vinculación fue plenamente asumida a nivel diplomático, político-militar, y económico por los gobiernos de los dos lados. El nuevo esfuerzo de aproximación ganó especial impulso con el encuentro Alfonsín-Sarney en Foz de Iguazú a fines de noviembre de 1985, cuando se explicitó una plena sintonía entre los dos gobiernos.

La asunción de José Sarney a la presidencia de Brasil, luego de la muerte de Tancredo Neves, fue acompañada por un período de indefiniciones de la política interna y externa, típicamente sucedida por un conjunto de decisiones bastante precisas. En lugar de lanzar un proyecto de carácter global, Sarney adoptó una estrategia "paso a paso" en el terreno de la política exterior. En este contexto el gobierno manifestó su intención de dar prioridad a las relaciones con América Latina, destacando la importancia de un entendimiento más estrecho con la Argentina. La coincidencia entre esta inclinación y el agudo momento de crisis en las relaciones comerciales argentino-brasileñas creó un espacio inédito para una "intervención política". Fue decidida entonces una voluminosa compra de trigo argentino por Brasil, como un primer paso de distensión<sup>16</sup>. Al mismo tiempo fueron realizados recíprocamente esfuerzos de aproximación política y económica con vistas a un nuevo patrón de entendimiento bilateral.

En este mismo contexto fue realizado en julio de 1986 un nuevo encuentro presidencial acompañado esta vez de la firma de 12 protocolos bilaterales que abarcaban una amplia gama de asuntos<sup>17</sup>. Durante la segunda mitad de 1986 autoridades argentinas y brasileñas desarrollaron una febril actividad con el fin de otorgar un contenido más preciso a estos documentos. Este empeño culminó en el segundo encuentro presidencial del año, en diciembre, cuando cinco nuevos protocolos fueron formalizados<sup>18</sup>. Además de los contactos entre autoridades gubernamentales esta aproximación viene propiciando un mayor entendimiento entre el sector empresarial y político de los dos países.

Existen innumerables aspectos a ser mencionados es cuanto a la viabilidad de medio y largo plazo del reciente esfuerzo de acerca-

<sup>16</sup>Fue realizado un acuerdo comercial quinquenal por el cual Argentina deberá vender a Brasil anualmente 1.350.000 toneladas para alcanzar 2 millones de toneladas en 1990.

<sup>17</sup>Los protocolos firmados contemplan los siguientes temas: política de abastecimiento común de alimentos; estatuto para empresas binacionales; convenio de provisión de trigo; intercambio compensado de bienes de capital; expansión del comercio; cooperación nuclear; cooperación biotecnológica; asuntos financieros; fondos de inversión; cooperación aeronáutica; estudios económicos; cooperación energética.

<sup>18</sup>Los cinco protocolos suscritos en esta ocasión abarcan los sectores siderúrgico, de comunicaciones, de cooperación nuclear, de transportes marítimos y de transportes terrestres.

miento Brasil-Argentina. El debate suscitado en los dos países, con mayor resonancia en la sociedad argentina que en la brasileña, evidencia un conjunto de intereses involucrados en este proyecto. Sin duda el sector más movilizado es el ámbito privado de los dos lados, particularmente preocupado respecto de las condiciones de competitividad de las actividades que desarrollan frente a la nación vecina. En el caso argentino, no cabe duda que estas preocupaciones están aún más presentes en función de la experiencia de fines de los años setenta de apertura económica, responsable en gran parte por la desindustrialización del país.

De acuerdo con los objetivos de este trabajo lo que más interesa destacar sin embargo, es el vínculo entre el proyecto de aproximación Brasil-Argentina y el proceso de redemocratización en curso en los dos países. Existe actualmente por parte de ambos gobiernos la visión de que esta aproximación puede constituirse en un instrumento de fortalecimiento recíproco de sus respectivos procesos de transición democrática. Al mismo tiempo se pretende que esta reciprocidad se extienda al plano internacional, donde se entrelazan intereses convergentes de las políticas exteriores de ambos gobiernos. El tema del Atlántico Sur es un ejemplo importante en este sentido en la medida en que existen intereses comunes en cuanto a su preservación como zona de paz y su exclusión del plano de las disputas Este-Oeste.

