

El lugar de la Argentina en el mundo

LA INTEGRACIÓN REGIONAL CON EL BRASIL:

EL CAMINO HACIA UNA “SOCIEDAD ESTRATÉGICA”

Por Luciano Anzelini * y Mariano Roca **

“En los próximos diez años habrá una primera generación Mercosur interesada en aprovechar todas las interdependencias positivas —sociales, diplomáticas, materiales, políticas y militares— (...) Para esa generación, la realidad del otro será parte de la propia. Estará habituada a un intercambio cultural, científico y lingüístico y a la ejecución de emprendimientos conjuntos desde una identidad superadora de los nacionalismos excluyentes y sectarios”.

Mónica Hirst, Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlián y José Paradiso,

Clarín (21/7/2001)

Introducción

El presente trabajo se propone analizar el proceso de integración regional de la Argentina con la República Federativa del Brasil, iniciado en 1985 por el gobierno de Raúl Ricardo Alfonsín y que condujo en 1991, durante el primer mandato de Carlos Saúl Menem, a la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El MERCOSUR, del que también participaron como socios fundadores Uruguay y Paraguay, entró en funcionamiento el 31 de diciembre de 1994¹. Consideramos que se trata del principal logro de la política exterior de nuestro país desde el retorno de la democracia en 1983. La pregunta que recorrerá nuestra exposición es si el

* Ciclo Básico Común (CBC)– Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) E-mail: luciano_anzelini@hotmail.com

** Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) E-mail: roca@cpacf.org.ar

¹ El Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991, estableció en su capítulo I, artículo 1 la decisión de los Estados Partes de “constituir un Mercado Común que deberá estar conformado el 31 de diciembre de 1994”. Ver texto del tratado en Arnaud Vicente Guillermo, "MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, págs. 355 a 377.

MERCOSUR ha sido realmente una política estratégica para las administraciones argentinas. Nos plantearemos cuáles son los caminos a explorar en el futuro cercano.

No nos parece casual que la integración regional haya tenido lugar durante los gobiernos que sucedieron a las últimas dictaduras militares de la Argentina (1976-83) y del Brasil (1964-85). Nuestra hipótesis central tendrá en cuenta la variable “tipo de régimen” y afirmará que el paso de los regímenes autoritarios a la democracia ha sido un factor clave en el acercamiento con Brasil.

En estos casi nueve años, desde la entrada en vigor del acuerdo para la constitución del Mercado Común, el proceso de integración ha tenido sus altos y bajos, sus momentos de auge y de crisis. Nuestro planteo a lo largo del trabajo será, en suma, que la relación de la Argentina con el Brasil ha alcanzado hasta el momento la forma de una “alianza limitada y contingente”² básicamente económica, pero aún no consiguió plasmarse en una “sociedad estratégica”³. En esta línea, buscaremos identificar cuál de los tres tipos de cultura desarrollados por la teoría constructivista de Alexander Wendt de las relaciones internacionales –hobbesiana, lockeana y kantiana- (ver Marco teórico) ha caracterizado a las relaciones argentino-brasileñas, poniendo especial énfasis en el período que se extiende desde 1985 a la actualidad.

Tomando como base nuestra anterior afirmación, nos preguntaremos si el estrechamiento de los lazos con Brasil y el consiguiente impulso al MERCOSUR no ha dependido más de las voluntades de los presidentes de turno, siguiendo las coyunturas político-económicas, que de una institucionalización de la toma de decisiones en el marco de instituciones regionales permanentes. En este sentido, pondremos en relación las variables “forma de gobierno” y “conducción política del MERCOSUR”.

² Tokatlián, Juan Gabriel y Russell, Roberto, *El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro*, *Desarrollo Económico*, Vol.42 N° 167, Octubre-diciembre 2002.

³ Tokatlián, Juan Gabriel, “La Argentina carece de estrategia”, *La Nación*, Enfoques, entrevista, 28/09/2003, pág. 6.

Resumiendo lo dicho hasta el momento, nuestro trabajo planteará la siguiente hipótesis: “Tanto el régimen democrático como la forma de gobierno presidencialista han garantizado durante el período iniciado en 1983 un rápido acercamiento diplomático al Brasil, superando las disputas del pasado, que ha derivado en un proceso de integración regional”.

Consideraremos, sin embargo, que de esta misma lógica se derivan ciertos déficits democráticos en el MERCOSUR que ponen en riesgo su consolidación como bloque subregional. Observaremos en la actualidad la ausencia de garantías institucionales que permitan proteger al proceso de integración de las coyunturas políticas y económicas de los Estados socios. Tomaremos el ejemplo de otras asociaciones regionales para ver cómo avanzaron ellas hacia la supranacionalidad y reflexionaremos, en el cierre de este trabajo, sobre la ocasión o no de avanzar hacia una arquitectura institucional más sólida en el propio MERCOSUR, que no haga recaer el peso de las decisiones en la discrecionalidad de los gobernantes, muy dependientes de las cambiantes situaciones internas de sus países.

Marco teórico

Enmarcaremos este ensayo dentro de un enfoque ecléctico que combinará perspectivas provenientes de la ciencia política y de la teoría de las relaciones internacionales.

Nuestra lectura del proceso de integración de la Argentina con el Brasil iniciado a mediados de los '80, será abordado a partir de las contribuciones teóricas del constructivismo a las relaciones internacionales, apoyándonos esencialmente en el "idealismo estructural" de Alexander Wendt. En tal sentido, a diferencia de las más usuales aproximaciones realistas⁴, el

⁴ La teoría realista de las relaciones internacionales en sus diversas perspectivas (el realismo clásico de Hans J. Morgenthau, el realismo estructural defensivo de Kenneth Waltz y el estructural ofensivo de John Mearsheimer) atribuye una importancia central a la distribución de atributos materiales de poder entre los países -ventajas geográficas, capacidad industrial, desarrollo armamentístico tradicional y nuclear, etc.-. La distribución material del poder es fundamental en el realismo para la caracterización de la estructura del sistema internacional. Véase Morgenthau,

constructivismo considera que las ideas compartidas tienen mayor relevancia que la distribución de atributos materiales de poder. En Wendt la estructura social del sistema mundial es cultural más que material, en tanto sistema de ideas, creencias y expectativas que tienen los Estados sobre el comportamiento de los otros Estados en la determinación del carácter de la vida internacional⁵.

Asimismo adoptamos la visión de Wendt acerca de la predominancia, desde el origen mismo del sistema internacional moderno, de tres tipos de cultura característicos de las relaciones interestatales: hobbesiana, lockeana y kantiana. En cada una de ellas el Yo y el Otro se representan respectivamente como enemigos, rivales y amigos⁶.

En la introducción hicimos mención de uno de los objetivos básicos de este trabajo: probar el papel que el tipo de régimen juega en la formación de las visiones recíprocas, fundamentalmente desde la transición democrática de mediados de los '80.

Creemos necesario, por la cantidad de debates suscitados en el campo de la ciencia política en torno al concepto de régimen político, dejar sentado el enfoque al que adscribimos al incorporar tal categoría a nuestro ensayo⁷.

Adoptamos el original camino seguido por Leonardo Morlino⁸, quien se valdrá de elementos característicos del análisis sistémico de David Easton⁹ para distinguir los componentes institucionales de los sistemas políticos. Es importante, previo a desarrollar el esquema de

Hans J., *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, pág. 133 a 189; Mearsheimer, John, *The tragedy of great power politics*, W.W. Norton & Company, New York, 2001, capítulos 1 y 2; y Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, capítulos 4, 5, 6 y 9.

