

Itamaraty y la política exterior brasileña en la construcción del Mercosur, 1989-2011

Alejandro M. Jaquenod

1 Introducción

En este trabajo nos proponemos avanzar sobre dos ejes que consideramos necesario pensar tanto autónomamente como interrelacionados para poder abordar el proceso reciente de integración regional en la región conosureña. Estos son el rol de Itamaraty y la política exterior brasileña, por un lado, y la construcción del Mercosur, por el otro.

De estos ejes nos interesa problematizar especialmente su evolución y sus transformaciones, ya que ambos han sido objeto de importantes cambios durante el período que se plantea encarar este trabajo. En el caso del primero el rol de Itamaraty pasa de uno de una relativa autonomía a una subordinación (o relegación) creciente frente al poder ejecutivo. En el caso de la evolución del Mercosur, se puede observar a grandes rasgos un primer Mercosur de carácter casi estrictamente comercialista a inicios de los noventa que va adoptando un rol cada vez más político a partir del cambio de milenio.

Aquí nos proponemos entonces abordar estos ejes, tanto individualmente como en conjunto desde una perspectiva crítica de las Relaciones Internacionales, partiendo de la separación de *lo económico* y *lo político* y de la concepción de *lo internacional* no como una sumatoria de Estados sino como el punto de partida para pensar al Estado como el particular de una totalidad global.

Dado que nos proponemos avanzar en un esquema que toma lo global como la *totalidad* y lo nacional como el *particular* en este artículo, tras presentar nuestro marco teórico, comenzaremos por analizar la evolución y transformaciones del diseño de la Política Exterior Brasileña, pensando especialmente en su ubicación en el sistema internacional de estados. Luego pasaremos a analizar la



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

conformación reciente de Brasil como un líder regional y su asunción de un rol de liderazgo hacia América Latina. Finalmente nos detendremos en los pormenores de la relación entre Argentina y Brasil en tanto particular, con especial atención en la construcción de un espacio de cooperación subregional. Finalizaremos el trabajo con nuestras conclusiones parciales.

La evolución del Mercosur será presentada desde la perspectiva argentina, ya que nuestro interés de largo plazo supone comprender el rol jugado por Argentina en la evolución del Mercosur y al mismo tiempo cómo esta evolución actuó como condición para la inserción regional Argentina reciente. En este sentido el acercamiento a la relación entre Itamaraty y el Mercosur constituye un aporte fundamental a nuestro trabajo ya que nos permitirá realizar comparaciones y analizar cómo ambas estrategias responden a condicionantes externos similares.

2 Estado nación y sistema interestatal

El mundo en el que vivimos se nos aparece como un mundo fragmentado. Fronteras de todo tipo se levantan entre sus habitantes y sus recursos y, encerradas entre esas fronteras, naciones y estados aparecen interconectándose, en abstracción de los hombres y mujeres que las habitan, conformando la llamada *sociedad internacional*. Estas conexiones se desenvuelven como un entramado de interrelaciones que no necesariamente implican – y de hecho solo en ciertas excepciones lo hacen – la guerra, sino que se desarrollan políticamente como relaciones de conflicto o cooperación y su estudio ha conformado el cuerpo de la teoría de las relaciones internacionales.

Las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales toman como punto de partida para el análisis del sistema internacional al Estado (ver Jaquenod, 2013). Este estado sin embargo no es cualquier estado, es un estado cosificado: un estado (con mayúscula, tradicionalmente) que aparece como una *cosa*, es decir, cosificación de las relaciones sociales (de dominación, podemos agregar) en torno a las que está constituido. En la sociedad capitalista, los hombres se relacionan entre sí de diversas maneras, siendo la relación vertical entre capital y trabajo (una relación antagónica) la principal entre ellas, por lo menos en términos analíticos. Este antagonismo es constitutivo de la



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

sociedad capitalista y adopta diferentes *formas* (o modos de existencia). En el estado, una de estas *formas*, esta relación entre capital y trabajo aparece *cosificada*, *solidificada* y como tal lanzada al espacio internacional. Los gobernantes, en tanto presidentes de tal país, primeros ministros, cancilleres o embajadores aparecen como representantes de estos países, de estas *formas de las relaciones sociales*, pronunciándose en nombre de los mismos. Así, los hombres (gobernantes en este caso) asumen la representación de esas *cosas* en tanto agentes relacionándose con otros agentes de la misma naturaleza.