La idea de vincular al contexto democrático la integración Brasil-Argentina contiene también una visible inspiración en la experiencia europea de fines de los años 50. Utilizándose tanto esta experiencia como parámetro comparativo, como la propia historia de las relaciones Brasil-Argentina, es innegable que existen mejores condiciones para una integración a partir de un contexto democrático. Tanto en el caso europeo como en el de las relaciones argentino-brasileñas la presencia de gobierno no-democráticos siempre constituyó un elemento de distanciamiento. Aún durante la aproximación Videla-Figueiredo de fines de los años 70 fueron claros los límites a una aproximación más profunda. Entre las razones de esta limitación está la propia doctrina militar —que en los gobiernos no-democráticos asumieron un peso determinante— que resiste abandonar el principio de “vecino enemigo”.

Actualmente la simetría entre los momentos políticos vividos por ambas naciones crearon un espacio inédito de diálogo, consultas y debates bilaterales. Este cuadro extremadamente favorable, sin embargo, presenta también algunos obstáculos de naturaleza económica y política. En términos económicos el mayor problema en este momento es el de la convergencia entre las políticas económicas de los dos gobiernos. Un desafío importante del proyecto de integración Brasil-Argentina será conseguir que su proyecto no sea afecta-

do por las medidas de política económica necesarias para develar crisis internas. En el campo político dos cuestiones sobresalen. La primera, ya mencionada brevemente, es el de la negociación interna de ambos lados entre el gobierno y el sector militar. Este tema obviamente trasciende la problemática de las relaciones Brasil-Argentina, refiriéndose a aspectos más globales de la transición democrática y al conjunto de ítemes que pertenecen a las negociaciones de los actuales gobiernos civiles en Brasil y en Argentina con los segmentos militares. De todas formas, vale registrar que existen todavía resistencias en algunos sectores militares a un proyecto de plena integración entre los dos países que implique una colaboración permanente en el campo militar-estratégico<sup>19</sup>. La segunda cuestión también está relacionada a una dimensión macro-política del proceso de redemocratización de estos países. Se trata de una diferencia cualitativa entre los gobiernos de José Sarney y Raúl Alfonsín, en lo que respecta a la utilización de mecánicas democráticas. Es bastante contrastante la legitimidad interna actual de los dos mandatarios en función del propio proceso político que los condujo al poder. La ausencia de una base de sustentación sólida y permanente en el caso del presidente Sarney le ocasionó una crisis de legitimidad de difícil solución. No interesa en este momento profundizar la discusión respecto de la crisis política brasileña pero sí percibir las posibles consecuencias para el proyecto de integración en análisis. Sobresale aquí el hecho de que este proyecto constituye en gran medida una iniciativa gubernamental con apoyo explícito de los presidentes de los dos países. Dependiendo del contexto político interno en Brasil y en Argentina el apoyo personal de ambos mandatarios puede representar tanto un elemento que fortalezca como uno que debilite la aproximación promovida de lado a lado.

3. El tercer tema a ser contemplado será el debate en torno de la política exterior en el contexto de la Asamblea Constituyente. La elaboración de una nueva carta constitucional viene suscitando en Brasil un conjunto de discusiones que abarcan los más diferentes aspectos de la organización social, económica y política del país. En todas estas discusiones existe como telón de fondo la cuestión de la relación *ejecutivo-legislativo* y la delimitación de poderes entre los dos en cada ítem específico. Al mismo tiempo, es importante tener en cuenta el contexto histórico de la Asamblea Constituyente convocada después de 22 años de régimen autoritario, en el cual siempre prevaleció la concentración de poderes en manos del ejecutivo. Entre las políticas de estado que enfrentan esta discusión está la política exterior.

<sup>19</sup>En el caso brasileño la mayor resistencia se percibe en sectores del ejército, en tanto que en Argentina esta actitud se encuentra principalmente en la marina.