⁵ Según Wendt: "To say that a structure is 'social' is to say, following Weber, that actors take each other 'into account' in choosing their actions. This process is based on actors' ideas about the nature and roles of Self and Other, and as such social structures are 'distributions of ideas' or 'stocks of knowledge'. Shared ideas make up the subset of social structure known as 'culture'." (Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, cap. 6, pág. 249)

⁶ Afirma Wendt: "I propose that at the core of each kind of anarchy is just one subject position: in Hobbesian cultures it is 'enemy', in Lockean 'rival', and Kantian 'friend'. Each involves a distinct posture or orientation of Self toward the Other with respect to the use of violence, which can be realized in multiple ways at the micro-level. The posture of enemies is one of threatening adversaries who observe no limits in their violence toward each other; that of rivals is one of competitors who will use violence to advance their interests but refrain from killing each other; and that of friends is one of allies who do not use violence to settle their disputes and works as a team against security threats". (A. Wendt, *op.cit.*, pág. 258)

⁷ La falta de acuerdo en torno al concepto de régimen político queda demostrada en Gerardo Munck, "La desagregación del régimen político: Problemas conceptuales en el estudio de la democratización", en *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 3, N° 5, Invierno de 1996, págs. 232-233. Allí Munck enumera dieciséis definiciones disímiles sobre el término en cuestión enunciadas por algunos de los más importantes politólogos latinoamericanos.

⁸ Morlino, Leonardo: *Cómo cambian los Regímenes Políticos*, Centro de Estudios constitucionales, 1985, pág. 30-46.

Morlino, señalar que uno de los fundamentos de esta decisión es que su extraordinario valor explicativo nos permite integrar en un mismo enfoque las dos variables determinantes de la hipótesis a probar: el régimen político y el tipo de gobierno.

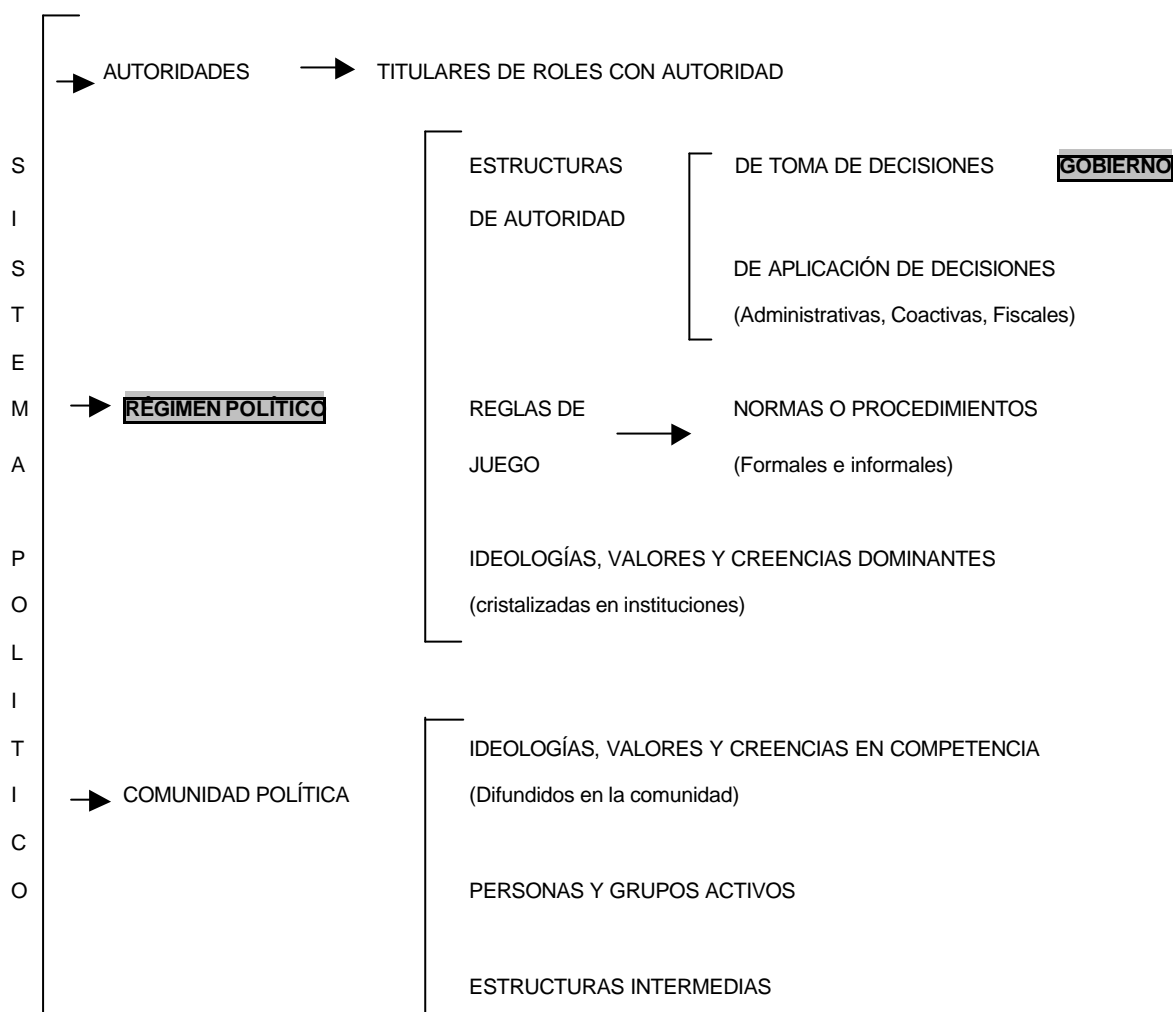
El sistema político está compuesto por tres elementos centrales: en primer lugar la comunidad política, esto es, el conjunto de individuos activos, organizados o no, que componen un sistema político dado; en segundo lugar, el régimen político, esto es, el conjunto de instituciones que da soporte al sistema político; y finalmente las autoridades, esto es, los titulares de roles con autoridad, es decir los gobernantes.

Como puede observarse, en este enfoque el régimen político posee un carácter diferenciable, por medio de la inclusividad, respecto del sistema político.

Los diferentes elementos que constituyen el régimen son: 1) un conjunto de estructuras de autoridad encargadas de tomar decisiones y otras de implementar las decisiones; 2) un conjunto de normas y procedimientos (reglas formalizadas) y de reglas del juego (reglas no formalizadas) que determinan, entre otras cosas, las formas de elección o designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad y las formas en que se interrelacionan las diferentes estructuras de autoridad; y 3) las ideologías y creencias cristalizadas en las estructuras, normas y procedimientos del régimen, es decir, los valores institucionalizados que legitiman al régimen político (ver Esquema 1).

⁹ Ver Easton, David: *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1992.

Esquema 1 ¹⁰



Continuando con el trabajo de desbrozamiento conceptual, el paso siguiente es ahondar en el carácter democrático del régimen. En tal sentido, Manuel Antonio Garretón especifica que el régimen político podrá ser de diferente naturaleza (corporativa, fascista, totalitaria, democrática, etc.) en función de cuáles sean los principios orientadores en la resolución de los conflictos sociales. Los regímenes democráticos son aquellos que resuelven el problema de cómo se gobierna la sociedad, la relación entre la gente y el Estado, las formas de representación y participación y la

¹⁰ Esquema extraído de Zelaznik, Javier, "Gobierno", en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Pinto (comp.) Eudeba, 2003, pág. 253.

canalización de los conflictos y demandas, atendiendo a los siguientes principios: vigencia del Estado de derecho y las libertades públicas, respeto por los derechos humanos, garantía de pluralismo político, alternancia en el poder, separación constitucional de poderes, etc.¹¹

Finalmente el diseño de la investigación requiere una clarificación analítica de la segunda variable determinante de nuestra proposición: la forma presidencialista de gobierno. Siguiendo a uno de los pioneros en la disciplina del análisis político comparado, Arend Lijphart¹², consideramos presidencialistas a los gobiernos que reúnen las siguientes características: 1) el jefe del Ejecutivo no depende de la confianza legislativa, sino que ocupa el cargo por un tiempo determinado; 2) debe ser elegido por el voto popular; 3) el ejecutivo es unipersonal.

A partir de esta caracterización intentaremos derivar elementos de análisis que sustenten nuestra afirmación de que la integración argentino-brasileña ha dependido hasta la fecha de diseños presidencialistas -más que parlamentarios- que reducen la necesidad de instituciones supranacionales para respaldar los acuerdos alcanzados. Esto ha hecho del intergubernamentalismo la vía preferida por los dos países para la toma de decisiones en el contexto del MERCOSUR.