Para entender la *forma estado* en la sociedad capitalista y cómo estos estados se relacionan entre sí, entonces, es central ubicarlo histórica y conceptualmente en el modo de producción capitalista. Los autores realistas y neorrealistas hacen abstracción de cualquier tipo de anclaje histórico al caracterizar al estado como una mera organización política (ciudades-estado, reinos, imperios, estados-nación) cuyas diferencias se deben meramente a factores económicos, demográficos y tecnológicos (ver Gilpin, 1984) o en el caso extremo, como cajas negras, cuya única diferencia parece ser que algunos son más poderosos que otros (ver Mearsheimer, 2010) donde se puede apreciar esta operación de *cosificación* del estado. Esta distinción no funciona solamente entre estados rivales de una misma época histórica, sino incluso para comparar ordenamientos internacionales a través de épocas que cubren diferentes períodos históricos.¹

Aquí cobra relevancia detenernos en la idea realista y neorrealista de poder, cuya caracterización más extrema aparecía más arriba al referirnos a John Mearsheimer. El concepto de *poder* para estas tradiciones supone una conceptualización fetichizada o cosificada del estado donde solo convirtiéndolo en un verdadero *fetich*, “un objeto endemoniado, rico en sutilezas metafísicas y reticencias teológicas” (Marx, 2008, p. 87), pueden estos autores argumentar que la fuerza motora de la política internacional es la búsqueda de poder. Al estado se lo trata como una *cosa*, cosificación de las relaciones sociales, para luego aparecer los hombres como representantes de estas *cosas* (portadoras de *poder* en la sociedad internacional) relacionándose unos con otros,

¹ Para la tradición liberal también desaparece todo antagonismo entre capital y trabajo, y por lo tanto todo antagonismo de clases. El estado aparece como una entidad compuesta por diferentes actores individuales acomodando sus intereses en disputa, ocupando la noción de *ciudadanía* un rol central en la igualación jurídica de estos diferentes actores, invisibilizando toda contradicción de clase.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

adoptando “para los hombres, la forma fantasmagórica de una relación entre cosas (...) sólo la relación social determinada existente entre aquellos” (Marx, 2008, p. 89).

En este esquema, las relaciones sociales entre hombres (antagonismo entre capital y trabajo que se solidifica en el estado) asumen la forma *fantástica* de relaciones entre cosas (las relaciones entre los diferentes estados en el mercado mundial o la arena internacional). Para entender el carácter de las relaciones sociales dentro del capitalismo es clave analizar este proceso (Burnham, 2002). Al aparecer el estado como cosa representada por sus gobernantes, como unidad, el mundo se refleja como una suma, como una aglomeración de estados nacionales (Holloway, 1993), una aglomeración de estados-cosas. La territorialización de las relaciones sociales juega, en este sentido, un rol central, ya que este sistema mundial de estados, en lugar de un agregado de unidades compartimentadas puede entenderse como un sistema único donde el poder estatal está *localizado* en entidades territoriales (Picciotto, 1991), entidades que fracturan la sociedad mundial y aparecen como estados en competencia (Holloway, 1993).

El estado como estado-nación (descendiendo un poco en el nivel de abstracción) es una parte integral del sistema internacional y del mercado mundial. En tanto entendamos al mercado mundial como la esfera de movilidad del capital y a la ley del valor operando globalmente, es necesario tomar al sistema internacional y al mercado mundial como punto de partida para analizar el desenvolvimiento de estos estados-nación. Estos últimos constituyen entonces una particularización del primero, el particular que se entiende a partir de las circunstancias y condiciones históricas que permiten su desarrollo (entre ellas su ubicación en el sistema internacional de estados y en la división internacional del trabajo), una particularización del capital global en capitales nacionales, con órganos políticos y características propias. Según esta perspectiva, el estado nacional debe entenderse como el representante y garante del modo de producción dominante, y los estados en el sistema internacional se encuentran entonces *separados, pero atados*, en tanto diferentes particularizaciones de un general (ver von Braunmühl, 1978).

Al entender al estado como modo de existencia de las relaciones capitalistas la supervivencia del mismo pasa a depender de su capacidad para asegurar la reproducción de estas relaciones de clase en su interior, incluso más que de las amenazas externas desde otros estados. No hay mejor



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

ejemplo en este punto que recordar la alianza entre el ejército prusiano y el francés en mayo de 1871 – estados enemigos en el pasado y el futuro, enfrentados en guerra en ese momento, *amenazas* mutuas para su supervivencia, en términos realistas – para aplastar la revolución de la Comuna de París. Para sobrevivir, en tanto entendamos a *lo político* como una multiplicidad de estados en competencia, cada estado nacional debe competir por atraer e inmovilizar una porción del capital global, *lo económico* dentro de sus fronteras (Holloway, 1993). Los estados-nación particulares en competencia, deben ser entendidos entonces como *gestores* políticos de los circuitos globales de capital (Burnham, 2002).