Colisionan en este caso dos posiciones claras, una que proviene del medio parlamentario, y otra del gobierno, más precisamente del Ministerio de Relaciones Exteriores. Del lado de la clase política se resalta la idea de que el proceso de redemocratización, que tiene en la elaboración de una nueva Constitución su expresión fundamental, implica necesariamente la ampliación de las prerrogativas atribuidas al Congreso Nacional. En el caso de la política exterior esta demanda se traduce en la plena participación del legislativo en la *proposición, aprobación y suspensión* (incluyendo posibles alteraciones o ampliaciones) de todos los acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales suscritos por el gobierno en lo exterior. Uno de los objetivos es evitar que a través de los mecanismos de "ajustes complementarios" o de "aplicación provisoria" estos entendimientos formales sean alterados o entren en vigor sin la aprobación parlamentaria. En un discurso que critica la utilización de este tipo de subterfugios, citando como ejemplo alteraciones realizadas en el tratado con Paraguay sobre Itaipú y un pacto celebrado con los Estados Unidos disciplinando el comercio bilateral de textiles de algodón, el senador Itamar Franco (PMDB) analizó este punto en el Congreso<sup>20</sup>. El senador afirmó entonces: "...creemos que la próxima Constitución debe explicitar de forma clara, inequívoca y hasta redundante, si esto fuera necesario, la verdadera extensión de los poderes del Congreso en materia de actos internacionales y, correlativamente, trazar los límites de la acción ejecutiva. La ampliación de los poderes legislativos en la materia obedece a una línea evolutiva histórica tendiente a transferir al órgano representativo de la opinión pública la capacidad decisoria final en un asunto de tamaño magnitud". Expresamente fueron reivindicadas las siguientes atribuciones para la casa legislativa: 1) previa autorización para denuncia de tratados, así como el reconocimiento de su competencia de iniciativas en tal asunto; 2) aprobación de texto de reserva y/o introducción de modificaciones, induciendo por esta vía al Poder Ejecutivo a renegociar la materia; 3) que se torne viable la iniciativa parlamentaria tendiente a provocar la adhesión por parte del Ejecutivo a un texto internacional vigente; 4) fijación de plazo para la ratificación del texto aprobado en el ámbito legislativo<sup>21</sup>.

Además de los temas jurídicos específicos mencionados y la búsqueda de una participación más activa del Congreso en las decisiones de política exterior, algunos parlamentarios reivindican la participación del poder legislativo en los grandes temas de las relaciones internacionales de Brasil, como la cuestión nuclear y la deuda externa. Se argumenta, por ejemplo, que un acuerdo "stand by"

<sup>20</sup>*Diário do Congresso Nacional*, Congreso Nacional, 18 y 25 de octubre de 1985.

<sup>21</sup>*Ibid.*

firmado con el Fondo Monetario Internacional debería ser aprobado por el Parlamento. El tratamiento de estas cuestiones por el Ejecutivo como son de soberanía nacional justifica plenamente esta reivindicación, por defenderse la presencia del legislativo en los procesos decisorios que involucran la soberanía del país.

Estas demandas, a su vez, tropiezan con una realidad que además de ser levantada por el ejecutivo es reconocida en el propio medio político. El desinterés que existe entre diputados y senadores con respecto a la política exterior constituye una dificultad concreta en este caso. El propio senador Fernando Henrique Cardoso reconoce esta deficiencia y sugiere una mayor movilización de su clase en torno a esta problemática. En un discurso proferido sobre el tema, Cardoso expresó: "...libres de las peleas verbales de las cancellerías y de las responsabilidades ejecutivas, directamente ligadas a la administración de las relaciones exteriores, los partidos políticos, más particularmente, y los Parlamentos, de forma general, podrían canalizar parte de sus energías respectivas en dirección a temas ligados a la política exterior y a las relaciones internacionales. Esta "conquista" de la política exterior por los partidos y legislativos no depende necesariamente de nuevos dispositivos institucionales de participación, aun cuando no se pueda excluirlas, sino sobre todo de la voluntad manifiesta de parte sustancial de sus miembros respectivos; el "despertar" para la política exterior significa el reconocimiento por la sociedad civil de que las relaciones internacionales dejaran de ser una cuestión secundaria en el Brasil actual"<sup>22</sup>.