Queda de esta forma planteado el debate “intergubernamentalismo vs. supranacionalidad” que, sobre el final de este ensayo, nos llevará a poner en perspectiva las posibilidades de avanzar hacia una institucionalización más profunda del MERCOSUR.¹³

¹¹ Véase Garretón, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, págs. 185-186.

¹² Lijphart, Arend, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo*, II vols., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998, p.93

¹³ En relación a estas dos lógicas orientadoras de los procesos de integración, Andrés Malamud entiende que la principal diferencia entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en tanto modelos de supranacionalidad e intergubernamentalismo respectivamente, radica en el desarrollo o no de instituciones comunes cuyas decisiones tengan aplicabilidad jurídica directa. Ver Malamud, Andrés, “Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR”, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.

Marco histórico: Antecedentes en la relación diplomática argentino -brasileña

La histórica rivalidad entre los imperios de ultramar de España y Portugal se trasladó a la relación entre Argentina y Brasil luego de la declaración de independencia. En este período no estuvieron ausentes las disputas territoriales¹⁴ y los conflictos bélicos¹⁵. La importancia geopolítica de la cuenca del Plata y la disputa por la hegemonía regional dieron la tónica de la situación durante gran parte del siglo XIX. Desde el enfoque constructivista de Wendt, Russell y Tokatlián sostienen que “la visión argentina del Brasil nunca tuvo elementos propios de una cultura de enemistad (hobbesiana)”, pero sí se trató de “una cultura de rivalidad (lockeana)” que se mantuvo hasta principios de la década del '80 y alcanzó “un alto grado de internalización”.¹⁶

Las condiciones para un primer acercamiento diplomático vendrían tras la consolidación de la situación interna argentina luego de la última guerra civil que llevó en 1880 a la federalización del territorio de la ciudad de Buenos Aires, en el marco de una tardía unificación política del país, y a partir de la proclamación en Brasil de la República en 1889.

Fue así como en 1895 los gobiernos de ambos países decidieron someter sus últimas disputas fronterizas en el actual territorio de Misiones a un arbitraje del presidente estadounidense Grover Cleveland, que emitió su fallo en 1895. El 6 de octubre de 1898 los primeros mandatarios José Evaristo Uruburu y Prudente de Moraes Barros firmaron el tratado fijando los límites de acuerdo al laudo. De esta manera se puso fin a la disputa territorial, cuya demarcación se concluyó

¹⁴ “La cuestión con el Brasil se vinculaba con la época colonial, cuando España y Portugal acordaron por los tratados de Madrid en 1750 y de San Ildefonso de 1777 que el límite de esa región pasaría por los ríos Pepiry o Pequiry Guazú y San Antonio, pero la demarcación nunca llegó a hacerse y surgieron entonces problemas que continuaron durante la época de la Confederación...” (Floria, Carlos A. y García Belsunce, César A. , *Historia de los Argentinos*, Tomo 2, Editorial Kapelusz, 1985, pág. 234)

¹⁵ El 10 de diciembre de 1825 el Imperio del Brasil declaró la guerra a las Provincias Unidas del Río de la Plata, luego de la decisión del Congreso Nacional de aceptar el pedido de incorporación de la Banda Oriental a nuestro país. El conflicto bélico se saldó el 4 de octubre de 1828, a través de la mediación del diplomático británico Lord Ponsomby, con la declaración de independencia del Uruguay y el establecimiento de la libre “navegación del Río de la Plata y de todos los otros que desaguan en él” (ver Machado Carlos, *Historia de los Orientales*, Ed. de la Banda Oriental, Montevideo, 1984).

¹⁶ Ver Tokatlián, Juan Gabriel y Russell, Roberto, *op. cit.*

en 1904. Durante su segunda presidencia, Julio Argentino Roca viajó a Río de Janeiro en agosto de 1899 y se reunió allí con el primer mandatario Manuel Ferraz de Campos Salles, quien retribuyó el gesto con una visita a Buenos Aires en octubre de 1900.

No faltaron en los primeros años del siglo XX propuestas de integración económica a nivel regional. Tal vez la más importante de ellas sea la propuesta de creación de la Unión Aduanera del Sur bajo el modelo del *zollverein* alemán, desarrollada por el argentino Alejandro Bunge durante una conferencia realizada en la ciudad de Mannheim en 1909 y que según él debería estar compuesta por Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile y Brasil. Mario Rapoport señala: “Bunge llegaba a la conclusión de que la Unión Aduanera del Sur (incluyendo Brasil) estaría entre las primeras del mundo en una serie de rubros, como varios productos minerales y materiales estratégicos, ganadería y una gran variedad de productos agrícolas”¹⁷.

El 25 de mayo de 1915 el canciller argentino José Luis Murature firmó en Buenos Aires con sus pares chilenos Alejandro Lira y brasileño Lauro Müller el llamado Tratado del ABC, que establecía un mecanismo permanente y automático para la solución de los problemas que pudieran suscitarse entre los firmantes. En referencia a este acuerdo, el historiador Eduardo Madrid señala que “si bien estuvo impulsado por motivaciones políticas, dejaba abierta la posibilidad de una entente económica entre los tres países mediante un régimen de comercio preferencial y de concesiones recíprocas”¹⁸.

En octubre de 1940 los ministros de Hacienda argentino Federico Pinedo y brasileño Arthur de Souza Costa firmaron un acuerdo que planteaba un régimen de intercambio entre los dos países que estableció un sistema de preferencias sobre productos que no fueran fabricados en

¹⁷ Rapoport, Mario, *La construcción histórica de un espacio regional: el caso del MERCOSUR*, Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), febrero de 2000.

¹⁸ Madrid, Eduardo, *Los intentos de complementación económica en los países del Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile a principios de la década de 1950*, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

alguno de ellos, mediante la garantía de desgravación aduanera durante un plazo de diez años. Sobre estas recomendaciones se selló en noviembre de 1941 el Tratado Argentino-Brasileño sobre Libre Comercio Progresivo que creaba una “zona de libre comercio” y dejaba la puerta abierta a la “unión aduanera” y a la adhesión de otros países limítrofes a la misma.

Sin embargo, las opciones de los gobiernos de Buenos Aires y Río de Janeiro en materia de política exterior llevarían a la paralización del proceso. Mientras el gobierno militar presidido por Edelmiro J. Farrell se mostraba reticente a declarar la guerra al Eje y alinearse con los Estados Unidos y las potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial, el pragmatismo de Getúlio Vargas llevó a Brasil a adoptar una alianza con Washington y a autorizar la construcción de una base militar estadounidense en la ciudad de Natal, que sería visitada en enero de 1943 por el propio presidente Franklin Delano Roosevelt en compañía de Vargas¹⁹.

Los gobiernos de Getúlio Vargas (1930-45 y 1946-51) y de Juan Domingo Perón (1946-55), sindicados por muchos historiadores como “populistas” por su manera similar de relacionarse con las masas, no pudieron avanzar hacia ningún tipo de acuerdo en materia de integración. Perón intentó consolidar el viejo Tratado del ABC, pero se encontró con la reticencia de un Brasil, que hacía de su alianza con los Estados Unidos la prioridad de su política exterior²⁰.

El camino del diálogo y la convergencia sería retomado por los gobiernos desarrollistas de Arturo Frondizi (1958-62), Juscelino Kubitschek (1956-61) y Jânio Quadros (1961). El 18 de febrero de 1960, junto a otros nueve países latinoamericanos, Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Montevideo por el que se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

¹⁹ Brasil fue el propulsor de la ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje durante la Conferencia de Cancilleres Americanos realizada en Río de Janeiro en enero de 1942 (Argentina se abstuvo) y declaró el “estado de guerra” el 31 de agosto de ese mismo año. Nuestro país recién rompería el 26 de enero de 1944 sus relaciones diplomáticas con Alemania y Japón (ya había sido destituido Benito Mussolini y el Reino de Italia ya no estaba en guerra) y les declarararía la guerra el 27 de marzo de 1945, cuando la suerte de los países derrotados en la guerra ya estaba echada.