Llegados a este punto, en el que entendemos al estado como modo de existencia de las relaciones sociales, y a los estados-nacionales como partes integrantes de un todo global donde esas relaciones capitalistas se territorializan, “los conflictos entre los estados deben ser entendidos, en un nivel más abstracto, como conflictos entre capital y trabajo que asumen cada vez más la condición del poder nacional del capital sobre el trabajo” (Burnham, 2002, 123). En otras palabras, en cada estado no se encierran relaciones antagónicas entre capital y trabajo aisladas (parceladas) del resto del mundo, sino que el antagonismo global entre capital y trabajo se territorializa en formas particulares en cada uno de los estados-nación, los cuales funcionan como *gestores* del capital global en su intento por atraerlo y mantenerlo en el proceso de valorización en su interior, entrando en relaciones de conflicto o cooperación con otros estados en la persecución del mismo objetivo. El capital global sancionará la particularización de la relación entre capital y trabajo en los estados nación, fluyendo hacia aquellos países donde ésta sea favorable, y territorializándose en el proceso productivo, ya que en tanto global y móvil debe inmovilizarse. El estado, en tanto gestor político de los circuitos globales de capital y en tanto *lo político* (momento de coerción), debe garantizar que esta relación entre capital y trabajo sea favorable a la reproducción del capital, y cuanto más garantías a ésta ofrezca, mayores factibilidades tendrán los capitales para territorializarse en este estado en particular, en una competencia que aparece como rivalidad en el mercado mundial y en el sistema internacional de estados.

Desde esta perspectiva crítica de las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales es que entonces nos proponemos analizar estos *vaivenes* de la estrategia de inserción internacional (y



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

global) reciente. Aquí se presenta la dificultad de realizar un salto mortal entre niveles de abstracción casi incompatibles. Sin embargo, de lo expuesto en este primer apartado teórico crítico nos interesa retener para lo que sigue fundamentalmente las ideas de estado en tanto particularización de una totalidad global, y del estado como gestor político de los circuitos globales de capital.

3 El rol de Itamaraty y Brasil en el sistema internacional

En la construcción de un acuerdo regional de la envergadura del Mercosur el rol de Itamaraty fue clave. Su función y su capacidad de proyección a largo plazo pueden entenderse como fundamentales a la hora de superar los vaivenes que la relación entre Argentina y Brasil fueron atravesando, así como la alternancia de ejecutivos de signos políticos (y orientaciones ideológicas) disímiles. En Argentina no exista una institución de las características de Itamaraty, por lo que nos parece pertinente detenernos un momento en su construcción histórica.

Itamaraty siempre fue considerado como un órgano relativamente autónomo dentro de la estructura política brasileña, y su participación en los asuntos internacionales supo ir más allá de lo atribuido en la Carta Magna. Esta autonomía y esta participación pueden explicarse por su proceso de construcción institucional. La puesta en marcha de una estructura racional y burocrática de gran profesionalismo y complejidad, fue un "hecho que permitió el aumento de su control sobre la formulación y la conducción de la política exterior, capaz de darle a la diplomacia la prerrogativa de imprimir, real o retóricamente, un grado significativo de continuidad al contenido de la política" (Pinheiro, 2009, p. 17), continuidad que le concedió a Itamaraty gran credibilidad, tanto interna como internacionalmente. Hay sin embargo autores que aseguran que la continuidad y el consenso entre las fuerzas políticas y sociales, especialmente, en lo referente a la orientación general de la política exterior brasileña constituye una ficción (Soares de Lima, 1994), o en todo caso que está sobrevalorada.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

En la historia de la diplomacia brasileña puede marcarse un antes y un después con el Barón de Río Branco, quien con su perfil altamente carismático y centralizador hegemonía la representación brasileña a comienzos del siglo XX. Luego de su gestión es que ocurren las grandes reformas administrativas que convierten a Itamaraty y a la carrera diplomática en una estructura jerarquizada y burocratizada. Hasta 1945 se establecen las bases del moderno Itamaraty, mediante grandes o pequeñas reformas y de la creación del "Instituto Rio Branco", una escuela de formación de diplomáticos. A partir de 1945 dejan de haber grandes innovaciones y comienza a fortalecerse la institución adquiriendo una autonomía creciente, especialmente luego de 1964 (Cheibub, 1985).

La orientación general de la política exterior brasileña podría dividirse a partir de dos paradigmas, coincidentes temporalmente con esta evolución de Itamaraty. El primero de ellos primó hasta la década del '60 y se orientó alrededor de una alianza especial con los Estados Unidos. El gigante del norte era concebido como la potencia global y hegemónica en el hemisferio occidental y en tanto tal debía ser el eje en torno al cual girara la política exterior de Brasil. Así esta relación serviría como un medio para aumentar el poder de negociación brasileño en el escenario internacional. A partir de la década del '60 pasaría a imponerse un nuevo paradigma de corte globalista, el cual pondría en el centro del debate la necesidad de globalizar las relaciones exteriores de Brasil. Aquí se invierte la percepción de la relación estrecha con los Estados Unidos, y de ser un medio para aumentar la influencia brasileña pasa a ser consecuencia de la acumulación propia del poder de negociación en la arena internacional. Dentro de este marco, el desarrollo industrial y la articulación con las potencias pequeñas y medianas pasan a ser condiciones indispensables para una actuación autónoma en el sistema internacional (Soares de Lima, 1994).