Desde el punto de vista del ejecutivo, y particularmente de Itamaraty la cuestión de una nueva delimitación de poderes en el área de la política exterior suscitó un conjunto de problemas relacionados a su inserción en el contexto de una transición democrática. Se debe retornar aquí a uno de los puntos de arrollados inicialmente en este trabajo en cuanto a la relativa autonomía de la cual dispuso el Ministerio de Relaciones Exteriores; en los dos últimos gobiernos militares en Brasil. Esta autonomía estuvo refrendada por cuatro elementos fundamentales: la autonomía de que gozaba el propio ejecutivo como un todo; la autonomía de Itamaraty dentro del propio aparato de estado gracias a la convergencia de determinados proyectos y a apoyos cruciales en el circuito de poder; el carácter altamente profesional de la actuación de este ministerio; y el consenso existente en el medio político en cuanto a los principios orientadores de la política exterior del país. En el cuadro de una Asamblea Constituyente y de la redefinición del funcionamiento de la vida política nacional se torna casi inevitable que se cuestione esta autonomía. Se asiste en este momento, por lo tanto, a la negocia-

<sup>22</sup>*Diário do Congresso Nacional*, Congresso Nacional, 18 de septiembre de 1986,

ción del "ajuste" posible entre esta autonomía y el establecimiento de un nuevo equilibrio entre los poderes legislativo y el ejecutivo en la conducción de la política exterior.

De hecho, el Itamaraty enfrenta actualmente dos frentes de negociación. Al mismo tiempo que los parlamentarios presionan por la ampliación de su presencia en la política internacional del país, se hacen sentir restricciones por parte del medio militar en cuanto a la implementación de determinadas decisiones. La profundización de algunas directrices del proyecto de política exterior en curso desde mediados de los años setenta, choca con principios considerados vitales para algunos sectores del estamento militar. Un ejemplo ya mencionado en este estudio es el de las relaciones con Argentina y la posibilidad de una sociedad estable en el campo de la industria militar y de la tecnología nuclear. El tema de la desmilitarización del Atlántico Sur y su propuesta concreta como una iniciativa de la diplomacia brasileña también constituye un ítem sensible de las negociaciones entre Itamaraty y el sector militar. Desde la perspectiva de la política externa de Brasil ambas ideas a la búsqueda de una mayor coherencia entre la pretensión de que el país pueda desempeñar un papel reconocido en la promoción de la distensión del sistema internacional y su actuación concreta. También está la cuestión del fortalecimiento de las fronteras al norte del país reivindicada por las autoridades militares brasileñas. La preocupación por la creciente tensión provocada en esta región debida a la actuación de fuerzas guerrilleras extranjeras, del tráfico de drogas, de las disputas por la explotación de minerales, y de la violencia agraria se ha transformado en un tema cada vez más presente en la agenda militar. El tema presenta, al mismo tiempo, un contenido diplomático importante en la medida que para los gobiernos de Venezuela, Colombia o Perú una mayor presencia militar brasileña junto a sus fronteras representa un hecho geopolítico relevante. De acuerdo con Itamaraty es importante preservar los buenos términos de las relaciones con estos países para no echar a perder el esfuerzo de aproximación y de discusión de prejuicios emprendido a partir de los años 70.

Fue ilustrativa la conferencia realizada por el secretario general del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Escuela Superior de Guerra en septiembre de 1985. En esta ocasión el embajador Paulo Tarso Flecha de Lima procuró reforzar la importancia del contexto democrático brasileño para las negociaciones externas del país. Resaltó la adversidad del sistema internacional tanto en el campo político como en el económico. Al concluir su exposición el Secretario General enfatizaba: "En el campo específicamente político, la inspiración democrática nos impone varios desafíos, que nacen de las desintonías entre el momento nacional, en que naturalmente se

crean más esperanzas y es mayor el vigor de las reivindicaciones, y el momento internacional en que se multiplican los conflictos, y en que las estructuras autoritarias prevalecen"<sup>23</sup>. Se trata aquí de reforzar junto al medio militar la importancia de la democracia como un instrumento que fortalezca la posición internacional del país.