²⁰ Ver Sosa, Alberto J., *Argentina-Brasil-Chile (ABC): peronismo y unidad latinoamericana*, Fundación Argentina para las Relaciones Internacionales (Funari), Buenos Aires, 1982.

(ALALC). El 22 de abril de 1961 Frondizi y Quadros firmaron el Tratado de Uruguayana, que establecía un régimen de consulta previa obligatoria para las cuestiones de la cuenca del Plata y avanzaba hacia acuerdos de cooperación económica y financiera. Se creaba asimismo un comité permanente de nivel presidencial para el estudio de distintos temas, con el objetivo de coordinar un accionar común en foros internacionales.

La inestabilidad propia de la llamada “política pendular” argentina, caracterizada por la alternancia de gobiernos constitucionales débiles y regímenes de facto, significó un obstáculo para el avance de la integración. Los gobiernos militares argentinos, que adherían a nivel continental a la doctrina de la seguridad nacional, temían un desequilibrio de poder a favor de Brasil en el plano subregional. Es decir, eran aliados de los uniformados brasileños en la lucha contra el llamado “enemigo interno” representado por la subversión y compartían la visión estadounidense sobre el “expansionismo soviético”, pero mantenían una visión competitiva con el Brasil en el plano geopolítico sudamericano.²¹

Sobre fines de los 70 y comienzos de los 80, la tensión con Chile por la disputa en el Estrecho de Beagle (1978) y la posterior Guerra de Malvinas (1982) desplazaron a Brasil del centro de la preocupación de los militares argentinos²². En este contexto, se abrieron algunos espacios de cooperación: el 19 de octubre de 1979 se firmó el Acuerdo Tripartito (participó también Paraguay) Corpus-Itaipú y el 17 de mayo de 1980 se estableció un acuerdo para el desarrollo y la aplicación con usos pacíficos de la energía nuclear.

En el plano latinoamericano, Argentina y Brasil suscribieron el 12 de agosto de 1980 el segundo Tratado de Montevideo, que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

²¹ Ver Llenderozas, Elsa, “Las percepciones estratégicas en un contexto de integración regional: los casos de Argentina y Brasil”, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.

²² Ver Tokatlián, Juan Gabriel y Russell, Roberto, *op.cit.*

como sucesora de la ALALC. Este sería el marco dentro del cual los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín y José Sarney relanzarían el proceso de integración que desembocaría en el MERCOSUR.

La llegada de la democracia. Primeros indicios de una “cultura de amistad”

La Declaración de Iguazú firmada en diciembre de 1985, a dos años de la asunción de Raúl Alfonsín y a nueve meses de la jura de José Sarney²³, aparece como el primer paso en dirección a un relanzamiento de la relación bilateral. Siete meses después, el 29 de julio de 1986, los dos mandatarios suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña.²⁴ Esta etapa se completaría con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, ratificado por los Congresos Nacionales de los dos países en 1989.

En estos pasos significativos pueden vislumbrarse incipientes elementos de una cultura kantiana o “de amistad”. Tokatlián y Russell señalan que en este cambio cultural intervienen tres factores: altas tasas diferenciales de crecimiento entre la Argentina y el Brasil en beneficio de este último país; el proceso de democratización de ambos países que supone una “mayor convergencia transnacional de valores definidos en clave democrática” y la mayor interdependencia económica que conlleva mayores intereses comunes.²⁵

²³ Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983 luego de la elección democrática del 30 de octubre de 1983 que le dio el triunfo por el 51,7 por ciento de los votos y una mayoría absoluta en el Colegio Electoral. José Sarney juró provisionalmente el 14 de marzo de 1985 ante el Congreso, que había elegido mediante el voto indirecto al binomio Tancredo Neves-José Sarney el 15 de enero de 1985, dos meses después de la elección legislativa ganada por la alianza opositora al régimen militar integrada por el Partido Popular de Neves y el PMDB de Sarney. Neves no pudo asumir debido a su estado de salud, que lo llevaría a la muerte el 21 de abril. Sarney quedó entonces a cargo de la primera magistratura para completar el período 1985-89, que fue finalmente extendido hasta el año 1990 por la Asamblea Constituyente de 1988.

²⁴ El entonces secretario de Industria y Comercio Exterior de nuestro país, Roberto Lavagna, calificó el acuerdo como “un paso trascendental que servirá para aportar la masa crítica de decisión política y económica que hace falta al proceso de integración multilateral”. Lavagna, Roberto, “1986: El año decisivo”, en Lavagna R., *Argentina-Brasil-Mercosur. Una decisión estratégica*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, pág. 83.

²⁵ Tokatlián y Russell plantean que el resquebrajamiento de la estructura social de rivalidad no estaría basado tanto en prácticas políticas comunes ni en una reconstrucción sustantiva de sus identidades, sino que el factor clave fueron las tasas diferenciales de crecimiento en favor del Brasil, que hicieron cada vez más inviable la estrategia argentina de restricción del peso brasileño mediante el mecanismo del equilibrio de poder.

Si bien nuestro trabajo considera plausible la línea argumentativa de estos expertos en relaciones internacionales, otorgará el mayor peso explicativo del proceso de acercamiento bilateral en la etapa Alfonsín-Sarney al segundo elemento: la democratización. Tanto el mayor crecimiento del Brasil, apoyado en una política industrialista de su dictadura opuesta a la apertura indiscriminada de la economía argentina desde los años de Martínez de Hoz²⁶, como la mayor interdependencia producto de la complementariedad de sus economías, son datos que se venían observando desde los últimos años de las dictaduras. Fue fundamental una aproximación en clave democrática, sustentada en la legitimidad otorgada por el voto popular en elecciones limpias²⁷, para dar el envión a una nueva percepción del Otro en términos de amistad.

Este vuelco “kantiano” de la relación argentino-brasileña puede observarse en una serie de importantes pasos, entre los que cabe mencionar las gestiones de Itamaraty en favor de los derechos argentinos sobre Malvinas y la coordinación de posiciones en foros diplomáticos como la Asamblea General de las Naciones Unidas, económicos como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y políticos como el Movimiento de los No Alineados²⁸.

Esta predominancia de una cultura de amistad, que contribuyó a “des-rivalizar” la relación bilateral, debió enfrentar la reticencia de sectores identificados con las viejas prácticas autoritarias, que continuaron abonando la retórica conflictiva propia de la visión “lockeana”. En tal sentido, resulta de utilidad analítica la noción de “enclaves autoritarios”²⁹ adoptada por Manuel Garretón

²⁶ “La economía argentina se abrió a la economía mundial, unilateralmente, dando por resultado una “apertura importadora” sostenida en el endeudamiento externo” (Lavagna, Roberto, *op.cit.*, pág. 87).

²⁷ Nos referimos a las elecciones argentinas del 30 de octubre de 1983 y a las brasileñas del 15 de noviembre de 1984.

²⁸ Para una profundización de estas iniciativas conjuntas, sugerimos la lectura de *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Mónica Hirst (comp.), Legasa, Buenos Aires, 1988.

²⁹ Entre los “enclaves autoritarios”, Garretón incluye enclaves institucionales, actorales, culturales y ético-simbólicos. Para profundizar las diferencias entre cada uno de ellos, sugerimos consultar Garretón, Manuel Antonio, *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2000, pág. 86.

para hacer referencia a la persistencia de elementos propios de las dictaduras precedentes en los procesos de transición democrática. Elsa Llenderozas advierte, por ejemplo, que en el caso de la integración argentino-brasileña, a pesar de los tratados relativos al uso pacífico de la energía nuclear³⁰, no se vieron avances inmediatos en el campo del armamento convencional debido a que esta área de la producción estaba aún estrechamente vinculada a las propias fuerzas armadas, reticentes a formalizar acuerdos en ese ámbito³¹.