A partir de la presidencia de Collor de Mello (1990-1992), puede empezar a verse un movimiento en donde el protagonismo del presidente en política exterior redujo la autonomía de Itamaraty, que luego recuperaría parcialmente. La conducción personal por parte del presidente en política exterior puede entenderse, por lo menos en parte, como respuesta frente a la autonomía de acción tradicional de Itamaraty. Ejemplos de esto son durante las presidencias de Cardoso (1995-2002) y de Lula (2003-2011), y en menor medida Sarney (1985-1990) y Kubitschek (1956-1961) (Pinheiro, 2009). Antes de 1994 las negociaciones internacionales eran manejadas directamente el



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

ministro de relaciones exteriores y la alta jerarquía del ministerio, o las embajadas claves en el mundo. Ernesto Geisel (1974-1979) viajó al exterior 10 veces en 5 años, Sarney y Collor, entre 7 y 8 veces por año. Cardoso 92 veces en 8 años y Lula 60 veces en sus primeros 4 años. Cardoso se orientó más a Estados Unidos (es decir, a los países desarrollados), tratando de alejarse de la orientación tercermundista de sus predecesores. Lula enfatizó las relaciones Sur-Sur, se encontró 5 veces con George W. Bush, 5 con Néstor Kirchner y viajó 4 veces a Suiza y 4 a Venezuela. Ambos presidentes también recibieron una gran cantidad de visitas en Brasil. De Cardoso solía decirse que era su propio ministro exterior (habiéndolo sido antes de presidente, entre Octubre de 1992 y Mayo de 1993) (Cason y Power, 2009).

En términos generales la política exterior de Sarney fue coherente con el paradigma globalista que se construyó en los '60 y se venía afirmando desde mediados de los '70. Con Collor de Mello hay una vuelta a la alianza especial con los Estados Unidos, la cual no habría estado motivada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo Itamaraty conservó su influencia en dos cuestiones clave: el acuerdo entre Brasil y Argentina con la agencia internacional de energía atómica, y el acuerdo 4+1 entre el Mercosur y los EE.UU. Luego de Collor de Mello se habrían agotado estos dos modelos históricos (Soares de Lima, 1994).

Con Luiz Inácio Lula da Silva se dio una combinación de una continuidad de contenidos sustantivos y dimensiones institucionales con metas y articulaciones interburocráticas y metas innovadoras. Fue notoria una progresiva ampliación de intereses y ambiciones globales proyectados desde Brasil, junto con eventos globales y regionales que jugaron a su favor (como la difusión del poder en dirección de los países emergentes). Al mismo tiempo fue consolidándose un rasgo que ya iba apareciendo en la administración anterior: la pluralización de los actores y la politización de la política externa. Durante su mandato Brasil logró consolidar su condición de líder regional gracias a una crisis de liderazgo por parte de los EE.UU. durante las administraciones Bush y Obama, además de una falta de interés y de energía política para lidiar con situaciones de inestabilidad (Hirst *et al.*, 2010).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

4 Política de liderazgo hacia América Latina

Podría decirse que la relación de Brasil con el resto de América Latina estuvo en gran parte moldeada por su relación bilateral con Argentina. Durante la época del Barón de Río Branco, una de las estrategias frente a la Argentina fue la de un acercamiento a los Estados Unidos, con la esperanza de conseguir apoyo económico y político preferencial con respecto a Buenos Aires (otras estrategias fueron el acercamiento con los vecinos sudamericanos, especialmente mediante la solución de disputas de fronteras, así como el fortalecimiento del poder militar). Años más adelante, entre Juan Domingo Perón y Getúlio Vargas se discutió sobre la posibilidad de conformar un bloque de países de América del Sur, el cual incluiría a Brasil. Sin embargo Vargas, al igual que sus predecesores, rechazaba la idea de un bloque de países sudamericanos. En 1958 Juscelino Kubitschek lanza la Operación Pan-Americana, con la idea de disminuir las diferencias entre la América Latina subdesarrollada y el Norte industrial, y representó el inicio de un cambio ofensivo por parte de Brasil frente a los EE.UU, marcando una opción clave en favor de la unidad latinoamericana (Hilton, 1982).

Partiendo desde otra perspectiva, el intelectual brasileño Helio Jaguaribe entiende las relaciones argentino-brasileñas a partir del proceso de colonización que atravesaron ambos países. Las relaciones entre estos países habrían sido desde la época de la colonia hasta la primera mitad del Siglo XIX unas relaciones con un comercio fronterizo activo y marcadas por la disputa por la "banda oriental", tanto por su posesión como por la influencia luego del establecimiento de la República Oriental del Uruguay. Luego, y hasta mediados del Siglo XX las relaciones habrían sido más oscilantes entre fases de un entendimiento amistoso (por lo general más retórico que efectivo) y momentos de fuertes tensiones. A partir de la década del '50 nace una nueva etapa gracias a una nueva visión de la problemática latinoamericana desde los estudios de la CEPAL, donde se cae en la cuenta de la necesidad de una cooperación estrecha en materia económica y científico-tecnológica entre ambos países, multiplicándose entonces las iniciativas bilaterales y multilaterales desde ambos lados en el plano de cooperación intelectual y empresarial (Jaguaribe, 1987).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