El momento por el cual Brasil viene atravesando tiene claros efectos sobre la política exterior del país. Internamente la profunda crisis económica, sumada a la creciente inestabilidad política del actual gobierno Sarney crean un cuadro de indefiniciones e incertezas. Externamente aumenta la crisis de credibilidad del gobierno en sus negociaciones con el sistema económico internacional. Frente a una situación interna tan adversa será difícil la utilización de la política exterior como un elemento de prestigio, en los moldes pensados en los primeros meses de la Nueva República. Por otro lado, la tendencia principal será la de que la política exterior constituye un área de baja prioridad. Un indicador interesante en este sentido son las discusiones en Brasil sobre reforma ministerial. En un primer momento la jefatura de Itamaraty fue un cargo altamente disputado por el PMDB y el PFL, tornándose a partir del agravamiento de la crisis interna (enero-febrero de 1987) un tema cada vez menos destacado en los embates político-partidarios.

La menor importancia de la política exterior en el actual escenario político brasileño sin embargo, no deberá comprometer la continuidad del proyecto de relaciones internacionales en marcha desde los años 70. Iniciativas específicas —como la integración con Argentina— podrán ver su ritmo disminuido, y una actuación internacional de menor perfil podrá predominar durante un período. En este cuadro, la coyuntura de crisis en Brasil tenderá a transformar la política exterior en un amparo diplomático al servicio de las solicitudes más inmediatas del Estado.

<sup>23</sup>Flecha de Lima, Paulo Tarso, "Condicionantes da Ação Externa do Brasil", en III encontro governo-sociedade: *O Brasil na Virada do Século*, Brasília, Presidência da República Gabinete Civil, p. 62.

### III. Algunos puntos comparativos

A pesar de la actual sintonía entre las experiencias de redemocratización argentina y brasileña existen importantes diferencias en cuanto al contenido de los procesos políticos recientemente experimentados por los dos países. En gran medida, estas diferencias se relacionan con la naturaleza de los gobiernos militares que estuvieron en el poder hasta 1983 en Argentina y hasta 1985 en Brasil. De la misma forma, se torna fundamental contrastar las crisis políticas producidas en uno y otro país que imposibilitaron la continuidad de ambos regímenes dictatoriales.

De acuerdo con los objetivos de esta conclusión comparativa no pretendemos analizar las diferencias internas, políticas y económicas, de la transición democrática en los dos países. Nos limitaremos al tema de la política exterior, y a su caracterización comparativa en el proyecto argentino y brasileño de retorno a la democracia.

A continuación se enumeran los temas que nos parecen de mayor relevancia en este sentido.

#### 1. *La asimetría de movimientos frente al sistema internacional*

La alta ideologización de la diplomacia militar y el contenido del proyecto económico propugnado por la diplomacia económica en Argentina, favorecían, objetivamente, un mayor acercamiento con Estados Unidos y el mantenimiento de posiciones de bajo perfil hacia América Latina y el mundo en desarrollo. Sin embargo, la metodología empleada por el Proceso durante la "guerra sucia" produjo fuertes enfrentamientos con la administración Carter que frustraron, en importante medida, las posibilidades de un efectivo alineamiento político con la primera potencia de Occidente. Asimismo, esta situación también incidió, en forma negativa, sobre las relaciones políticas con los países de Europa Occidental.

Por otra parte, el particular nacionalismo de algunos sectores militares —como quedó de manifiesto durante la intervención en Bolivia y más adelante en el intento de recuperar Malvinas por la vía armada— contribuyó a deteriorar aún más las vinculaciones políticas del régimen militar con el mundo capitalista industrializado.

Al mismo tiempo, la adscripción del Proceso a los marcos interpretativos del modelo Este-Oeste y el mantenimiento de perspectivas geopolíticas anacrónicas hacia los países vecinos, llevaron al progresivo alienamiento de Argentina del Tercer Mundo y de América Latina en particular.