Las crisis que sacudieron a los dos países sobre fines de los '80 llevarían a una redefinición del orden de prioridades de los gobiernos de Brasilia y Buenos Aires. La visión "kantiana" del Otro perdería terreno más por la coyuntura político-económica que por un deliberado regreso a la cultura lockeana de "rivalidad". Pasaremos a un somero análisis de esta etapa.

La crisis económica de fines de los '80. ¿Retroceso hacia una "cultura de rivalidad"?

Luego de un comienzo auspicioso del proceso de integración en el plano político, en el contexto de dos gobiernos que habían lanzado con éxito inicial sendos planes económicos (el Austral y el Cruzado) con el objetivo de "frenar y revertir procesos de inflación con recesión"³², los primeros síntomas de "enfriamiento" vendrían sobre el final de la década. El fracaso de los esquemas de estabilización económica con las espirales inflacionarias de 1988 y 1989, sumado a condiciones políticas adversas en el plano de la administración y a los reveses electorales, hizo que Sarney y Alfonsín pusieran todas sus energías en atender los problemas internos de corto plazo. El

³⁰ El 17 de mayo de 1980, las dictaduras militares de Argentina y Brasil habían firmado un tratado para el uso pacífico de la energía nuclear. Los gobiernos democráticos (el de Carlos Menem, en el caso argentino) continuaron esta política mediante la ratificación del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, de la que los dos países habían sido signatarios en 1967, y a través de una política concertada en este ámbito.

³¹ Llenderozas, Elsa, *op.cit.*, pág. 334.

³² El gobierno de Alfonsín lanzó a mediados de 1985 el Plan Austral, diseñado por el entonces ministro de Economía Juan Vital Sourrouille. Unos meses después, Sarney puso en marcha el Plan Cruzado. "El marco era así el de economías con tasas de inflación más reducidas, con recuperación de la actividad económica (...), con un marco de negociación de compromisos externos relativamente más ordenado y con sectores empresariales

impulso del proyecto común en el plano regional quedaría de momento relegado en la agenda de las dos administraciones.

En lo económico la situación se hizo incontrolable. Los esfuerzos de Sarney y Alfonsín por sanear las cuentas públicas fracasaron, lo que quedó demostrado en las cifras: 993 por ciento de inflación anual en Brasil en 1988 y 440 por ciento acumulado en el primer semestre de ese mismo año en nuestro país. En agosto de 1988 el ministro de Economía argentino Juan Sourrouille lanzó el llamado Plan Primavera, infructuoso en su intento por controlar la crítica coyuntura. Meses después, en enero de 1989, su par brasileño Mailson da Nóbrega anunció un nuevo plan económico con medidas ortodoxas y heterodoxas que, viciado de una evidente falta de apoyo político, a la sazón no lograría los resultados esperados.³³

La coyuntura política tampoco era favorable, lo que en regímenes presidencialistas como el argentino y el brasileño llevaría inevitablemente a una parálisis en el proceso de toma de decisiones. En tal sentido, el politólogo italiano Giovanni Sartori indica las grandes limitaciones inherentes a los sistemas presidencialistas que conducen al bloqueo del poder decisorio de los mandatarios. Las tres condiciones que, según este autor, deben concretarse para que un presidencialismo pueda funcionar eficazmente, a pesar de mayorías legislativas adversas, son: flexibilidad ideológica, partidos débiles y sin disciplina y una política centrada en el ámbito local. El cumplimiento de tales puntos permite al jefe del Ejecutivo ganar los votos del Congreso. Pero estos requisitos no se reunían en la Argentina y el Brasil de entonces, en donde la oposición no era

internos y externos analizando condiciones de inversión” (Lavagna, Roberto, “Integración Argentina-Brasil: origen, resultados y perspectivas”, *op.cit.*, pág. 157).

³³ Ver para la situación brasileña Mainwaring, Scott, “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en Mainwaring, S. Y Shugart, M., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1987 (en castellano), pág. 103-104. Para el caso argentino, ver Rapoport, M. y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 2000, pág. 922-923.

adepta a consensuar políticas con un debilitado oficialismo y los partidos estaban fuertemente encolumnados detrás de figuras con aspiraciones de poder.³⁴

El 6 de septiembre de 1987 el partido gobernante en Argentina, la Unión Cívica Radical (UCR), cayó derrotado en las elecciones legislativas y provinciales.³⁵ Esta situación desfavorable en el equilibrio de fuerzas condicionaría el tramo final del gobierno de Alfonsín, que culminaría sacudido por una combinación de especulación financiera y crisis social. El golpe de mercado, en el marco de un nuevo estallido inflacionario, asestaría el empujón final a la primera administración democrática, que entregó el poder el 8 de julio de 1989, cinco meses antes de lo previsto por la Constitución.

Tampoco le iría bien al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) de Sarney en las elecciones municipales de noviembre de 1988. Ya en junio de ese año el oficialismo sufrió una merma en el apoyo parlamentario con la escisión de un sector liderado por Fernando Henrique Cardoso.³⁶ Por otra parte, es necesario incorporar al análisis un elemento central de la democracia brasileña: la fuerte presión que históricamente han sufrido los presidentes de parte de los gobernadores estatales para poder concretizar sus planes de gobierno. Los problemas de gobernabilidad con que se enfrentó Sarney se acentuaron con la entrada en vigor de la Constitución de 1988³⁷. Afirma Scott Mainwaring: “La Constitución de 1988 produjo cambios en

³⁴ Sartori plantea que el único caso de presidencialismo exitoso es el de los Estados Unidos, en el que efectivamente se concretan los requisitos enunciados, esto es: el pragmatismo de los dos grandes partidos, la falta de disciplina de los congresistas demócratas y republicanos, las débiles estructuras partidarias y el predominio de la lógica del *all politics is local*. Esto lleva al autor a concluir que si esta forma de gobierno funciona en los Estados Unidos es *a pesar* de su Constitución presidencialista y no *gracias* a ella. Por tanto, Sartori se inclinará en favor de un “semi-presidencialismo a la francesa”, que incorpore ciertos elementos parlamentarios que atenúen los factores limitantes del proceso decisorio en los presidencialismos. Ver Sartori, Giovanni, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en O. Godoy Arcaya (ed.), *Cambio de régimen político*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1992, pág. 173.

³⁵ La UCR perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y mantuvo su hegemonía en sólo tres de los 23 distritos en disputa: la Capital Federal, Córdoba y Río Negro. En la Cámara de Senadores, la oposición (peronismo y partidos provinciales) mantuvo el predominio logrado en las elecciones de 1983. Para profundizar en la situación argentina de la época, ver Morales Solá, Joaquín, *Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*, Planeta, Buenos Aires, 1990 y Acuña, Marcelo, “La crisis de representatividad de la UCR”, en *Revista Argentina de Ciencia Política* N° 2, diciembre de 1998, Eudeba, Buenos Aires, pág. 100-102.

³⁶ El PMDB retuvo, en las municipales de noviembre, únicamente 20 de las 77 ciudades que venía administrando. El PMDB había sufrido una escisión de su ala más progresista, liderada por Cardoso, presidente de la Cámara de Senadores, que creó el socialdemócrata PSDB.

³⁷ La nueva Constitución fue sancionada el 5 de octubre de 1988 por la Asamblea Constituyente.

las relaciones del presidente con el Congreso y los Estados (...) Vigorizó el federalismo, transfirió sustanciales recursos del gobierno federal a los gobiernos locales, limitó los poderes presidenciales y expandió los poderes legislativos. Estos cambios crearon un contexto institucional diferente del que Sarney había heredado en marzo de 1985. El fortalecimiento del Legislativo y de los gobiernos locales y estatales creó más demandas sobre el sistema y limitó los poderes de Sarney”³⁸. Esto hizo prácticamente imposible la continuidad de su liderazgo.

El clima preelectoral de cara a la sucesión presidencial, los debates internos dentro del partido oficialista y la presión popular terminaron por minar el poder de Alfonsín y Sarney. Así se llegaría a la primera transmisión democrática del mando, concretada en 1989 en Argentina y 1990 en Brasil.