Desde el retorno de la democracia hasta el año 1994 el problema de la inestabilidad macroeconómica se convirtió en una prioridad para la agenda política brasileña, de la mano de la dinámica de inflación y ajuste que le imponía a su economía doméstica. Durante este período la política exterior se encontró entonces subordinada en la agenda frente a las políticas de estabilización económica (Soares de Lima, 1994). Sin embargo, a partir de la ronda Uruguay de la Organización Mundial del Comercio (1986-1993), Brasil empezó a jugar un rol más agresivo en el plano internacional posicionándose como líder del mundo en desarrollo, luchando contra el proteccionismo agrícola de los países desarrollados, al mismo tiempo que se desarmaba el viejo esquema sustitutivo de importaciones (ISI). Durante la ISI más que una política internacional agresiva lo que se necesitaba era darle forma a las coaliciones políticas locales que permitieran el desarrollo, pero con la profundización de la globalización y la desaparición de este esquema esto ya no podía sostenerse. Tradicionalmente Brasil se había enfocado más en su desarrollo interno que en el resto de América Latina, pero a partir de Collor de Mello el Mercosur fue elevándose estratégicamente en las agendas presidenciales (Cason y Power, 2009).

Esta nueva política exterior era entonces más proactiva y pragmática que la tradicional, convirtiéndose en la base de una estrategia de gobierno que se sostenía en base a tres pilares: el mantenimiento de la estabilidad económica, el papel del estado en una estrategia neodesarrollista, y la inclusión social y formación de un mercado de masas. Esta política exterior era expresión de la movilización de múltiples agencias estatales con agendas externas propias o complementarias a los lineamientos de Itamaraty, acompañada de un dinamismo empresarial marcado por la globalización, con énfasis en los países emergentes (Hirst *et al.*, 2010).

América del Sur pasó a constituir una prioridad de la política internacional brasileña durante todo el gobierno de Lula, con el objetivo de proyectar la presencia brasileña como un factor de estabilidad democrática en la región, asumiendo finalmente el rol de potencia regional. Este nuevo rol le originó nuevas demandas desde los vecinos, a veces incompatibles con sus intereses de afirmarse como actor global, lo que le demandó el desarrollo de nuevas capacidades diplomáticas y habilidades políticas. Se establecieron lazos políticos más intensos con los líderes de la región (Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, Tabaré Vázquez y José Mujica, Michelle



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Bachelet, Fernando Lugo), aunque esto no significó que haya habido una aceptación fácil de los vecinos latinoamericanos del liderazgo brasileño en los asuntos mundiales (Hirst *et al.*, 2010).

5 Argentina y Brasil en el ámbito subregional

Desde mediados de los '80 hasta fines de los noventa se dio en América Latina un proceso que algunos autores definieron como *enlargement* – es decir, de expansión – de la democracia y el libre mercado. Este fenómeno habría comenzado a tomar forma a partir de la extensión de la democracia liberal y de las reformas de mercado y asociaciones de libre comercio, promovidas tanto por gobiernos de signo liberal como por aquellos socialdemócratas. Esto coincidió con un interés mayor por parte de Washington en la aplicación de políticas de alcance hemisférico y de prácticas multilaterales (Russell, 2009).

Para el proceso regional propio del espacio conosureño de América Latina, el factor desencadenante que permitió su puesta en marcha fue la aproximación entre Argentina y Brasil. Entre otros, el tema hidroeléctrico, la crisis de la deuda externa y los procesos de transición democrática aparecen como las principales cuestiones que actuaron en favor de esta aproximación. Con ella, la *competencia conflictiva* entre los países más grandes del Cono Sur dio paso a una dinámica de *competencia cooperativa* (Bizzonzero Revelez, 2008).