En el caso de Brasil, al contrario, hubo en el último decenio una notable dinamización de la inserción internacional del país.

Tanto en términos políticos como económicos se observa un continuo movimiento de diversificación de relaciones con las naciones industrializadas, el mundo socialista y el Tercer Mundo. En este cuadro, existió una significativa diferencia con respecto al contenido de las políticas exteriores argentina y brasileña en los períodos militares recientes, asistiéndose en el primer caso a un progresivo aislamiento, y en el segundo a una creciente inserción en el sistema internacional. Estos movimientos asimétricos se fundamentaron en tres dicotomías básicas entre los dos países: 1) alineamiento "heterodoxo" a los Estados Unidos versus no alineamiento a los Estados Unidos; 2) distanciamiento del Tercer Mundo versus aproximación al Tercer Mundo.

## 2. *Política exterior vs. política interna*

A partir del inicio de la transición en Argentina se aprecia un proceso de creciente articulación de las dimensiones interna e internacional de la política democrática. En efecto, el prestigio adquirido por el regreso a la democracia se utilizó como un elemento clave para la "reinserción" del país en el mundo y para el restablecimiento de su credibilidad. Al mismo tiempo, la política exterior se constituyó en un instrumento fundamental del afianzamiento democrático interno. El estrepitoso fracaso del gobierno militar, que situó al país en un estado de virtual aislamiento y de notoria erosión de su confiabilidad, requirió de la nueva política exterior el ejercicio de un rol sumamente activo destinado a asegurar el apoyo externo a la reimplantación de la democracia y contribuir a la recuperación de la confiabilidad del país.

Por otra parte, el hecho de que la propia transición se acelerara como consecuencia de una guerra externa, aunado a la incidencia creciente de las variables económicas externas sobre el proceso doméstico, han otorgado a la política exterior un papel de enorme gravitación, acaso inédito en la historia contemporánea de Argentina. En este marco, la estabilidad político-institucional aparece más que nunca como una condición necesaria de la continuidad y predictibilidad de la acción externa.

Para el proceso de redemocratización brasileño la temática externa tuvo un peso bastante menor que en el caso argentino. En primer lugar, vale mencionar que este hecho es contrastante con el propio origen del régimen militar inaugurado en Brasil en 1964, cuando las cuestiones externas estuvieron fuertemente articuladas a los procesos políticos internos. En segundo lugar, la creciente disociación entre la dimensión interna y externa de la política brasileña se vincula con la redefinición de las relaciones con Estados Unidos. A partir del fin de una relación de alineamiento automático, aumentó sustancialmente el margen de autonomía del país en cuanto a la in-

fluencia de los determinantes externos sobre su vida política interna. Finalmente, en una comparación con Argentina debe ser destacada la diferencia respecto al proceso de desgaste del gobierno militar en Brasil. Este desgaste estuvo exclusivamente relacionado con factores *internos* políticos y económicos, responsables de una crisis de legitimidad y de gobernabilidad.

Esta misma diferencia se reproducirá en el proceso de implantación de un nuevo orden político democrático. Una vez más el tema externo ocupó un espacio marginal en el perfil político brasileño. De hecho, la política exterior constituyó uno de los dos únicos campos de políticas de Estado a ser preservado por el programa de la Nueva República inaugurada en 1985. Tampoco se buscó, como en Argentina, una legitimación y una valorización externa y partir del retorno del país a la vida democrática. Es importante, entre tanto, destacar que esta diferencia no sólo se relaciona con el menor peso del tema externo en el proceso de transición sino también con la disimilitud entre la naturaleza "democrática" de los sistemas políticos de los dos países. La mecánica electoral adoptada en uno y otro caso para la elección de sus mandatarios, como también los compromisos asumidos respecto de la cuestión de los derechos humanos, evidencia una diferencia cualitativa entre los procesos de redemocratización argentino y brasileño. En el caso de Brasil este hecho limita, aún hoy, las posibilidades de utilizar plenamente la nueva condición democrática interna como instrumento de prestigio externo.