Los gobiernos de la transición democrática, que habían sentado las bases de una cultura de “amistad” con pasos estratégicos en una dirección no sólo económica sino también político-cultural, no pudieron completar su ambicioso proyecto integrador. Como veremos a continuación, si bien a comienzos de los '90 se mantuvo el impulso integrador, la próxima etapa estaría signada por una visión del Otro en donde la perspectiva “kantiana” perdería vigor, fundamentalmente por la orientación de la nueva administración argentina, que reservará para el Brasil el papel de simple aliado económico y no el de un socio estratégico.

Los tempranos '90. La integración vuelve al centro de la escena

Para comprender el renovado impulso de la integración argentino-brasileña a comienzos de los '90, en este segmento de nuestra exposición partiremos del supuesto que el logro de la estabilidad económica –más allá de sus innegables costos sociales– a partir del Plan de

³⁸ Mainwaring, Scott, *op.cit.*, págs. 65 a 116.

Convertibilidad argentino (1991) y del Plan Real brasileño (1994)³⁹ permitió a los dos países dirigir su mirada hacia el terreno diplomático. En este ámbito, la emergencia de los fuertes liderazgos de Carlos Saúl Menem y Fernando Henrique Cardoso nos permitirá indagar en la incidencia de la variable “forma de gobierno presidencialista” como elemento clave del rápido avance del proceso. Sin embargo, veremos en el próximo apartado que más allá de que los principales pasos en dirección a la conformación del MERCOSUR y al diseño de su incipiente arquitectura institucional se dieron en este período, la redefinición de la política exterior argentina de la administración Menem reservó para el Brasil el rol de “contraparte funcional en términos económicos” subordinado a la prioritaria vinculación bilateral con los Estados Unidos.⁴⁰

Como la hipótesis central de nuestro trabajo refiere a los elementos político-institucionales (ver Introducción y Marco teórico), no ahondaremos en el análisis de la variable “política económica”, sin pretender por ello que este último elemento revista una menor importancia. Entendemos que lo político y lo económico no son campos autónomos, sino que están profundamente imbricados y se influyen recíprocamente. En este sentido, no es posible comprender la sustentabilidad de las políticas económicas si no es a partir del elemento conductor de los liderazgos políticos.

El proceso iniciado en 1985 por Sarney y Alfonsín desembocaría, tras la solución de las crisis inflacionarias de fines de los '80, en la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, durante las presidencias de Fernando Collor y Carlos Menem.⁴¹ En la capital del Paraguay

³⁹ El ministro de Economía argentino Domingo Cavallo implementó en marzo de 1991 el Plan de Convertibilidad que fijó por ley la paridad de la nueva moneda, el peso, con el dólar estadounidense. En julio de 1994 el nuevo ministro de Finanzas brasileño Fernando Henrique Cardoso, durante el gobierno de Itamar Franco, lanzó el Plan Real que fijaba la paridad de la moneda al dólar, aunque sin caja de convertibilidad. Para profundizar el tema de la estabilización económica en ambos países, ver ponencia de José Antonio Sant'Ana en “Los planes de estabilización en ambos países”, *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*, cap. II, ed. preparada por Mario Rapoport, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1995. Para indagar en la superación de la crisis político-económica del Brasil, sugerimos la lectura de Mainwaring, Scott, *op.cit.*, pág. 114 a 120.

⁴⁰ Ver Tokatlián y Russell, *op.cit.*

⁴¹ Por el lado argentino suscribieron el acuerdo el presidente Carlos Menem y su canciller Guido Di Tella, en tanto que por Brasil lo hicieron el primer mandatario Fernando Collor de Melo y su ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Rezek. Uruguay y Paraguay suscribieron también el

se estableció el 31 de diciembre de 1994 como fecha de creación del MERCOSUR, un mercado común⁴² que tendría las siguientes implicancias: 1) libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; 2) establecimiento de un arancel externo común y 3) coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales⁴³. Catorce días antes del plazo establecido para la entrada en vigor del Mercado Común del Sur, el 17 de diciembre de 1994 se plasmó en el Protocolo de Ouro Preto el diseño institucional del nuevo bloque subregional, que constaría básicamente de seis órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).⁴⁴

Andrés Malamud plantea que el éxito inicial del MERCOSUR se debe a una diversidad de factores políticos, entre los que destaca las “decisiones firmes y confiables de los presidentes de las naciones”. En línea con nuestro argumento del régimen democrático como favorecedor de la integración, el autor advierte que “sólo aquellos presidentes que fueron elegidos democráticamente cuentan con el soporte institucional para legitimar el proceso. De esta manera, pueden responder rápidamente no sólo a cambios repentinos y demandas de intereses, sino oficiar simultáneamente como salvaguarda legitimante de todo el proyecto”. Las ventajas del presidencialismo desde este enfoque serían: el apoyo popular, la respuesta rápida a las demandas, el apoyo de los grupos de interés y el poder efectivo de decisión en lo que respecta a la integración. Malamud concluye su

Tratado de Asunción, a través de sus respectivos presidente y canciller, Luis Alberto Lacalle Herrera y Héctor Gros Espiell, por Uruguay, y Andrés Rodríguez y Alexis Frutos Vaesken, por Paraguay.

⁴² Andrés Malamud advierte que el MERCOSUR aún no ha alcanzado el status de mercado común; se trata, en cambio, de una unión aduanera “que aspira a convertirse en mercado común”. Para una diferenciación técnica entre los conceptos de zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común, sugerimos consultar Malamud, Andrés, “Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR”, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, Buenos Aires, 2001, pág. 289.

⁴³ Ver artículo 1 del Tratado de Asunción, en Arnaud, *op.cit.*, pág. 356.

⁴⁴ Ver Capítulo I del Protocolo de Ouro Preto, texto del tratado en Arnaud, *op.cit.*, págs. 399 a 413. El tema de las instituciones del MERCOSUR es desarrollado por Mariana Vázquez, “La integración regional como proceso de construcción político-institucional”, en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Pinto (compilador), Eudeba, Buenos Aires, 2003, pág. 237 a 243).

trabajo con la siguiente afirmación: “La diplomacia presidencial promovió la integración en lugar de entorpecerla”.⁴⁵

Desde una óptica opuesta, Mónica Hirst considera al presidencialismo como un obstáculo potencial al avance del proyecto integracionista. Para la autora, en este tipo de gobierno las simpatías y humores de los presidentes son una variable interviniente en cualquier tipo de iniciativa gubernamental⁴⁶. Esto llevaría a una excesiva discrecionalidad de los mandatarios de turno que privaría al proceso de la necesaria sustentabilidad en el tiempo.

Este trabajo adscribe, en principio, a la tesis de Malamud de que el presidencialismo favoreció la integración regional de Argentina y Brasil, los países líderes del bloque. Ahora bien, consideramos necesario atender a los llamados de atención de Mónica Hirst respecto de las limitaciones de una integración apoyada exclusivamente en las conducciones políticas de los mandatarios de turno. Nuestra posición es que la ausencia de garantías institucionales⁴⁷ pondrá en peligro, tarde o temprano, el proceso de integración que ha venido avanzando por los compromisos personales de los presidentes. Retomaremos este argumento de los “déficits democráticos” del MERCOSUR hacia el final de este ensayo, cuando arriesguemos algunas propuestas de ingeniería institucional para el afianzamiento del bloque.

La relación con Brasil en los años del *menemismo*. Alianza económica carente de visión estratégica

⁴⁵ En el marco de una institucionalidad centrada en órganos intergubernamentales en donde se ha destacado el gran protagonismo de los presidentes, especialmente crucial en los orígenes del proceso y en los momentos de crisis entre los Estados parte, Malamud afirma que “los rasgos centrales del proceso de integración en el marco del MERCOSUR darían cuenta de un tipo extremo de intergubernamentalismo denominado interpresidencialismo”. Ver Malamud, Andrés, *op.cit.*, págs. 283 a 306.

⁴⁶ Ver Hirst, Mónica, “A dimensão política do Mercosul: especificidades nacionais, aspetos institucionais e actores sociais”, en *A integração aberta. Um projecto da União Europeia e do Mercosul*”, Guilherme d’Oliveira Martins et al., Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, 1995.