En Argentina, para las elecciones de 1989 tanto la Unión Cívica Radical como el Partido Justicialista planteaban a la integración regional uno de los instrumentos para potenciar el desarrollo económico y de incrementar el poder relativo del país y de la región en el escenario internacional. Se puede afirmar que el acuerdo se enmarcó dentro del denominado *regionalismo abierto*, un proceso de integración al mercado mundial y a las nuevas reglas de la globalización a partir del regionalismo. El centro de la propuesta del Partido Justicialista era la dimensión económica de la integración. Desde esta óptica, “el MERCOSUR se muestra como una *opción política destinada a facilitar la adopción de acuerdos más amplios* a nivel continental o mundial” (Ramos, 2013, p. 9), es decir una opción política que le abría la puerta a la integración económica.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Desde su formulación en 1985 hasta su constitución en 1991 el Mercosur puede ser leído en tanto instrumento político. Esto es debido a que la convergencia de intereses en base a la reformulación de la relación cívico-militar, la consolidación del sistema democrático y la eliminación de las hipótesis de conflicto entre los socios funcionaban como marco para avanzar en su constitución, con el horizonte de conformar esencialmente un espacio para la construcción de políticas de confianza en la subregión. Entre 1991 y 2001 sin embargo habría adoptado un carácter eminentemente económico, convirtiéndose el incremento de los flujos comerciales y la atracción de inversiones en sus objetivos principales, en tanto instrumento para anclar, estabilizar y profundizar las reformas neoliberales que sus miembros estaban llevando adelante (Botto *et al.*, 2003). Esta configuración permitió que al momento de implementar reformas económicas acordes al ideario del Consenso de Washington ya existiera una base de convergencia política ente los países socios. Estas políticas de apertura de las economías, reformas del Estado y del mercado planteaban una funcionalidad entre el Mercosur y la agenda que planteaba el Consenso de Washington, lo que permitió cierta *permisividad* por parte de los Estados Unidos frente al acuerdo de asociación entre los países más importantes del sur (Bizzonzero Revelez, 2008).

Desde Argentina, la opción estratégica de seguimiento frente a los Estados Unidos desde principios de los noventa planteaba el problema de su armonización con el acercamiento a Brasil a partir de la constitución del Mercosur, así como su proyecto de profundización. Si bien la postura histórica de Argentina frente a los Estados Unidos fue de oposición, existieron períodos de distendimiento y acercamiento (ver Morgenfeld, 2012; Rapoport y Spiguel, 2005). Con Brasil también primaron las hipótesis de conflicto durante la historia de la relación bilateral, aunque la tensión en la relación demostró vaivenes. A partir de la década del noventa, sin embargo, se presenta la novedad del intento de poner en práctica una relación *amistosa* simultánea con Brasil y con los Estados Unidos.

En ese clima, el Mercosur puede ser entendido como un *instrumento táctico de expansión comercial*, bajo el paradigma del regionalismo para la globalización, es decir como paso de transición hacia una mayor apertura y mediante el cual se podía ganar mayor confianza a través de la atracción de capitales, la radicación de inversiones, y se lograba un mejor posicionamiento para



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

negociar asociaciones de libre comercio de mayor envergadura. En ese contexto, la aspiración argentina de obtener el liderazgo regional de la mano de la relación especial forjada en estos años con los Estados Unidos debía armonizarse con la prioridad otorgada a Brasil, sustentada en la vecindad geográfica y en el gran potencial de complementación económica de ambas economías (Colombo, 2005). Así, la eliminación mutua de las trabas al comercio posibilitaron una mayor complementación de ambas economías, gracias a un aprovechamiento de las ganancias de escala y del desarrollo de cierta división del trabajo en ramas específicas, como la automotriz. La relación entre Brasil y Argentina se constituiría entonces en el eje principal del acuerdo regional, y el éxito o fracaso del acuerdo podía medirse en base al estado de esta relación (Rapoport, 2002).

La política exterior menemista – según Carlos Escudé, uno de sus principales ideólogos – se estructuraba entonces sobre las alianzas complementarias con Estados Unidos y Brasil, las cuales se balanceaban mutuamente imponiéndose límites. Las funciones de la alianza con los Estados Unidos eran la de eliminar los obstáculos que décadas de oposición política le habían puesto al desarrollo argentino, disuadir el aventurismo de sectores militaristas chilenos e imponer límites a las expectativas brasileñas. Según Escudé, las funciones de la alianza con Brasil por su parte, eran la de promover una integración *económica* subregional, poner límites a la alianza con los Estados Unidos, y también contribuir a disuadir a algunos sectores militaristas chilenos (Escudé, 1999).

Esta doble amistad fue de todas formas difícil de implementar. El acercamiento a los EE.UU. generó recelos en Brasil. A raíz de esto, si bien se lograron avances en el plano económico bilateral con el país vecino, las convergencias en materia de política exterior fueron más difíciles de alcanzar (Russell y Tokatlián, 2004). Esto se debió a que la decisión política fundamental de la administración Menem en materia exterior era la de dejar atrás todo aquello que no contribuyera a mejorar las relaciones con los EE.UU., ya que la inserción en el mercado mundial sería imposible sin el apoyo norteamericano, potencia hegemónica regional (Busso, 1994). Algunas de las medidas que fueron tomadas por la administración menemista de forma unilateral o inconsulta (como el envío de naves al Golfo o el cambio del perfil del voto en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas), si bien estaban orientadas a evidenciar este alineamiento con los Estados Unidos, fueron gestos que contribuyeron a generar desconfianza en el ámbito subregional. La recepción



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

poco satisfactoria de estas medidas sólo sirvió para facilitar la reducción de espacios para la coordinación de políticas con los vecinos, demostrando las dificultades para calibrar ambas decisiones estratégicas (la prioridad de Estados Unidos y del Mercosur) (Russell, 1991).