### 3. *Ruptura vs. continuidad*

Naturalmente, el ciclo pendular de gobiernos militares y democráticos iniciado en Argentina desde el año 30 impactó la acción externa del país que reflejó en el plano internacional, con sus frecuentes cambios de signo e inconsistencias, la propia crisis doméstica. Esta situación tuvo su más intensa expresión en los últimos quince años, particularmente durante la etapa del Proceso. Por otra parte, las rupturas producidas en el plano de la política exterior no fueron una consecuencia automática del cambio de una forma política autoritaria por una más o menos democrática o viceversa. Profundas modificaciones se produjeron también en el interior de una misma forma política como consecuencia, fundamentalmente, de conflictos intrapartidarios o intramilitares. Así, el país transitó del tercermundismo de Cámpora a la neutralidad pragmática de la última etapa del gobierno militar, atravesando por los vaivenes del gobierno peronista el alineamiento heterodoxo de Videla, la fragmentación de la diplomacia militar durante el gobierno de Viola, la adscripción del primer Galtieri al globalismo estratégico de la administración Reagan y el tercermundismo patológico del mismo ge-

neral, a partir de la decisión norteamericana de apoyar a Gran Bretaña durante el transcurso de la guerra de Malvinas.

La historia reciente —no muy grata por cierto— explica la preocupación inicial del gobierno democrático por precisar sus criterios ordenadores y establecer parámetros claros frente a la comunidad internacional en materia externa.

Al contrario de Argentina, uno de los principales rasgos de la política exterior brasileña desde mediados de los años 70 ha sido su *continuidad*. Esta característica se mantuvo durante los dos últimos gobiernos militares (Geisel y Figueiredo), y se reiteró desde los primeros momentos de la Primera República. De hecho, en términos comparativos con otros países de América Latina —y no sólo con Argentina— el proceso de redemocratización brasileño fue el que menos importancia otorgó al campo de la política exterior. Se mantuvieron los mismos principios orientadores adoptados desde 1974, intentando dar mayor énfasis a determinados objetivos, tal el caso de las relaciones con Argentina.

#### 4. *Política vs. economía*

En el caso de Argentina, la política exterior del gobierno democrático se articuló, en buena medida, a partir de concepciones idealistas de las relaciones internacionales. Ya desde la campaña electoral, el presidente Alfonsín rechazó, de manera explícita, la diplomacia maniquea del Proceso basada en perspectivas de política del poder y propuso, en su reemplazo, la recuperación de la tradición "ética y principista" de su partido.

En los hechos, el idealismo del gobierno radical derivó en una mayor politización de la política exterior y en su autonomía relativa de la dimensión económica. Así, en algunas cuestiones, el gobierno amplió el área tradicional de acción externa del país con el objeto de incidir sobre aspectos que por sus peculiares características, quedaron tradicionalmente limitados a los actores internacionales involucrados en ellos de manera directa, tal el caso de los problemas vinculados con la distensión. Frente a esta cuestión, Argentina ha desarrollado un novedoso activismo a través de su acción en No Alineados y, particularmente, a partir de la conformación del así llamado Grupo de los Seis. Asimismo, la mayor politización de la política exterior ha mantenido en un alto nivel algunas divergencias prácticas con Estados Unidos, por ejemplo en relación con la crisis centroamericana o en el caso del mentado tema de la situación de los derechos humanos en Cuba.

El giro realista de la política exterior realizado a mediados de 1984, no impactó de manera decisiva sobre la dimensión puramente política de la acción externa del país, ni implicó la subordinación

de los principios políticos a las necesidades y limitaciones impuestas por la crisis económica, aunque, en líneas generales, se observa un mayor grado de pragmatismo y la utilización de un discurso de tono más moderado que en los primeros meses de gobierno.