⁴⁷ Coincidimos, en este sentido, con el embajador argentino ante el Brasil, Juan Pablo Lohlé, quien en declaraciones recientes sostuvo que “sin un proceso institucional adecuado el MERCOSUR carece de seguridad jurídica”. Ver Lohlé, Juan Pablo, “Sería políticamente suicida una plataforma contra el MERCOSUR”, entrevista, en *Revista Institucional del Grupo Brasil N° 4*, Buenos Aires, octubre de 2003, pág. 8.

El gobierno de Carlos Saúl Menem⁴⁸ produjo un drástico vuelco en la forma de orientar la política exterior de la Argentina. El “no alineamiento” *alfonsinista* de los últimos años de la Guerra Fría fue abandonado, en el contexto de un mundo marcado por la desaparición del bloque soviético y la emergencia de un nuevo orden unipolar dominado por los Estados Unidos.

De esta manera, la administración justicialista definió el interés nacional en términos de desarrollo económico, priorizando los aspectos comerciales en las relaciones internacionales. Desde la Cancillería, primero con Domingo Cavallo y luego con Guido Di Tella⁴⁹, se decidió poner fin a lo que se consideraba una estrategia inútil de confrontación con Washington. Carlos Escudé, uno de los mentores de la política del “realismo periférico”⁵⁰, describe en los siguientes términos el inicio de la política menemista que abandonaría el “confrontacionismo inútil” que en su visión caracterizó el manejo de la política exterior argentina durante buena parte del siglo XX: “El contundente giro en la política exterior argentina comenzó con una brillante decisión presidencial: alinearnos del lado de la coalición liderada por Estados Unidos en la Guerra del Golfo”.⁵¹

Es este autor quien, con vehemencia, describe la “inevitabilidad” de una total adhesión a las posturas estadounidenses: “Todo el peso de una buena relación recae sobre nosotros. Los norteamericanos pueden cometer infinidad de errores sin que sus consecuencias sean realmente serias para ellos (...) Nosotros debemos asimilar esta desagradable asimetría con serenidad, madurez e inteligencia infinitas, so pena de generar una dinámica tanto o más desfavorable a nuestros propios intereses. Si conseguimos dominarnos (...) nuestro único premio consistirá en

⁴⁸ Carlos Menem asumió su primer mandato el 8 de julio de 1989 y, luego de la reforma constitucional de 1994, consiguió su reelección en 1995, para asumir su segunda presidencia el 10 de diciembre de ese año, para concluir su período el 10 de diciembre de 1999.

⁴⁹ Domingo Felipe Cavallo se mantuvo al frente de la Cancillería desde la asunción de Carlos Menem hasta el 31 de enero de 1991. En esa fecha, Cavallo pasó a ocupar el Ministerio de Economía y el entonces ministro de Defensa Guido Di Tella se hizo cargo del Palacio San Martín.

⁵⁰ La política exterior de Carlos Menem es denominada por Juan Gabriel Tokatlián y Roberto Russell como “el paradigma de la aquiescencia pragmática”. Ver Russell y Tokatlián, *op.cit.* Recordemos que el propio canciller Guido Di Tella definió el estrecho vínculo con Washington como “política de las relaciones carnales”.

evitar castigos. No conseguiremos jamás concesiones más generosas (...) Pero si cansados de cosechar resultados tan magros regresamos a una política de confrontación, nos condenarán a un destino africano de marginación, miseria y subordinación”.⁵²

Los Estados Unidos fueron asumidos como el referente del “alineamiento estratégico”⁵³, lo que confinó al Brasil al papel de un aliado secundario, en el marco de una relación estrictamente económico-comercial. En este contexto, a pesar de que la retórica oficialista hablaba de un equilibrado triángulo Argentina-Brasil-Estados Unidos⁵⁴, la integración con Brasilia en el marco del MERCOSUR quedó subordinada al prioritario vínculo con Washington. La relación privilegiada con la potencia americana se encuadra en lo que, en la teoría de las relaciones internacionales, se conoce como *bandwagonig*⁵⁵, es decir, una estrategia que apunta al alineamiento detrás de la potencia hegemónica. Es lo que prescriben gran parte de los teóricos neoconservadores en materia de política exterior, en desmedro de la tradicional lógica realista del “equilibrio del poder”.

Este reposicionamiento del Brasil y de los Estados Unidos en la agenda de la política exterior argentina, en relación con la etapa 1983-89, cristalizaría en un replanteo de la visión del Otro en la relación bilateral con el Brasil, que sería antagónica con la predominante en ambos países durante buena parte del pasado siglo. La relación de nuestro país con los Estados Unidos, que había sido muy problemática por el discurso neutralista de las administraciones democráticas

⁵¹ Escudé, Carlos, “Pasado y presente de las relaciones argentinas con los *hegemonas* occidentales”, en *Revista Argentina de Ciencia Política* N° 2, Eudeba, Buenos Aires, diciembre de 1998, pág. 88.

⁵² Escudé, Carlos, *op.cit.*, pág. 70.

⁵³ Quien fuera secretario de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de Carlos Menem, Jorge Castro, planteó la necesidad de tal estrategia en su artículo “La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90”, en Cisneros, Andrés (comp.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1999, pág. 15.

⁵⁴ El discurso oficial hacía referencia a un “triángulo equilátero”. Sin embargo, coincidimos con Russell y Tokatlián en advertir que se trató, más bien, de un “alineamiento completo y categórico con los Estados Unidos” y con el Brasil se estableció una “alianza limitada y contingente”.

⁵⁵ El tema es ampliamente desarrollado por G. John Ikenberry, en *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, New Jersey, 2001.

argentinas⁵⁶, pasaría ahora a ocupar el centro de interés de la Cancillería. Por el contrario, la histórica alianza del Brasil con los Estados Unidos (ver Marco Histórico) fue virando hacia una posición de relativo distanciamiento con Washington.⁵⁷ Russell y Tokatlián retratan lúcidamente el cambio en la percepción argentina del vecino país durante la última década: “La Argentina, que nunca miró con buenos ojos el acercamiento histórico del Brasil a Washington, procuraba en los ’90 imitar al Brasil de ayer pero no al de hoy. Se prefería el Brasil del *statu quo*, el políticamente correcto de antaño, el país lúcido que supo entender, adaptarse y aprovechar las grandes transformaciones del orden mundial. El Brasil contemporáneo era percibido como políticamente incorrecto”.⁵⁸

En suma, lo desarrollado en este apartado nos lleva a validar nuestra proposición inicial de que el Brasil constituyó para la Argentina de los ’90 un “aliado” coyuntural y no un “socio estratégico”⁵⁹. Como hemos visto, el vínculo bilateral estuvo signado por una redefinición argentina de su política externa. Del lado del Brasil, el presidente Cardoso tampoco tuvo en cuenta a su socio al momento de adoptar ciertas medidas macroeconómicas que afectarían los equilibrios regionales. En enero de 1999 la devaluación del real, sumada a la vigencia de una rígida política cambiaria en nuestro país, afectó negativamente la competitividad de la economía argentina. Este tipo de decisiones inconsultas terminaron por minar la confianza mutua.

Si bien se ha avanzado positivamente en el camino de la “des-rivalización” de la relación bilateral a través de la incorporación de elementos “kantianos” en la percepción del Otro, aún no

⁵⁶ Nos referimos a los gobiernos de Hipólito Irigoyen (1916-22 y 1928-30), Juan Domingo Perón (1946-55 y 1973-74), Arturo Frondizi (1958-62) y Arturo Umberto Illia (1964-66). Sin embargo, los gobiernos militares de la Revolución Argentina (1966-73) y del Proceso de Reorganización Nacional (1976-83) se acercaron a los Estados Unidos, en el marco de la “Doctrina de la Seguridad Nacional”.