Para la diplomacia brasileña, a pesar de todo, el Mercosur siempre fue visto como un proyecto político-estratégico de largo alcance que pretendía trascender los vaivenes coyunturales. Desde la visión de Itamaraty, la posibilidad de conformar junto con Argentina un marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para América Latina aparecía por encima de la contabilización de las ganancias o pérdidas comerciales puntuales que se derivaban de coyunturas particulares (Botto *et al.*, 2003).

Esta concepción aperturista del Mercosur encontraría su parangón hemisférico en la propuesta norteamericana de la Iniciativa para las Américas, rebautizada como Área de Libre Comercio de las Américas en 1994. Así se reafirmaba la idea de que la vinculación entre las naciones latinoamericanas, particularmente, debía darse a través del comercio exterior (puntualmente a través de la reducción de las barreras arancelarias y de la atracción de inversiones extranjeras), discutiéndose principalmente la apertura de mercados y orientando el crecimiento a partir del aumento de las exportaciones, bajo la concepción cepalina del Regionalismo Abierto, donde las políticas de integración debían estar guiadas por el objetivo de elevar la complementación y la competitividad internacional (Kan, 2014).

A pesar de sus éxitos iniciales, sin embargo, a partir de mediados de la década del noventa (especialmente tras la crisis mexicana) el Mercosur va a iniciar un período de crisis y letargo. Este se debió principalmente a los efectos de la crisis sobre sus miembros y a la falta de capacidad y voluntad política para coordinar una respuesta conjunta frente a estas dificultades. La administración aliancista no demostró disensos estratégicos en política exterior con su predecesora peronista, aunque asumió la realidad del liderazgo brasileño en la región. En materia de integración seguía demostrando las mismas ambigüedades que su antecesora, planteando la profundización y ampliación del Mercosur, por un lado, y dando señales de buena disposición sobre la posibilidad de adelantar la fecha de ingreso al ALCA, por el otro (Colombo, 2005), o bien una oscilación entre dos



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

polos, no tanto como un péndulo en búsqueda de una mayor autonomía sino como una navegación sin rumbo fijo (Simonoff, 2007).

En el contexto de la guerra en Irak y tras los atentados del 9/11, los Estados Unidos compelieron a los demás países a extremar sus alineaciones, y las relaciones con la potencia del norte comienzan a enturbiarse a partir de la negativa a participar de esta coalición por parte de América Latina. El unilateralismo norteamericano resquebrajó las alianzas que sostenían el esquema de seguridad colectiva vigente luego de finalizada la Segunda Guerra mundial y la Guerra Fría, abriendo el paso a una nueva dinámica de *alianzas en zapping*, donde primaron las coaliciones ocasionales por sobre las alianzas permanentes (Botto *et al.*, 2003). Esta *securitización* de la agenda internacional y el abandono de una estrategia multilateral por parte de los Estados Unidos le permitió a la región latinoamericana consolidar políticas con cierto grado de autonomía, en parte también debido al interés preferencial que Medio Oriente pasaba a ocupar para los EE.UU. (Simonoff, 2009).

La idea del *hemisferio occidental* (aquella que planteaba una singularidad americana que provenía de valores compartidos y que posibilitaba una nueva forma de relación entre los países ajena a la lógica del poder) comenzará entonces a perder fuerza. La asimetría de poder entre América del Norte y el resto de América se iba haciendo cada vez más evidente, y esta situación, de la mano de la dificultad de alcanzar consensos de nivel continental dadas las diferencias entre los países latinoamericanos, y el avance de la globalización terminaron con la idea de la relación especial (Russell, 2009).

Con cambio de milenio, el ALCA en tanto estrategia multilateral va a ir perdiendo peso estratégico cediendo el lugar a acuerdos sucesivos de liberalización comercial (bilaterales) (Russell, 2009). Estos acuerdos venían avanzando incluso antes del No al ALCA de 2005, a medida que las negociaciones en torno al acuerdo hemisférico iban desacelerándose (Botto *et al.*, 2003). Al mismo tiempo, la prioridad por los temas políticos y sociales en el Mercosur se va a ir manifestando con la creación de un fondo estructural para encarar problemas de asimetrías entre socios, la aprobación del Parlasur y el replanteo de temas sensibles para la profundización y las relaciones externas del bloque. Esto parte de la crisis de los países de la región y del cuestionamiento al paradigma neoliberal (Bizzozzero Revelez, 2008).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Esta nueva etapa implica, al menos discursivamente, una voluntad de recomponer el proceso de integración bajo un nuevo modelo. Este buscaría trascender la visión economicista, incorporando áreas vinculadas a *lo social* y *lo productivo* (Ramos, 2013). Este *nuevo Mercosur* se reconvierte entonces en eje articulador de las negociaciones entre los países que lo componen y otros bloques regionales o foros internacionales (como la OMC), adquiriendo un carácter cada vez más político. Aunque continuaban existiendo tensiones entre los socios, especialmente debido a sus asimetrías (Simonoff, 2009). Este nuevo rol es una de las características principales que lo distinguen de su función durante la década anterior.