Junto al mantenimiento de un mismo proyecto de política exterior, del peso restringido de esta política a nivel interno y de las limitaciones a la valorización externa del sistema político interno, se suma la baja politización de la actual política internacional de Brasil. Como contrapunto, se torna cada vez más amplio el espacio de las banderas económicas de la política exterior brasileña. En términos comparativos, por lo tanto, esta política no presenta en este momento el mismo nivel de politización que la política exterior argentina. Brasil no rompió relaciones diplomáticas con África del Sur, Brasil se mantiene como observador en el Movimiento de No Alineados, Brasil adopta una posición de bajo perfil político frente a la crisis centroamericana. Estas son sólo algunas diferencias con respecto a la actual política exterior argentina, que en todo caso, no impiden un amplio campo de convergencias políticas y económicas entre los dos países.

##### 5. *Activismo político vs. crisis económica*

En relación directa con el punto anterior, el gobierno argentino ha tratado de demostrar la falsedad de la supuesta relación mecánica y unilateral entre crisis económica y alineamiento externo, entre bonanza y activismo. Antes bien, el desarrollo de una política exterior activa y diversificada, es percibido como un aspecto clave para la propia viabilidad del proyecto democrático interno y la superación de la grave situación económica. Así, frente a las clásicas propuestas de quienes sostienen que el alineamiento es la única estrategia viable para un contexto de crisis, la política exterior del gobierno de Alfonsín ha privilegiado la búsqueda de soluciones concertadas —fundamentalmente en el plano regional— con el objeto de potencializar el poder nacional y posibilitar la modificación progresiva de los marcos dentro de los cuales se inscriben las negociaciones internacionales del país, en especial las referidas a cuestiones financieras y comerciales.

Con respecto a Brasil, el menor activismo político puede atribuirse, en parte, a los problemas económicos externos. Este menor activismo, a su vez, está también relacionado a otros dos factores: uno de orden coyuntural y otro de orden estructural. En el primer caso, se debe destacar tanto la crisis política interna que perdura en los últimos dos años en el país, como la inexperiencia en temas internacionales de los ministros de relaciones exteriores a cargo de Itamaraty desde el inicio de la Nueva República. El segundo factor es el propio principio orientador de la política exterior pragmática

adoptada a partir de mediados de los años setenta, que tiene como prioridad defender los intereses de largo plazo de un desarrollo económico autónomo para Brasil. Como ya fue mencionado, este pragmatismo, implicó sistemáticamente en una dosis reducida de idealismo y activismo en la formulación y conducción de la política exterior de este país.

## 6. *Actores y agencias*

Desde la instalación del gobierno democrático, la política exterior argentina ha sido diseñada, fundamentalmente, por el propio presidente, su canciller y un estrecho círculo de autoridades del Ejecutivo. La recuperación relativa del rol de la Cancillería en el manejo de la política exterior del país en relación con el acotado papel que desempeñara durante el gobierno militar, no se ha traducido, sin embargo, en la participación activa de sus funcionarios principales en la elaboración de la misma. En este sentido, su rol sigue siendo marginal, hecho que evidencia la debilidad de esta burocracia, incapaz aún de evadirse del impacto que sobre ella ejercieran las marchas y contramarchas del país en los últimos años.

Así, la correlación de fuerzas dentro del Ejecutivo para la implementación de la política exterior no es la misma en el caso brasileño que en el argentino. En Brasil las principales fuerzas que integran el Ejecutivo son: un presidente y un canciller débiles y una burocracia fuerte, cohesionada y profesionalizada, lo que constituye la principal garantía de continuidad de la política exterior.

Respecto al ámbito inter-burocrático es interesante subrayar que en Brasil existe actualmente una mayor diversificación de funciones y atribuciones entre los diferentes ministerios en la conducción de los asuntos internacionales del país que permite, probablemente, un proceso decisorio menos centralizado del que parece existir en Argentina. Otro contraste fundamental se refiere a la participación del sector militar. Como fue analizado anteriormente, este es un sector que mantiene aún una importante presencia en las decisiones de política interna y exterior de Brasil. Finalmente, cabe señalar que la relación de confianza y la articulación entre el sector empresario y las distintas agencias gubernamentales ha sido tradicionalmente mucho más precaria en Argentina que en Brasil.