6 Conclusión

En este trabajo logramos reconstruir un camino para explicar las relaciones entre Argentina y Brasil desde lo más general hacia lo más particular. En primer lugar pensando la evolución de Brasil y su visión del mundo, para ir posicionándose como un actor global, ya no tanto dependiente de su relación con Estados Unidos en tanto medio para acumular poder sino entendiéndola como un resultado de su posición internacional. Luego

Quedan como desafíos que nos plantea este trabajo, ya que nos propusimos buscar en él más preguntas que respuestas, es el de lograr profundizar en la conexión interna entre estas diferentes esferas de análisis: lo global, lo regional y lo particular. Percibimos que en el desarrollo del análisis la interconexión entre éstas aparece mucho más externa que como se presentan en el marco teórico.

Este desafío nos motiva a tratar de seguir avanzando en dos caminos. Por un lado en la profundización del análisis específico de coyunturas particulares, donde podamos encontrar estas conexiones entre los diferentes niveles de análisis. Y por el otro lado en la propia reevaluación crítica del marco teórico aquí presentado. Consideramos que sólo desde el análisis crítico, tanto teórico como particular, es que se puede avanzar en el conocimiento y entendimiento del mundo, así como de las herramientas con las que contamos para transformarlo.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

Referencias

- Bizzonzero Revelez, L. (2008). El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XIV(19).
- Botto, M., Delich, V., y Tussie, D. (2003). El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. *Nueva Sociedad*, (186).
- Burnham, P. (2002). Class struggle, states, global circuits of capital. En Rupert, M. y Smith, H., editores, *Historical Materialism and Globalization*. Routledge, London.
- Busso, A. (1994). Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina. En CERIR, editor, *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR, Rosario.
- Cason, J. W. y Power, T. J. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 30(2).
- Cheibub, Z. B. (1985). Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *dados*, 28(1).
- Colombo, S. (2005). La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal. *Historia Actual On Line*, (8).
- Escudé, C. (1999). Argentina y sus alianzas estratégicas. En Rojas Aravena, F., editor, *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Gilpin, R. (1984). The Richness of the Tradition of Political Realism. *International Organization*, 38(2).
- Hilton, S. (1982). Brasil-Argentina: A disputa pela hegemonia na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (97-100).
- Hirst, M., Soares de Lima, M. R., y Pinheiro, L. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, (Especial em Português).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

- Holloway, J. (1993). Reforma del estado: capital global y estado nacional. *Cuadernos del Sur*, (16).
- Jaguaribe, H. (1987). A integração Argentina-Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (117-118).
- Jaquenod, A. M. (2013). El realismo y el liberalismo internacionalista. Una introducción crítica a las teorías clásicas de las relaciones internacionales. En Kan, J. y Pascual, R., editores, *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Kan, J. (2014). Del comercialismo a la repolitización del vínculo regional. Gobiernos, sindicatos y corporaciones empresarias en el rediseño de la integración latinoamericana. En Schneider, A., editor, *América Latina hoy. Integración, procesos políticos y conflictividad en su historia reciente*. Imago Mundi, Buenos Aires.
- Marx, K. (2008). *El capital. Crítica de la economía política. Libro primero. El proceso de producción de capital*, volumen 1. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Mearsheimer, J. J. (2010). Structural Realism. En Dunne, T., Kurki, M., y Smith, S., editores, *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Oxford University Press, Oxford, 2nd edition.
- Morgenfeld, L. (2012). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Picciotto, S. (1991). The Internationalisation of the State. *Capital & Class*, (43).
- Pinheiro, L. (2009). Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 9(2).
- Ramos, H. D. (2013). Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR. Las bases político-partidarias de la integración regional (1991-2011). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (114).
- Rapoport, M. (2002). La Argentina entre el Mercosur y el ALCA. La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano. *Realidad Económica*, (191).



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp

VIII Congreso de Relaciones Internacionales

23, 24 y 25 de noviembre de 2016

- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Russell, R. (1991). Argentina y Estados Unidos: la política del jugo de limón. *Colombia Internacional*, (14).
- Russell, R. (2009). La evolución de la relación América Latina-Estados Unidos en la última década: reflexiones para pensar su devenir. *Relaciones Internacionales*, (36).
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2004). Argentina, Brasil y EEUU. El desafío de una esfera de cooperación. *Agenda Internacional*, 1(2):16–30.
- Simonoff, A. (2007). La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos. En Consani, R., Sepúlveda Almarza, A., y Zaraoui, Z., editores, *Transitando los inicios del Siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 5(10).
- Soares de Lima, M. R. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina / Internacional*, 1(2).
- von Braunmühl, C. (1978). On the Analysis of the Bourgeois Nation State within the World Market Context. En Holloway, J. y Picciotto, S., editores, *State and Capital*. Arnold, London.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina Tel: (54 221) 4230628

www.iri.edu.ar



Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP



@iriunlp