⁵⁷ Un caso testigo de este distanciamiento de Brasil de los Estados Unidos es la sanción en 1996 de una ley de patentes que autoriza, en casos de emergencia nacional o cuando el laboratorio dueño de la patente no comercialice sus productos en el país, a fabricar drogas en el territorio brasileño sin pagar los derechos de propiedad intelectual correspondientes. Esta ley provocó un enfrentamiento con Washington, que abrió una disputa en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en febrero de 2001.

⁵⁸ Ver Russell y Tokatlián, *op.cit.*

hemos comenzado a transitar el sendero de una “sociedad estratégica”, superadora de los meros intereses coyunturales, que lleve a concretar una verdadera “cultura de amistad”.

Los últimos años. De la crisis argentina de 2001 al nuevo escenario político regional

El breve gobierno de la Alianza, coalición opositora al *menemismo* que incluyó al radicalismo y al centro-izquierdista Frente del País Solidario (Frepasso), no introdujo grandes modificaciones en la política exterior argentina. La difícil coyuntura económica, la ausencia de un liderazgo presidencial fuerte, la crisis dentro de la propia coalición y posteriormente la emergencia de un discurso de confrontación de parte del ministro de Economía Domingo Cavallo hacia Brasilia, dañaron la relación bilateral.⁶⁰ A pesar de sus declamaciones públicas, el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini no tradujo en hechos concretos las promesas de la propia plataforma *aliancista* de transformar el vínculo con el país vecino en una “prioridad estratégica”.⁶¹

Sería recién durante la presidencia de Eduardo Duhalde que el discurso oficial volvería a introducir al Brasil y al proceso de integración en la agenda de la administración argentina. La naturaleza transicional de este gobierno, apremiado por una crisis social sin precedentes y en medio de una desordenada salida de la convertibilidad, no permitiría diseñar grandes lineamientos en política exterior. Sin embargo, la retórica del mandatario contribuyó a un acercamiento diplomático con Itamaraty.

⁵⁹ Tokatlián sostiene que “una alianza es temporal y de carácter defensivo”, en tanto que una sociedad estratégica da cuenta de una relación “entre iguales, entre pares, con muchos puntos de convergencia en la línea de prioridades y objetivos”. Ver Tokatlián, Juan Gabriel, “La Argentina carece de estrategia”, *La Nación*, Enfoques del país y del mundo (Sección 7°), 28 de septiembre de 2003.

⁶⁰ La renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, líder del Frepasso, en octubre de 2000 acentuó las desavenencias ya existentes desde los albores del gobierno de De la Rúa entre los distintos sectores de la coalición. En marzo de 2001 el nombramiento de Domingo Cavallo al frente de la cartera económica y sus estridentes declaraciones de confrontación hacia el Brasil provocaron más de un incidente diplomático. La derrota en las elecciones legislativas de octubre de 2001, sumado a la crisis financiera de noviembre de ese mismo año, subsumieron a la Alianza en un atolladero que desembocaría en la renuncia de De la Rúa el 21 de diciembre de 2001. En este contexto, podemos afirmar que el Brasil nunca fue una prioridad en la política exterior de la Alianza.

⁶¹ La denominada *Carta a los Argentinos* planteaba “relaciones maduras” con los Estados Unidos y consideraba al MERCOSUR como la “prioridad estratégica” de la política exterior.

La simultaneidad de los cambios de mando en los dos países entre enero y mayo de 2003 entregó aires renovados a la integración. La asunción de Luiz Inácio Lula Da Silva, al frente de una coalición de centro-izquierda en Brasil, y la jura en Argentina de Néstor Kirchner⁶², un justicialista que buscó en todo momento diferenciarse de la política de “relaciones carnales” de los 90 estigmatizada en su rival Carlos Menem, alentó esperanzas de relanzamiento del MERCOSUR como política estratégica. El propio canciller Rafael Bielsa señala, en relación al “marco subregional” en el que debe moverse nuestro país, que “sólo a partir de la consolidación de una alianza estratégica (con el Brasil), no simplemente declamada, nuestro voz sonará más alto y podremos atender mejor nuestros intereses. Si en algún sitio nos espera el futuro, es apoyado sobre bloques, alianzas y mecanismos de integración”.⁶³

Más allá de la vocación política declarada por el gobierno, consideramos apresurado aventurar conclusiones sobre el futuro del proceso de integración en la administración Kirchner. Lo que sí podemos afirmar es que se impone una definitiva opción a favor de la concretización de la tan declamada y aún no lograda “sociedad estratégica” con el Brasil.

A continuación, haremos nuestra contribución al debate de la integración con unas propuestas tendientes a la institucionalización del proceso decisorio en el marco de la estructura del MERCOSUR, eje de discusión que será ineludible en el futuro inmediato del proceso.

⁶² Siendo aún candidato, Kirchner realizó una gira internacional que incluyó la visita al flamante mandatario brasileño Lula en el Palacio de Gobierno de Brasilia. Esto fue leído por los analistas políticos de ambos países como un fuerte gesto en pro de la unidad del bloque regional. El politólogo Hélio Jaguaribe sostuvo en una entrevista al diario *Clarín* de Buenos Aires, donde se lo consultaba sobre el diálogo Kirchner-Lula, que “nunca hubo entre Argentina y Brasil tantas coincidencias como ahora”. Ver Jaguaribe, Hélio, “Uno de nuestros peligros es la burguesía consular”, suplemento Zona, *Clarín*, 18 de mayo de 2003, pág. 4 y 5.

⁶³ Ver “La Ocasión de una potencia intermedia”, columna de opinión de Rafael Bielsa, ministro de Relaciones Exteriores de la Nación, en suplemento Zona, *Clarín*, 15 de junio de 2003, pág. 5.

La institucionalización del MERCOSUR. El debate pendiente

En este último segmento de nuestra exposición y a modo de conclusión, avanzaremos sobre tres propuestas tendientes a institucionalizar la toma de decisiones en el ámbito subregional. Retomando lo que esbozáramos en nuestra Introducción, exploraremos la posibilidad de entregar ciertos elementos institucionales, que hagan las veces de garantías para salvaguardar el proceso de integración y no lo hagan depender, como hasta ahora, de la discrecionalidad de los mandatarios de turno. Recientemente el canciller Rafael Bielsa, en relación a este tema, sostuvo que su idea es que haya “instituciones propias del MERCOSUR”, entre las que incluyó “un consejo de representantes con técnicos rentados”.⁶⁴

Las sugerencias que siguen parten de un análisis de instituciones políticas comparadas, tomando como unidades de estudio al más avanzado experimento de integración existente a la fecha, la Unión Europea (UE)⁶⁵, la incipientemente desarrollada Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁶⁶ y nuestro objeto de estudio específico, el MERCOSUR.

La primera propuesta, ejecutiva, consiste en incorporar el flamante cargo de presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) al ordenamiento jurídico del bloque subregional. Como modelo, encontramos en la actualidad la función del presidente de la Comisión Europea⁶⁷, elegido para un mandato de cinco años por un Parlamento supranacional y quien se encuentra a la cabeza del órgano ejecutivo de la UE. Más cerca geográficamente, encontramos el cargo de secretario general de la Comunidad Andina, elegido por el Consejo

⁶⁴ Bielsa, Rafael, “Somos poco interesantes para EE.UU.”, en *La Nación*, Enfoques, 16 de noviembre de 2003, pág. 4.

⁶⁵ La UE posee en la actualidad 15 miembros, que pasarán a ser 25 en mayo de 2004; a saber: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos (Holanda), Polonia, Portugal, República Checa y Suecia.

⁶⁶ La Comunidad Andina de Naciones (CAN) está actualmente integrada por Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela.

⁶⁷ La Comisión Europea, con sede en Bruselas, desempeña funciones en las siguientes áreas: es la guardiana de los Tratados, es decir, garante del cumplimiento del derecho comunitario; es el órgano ejecutivo de la UE e impulsora de la política comunitaria, esto es, tiene el poder de iniciativa. Su funcionamiento es de carácter colegiado, con un presidente y comisarios cuya competencia abarca distintas áreas de interés del bloque regional. Las decisiones de la Comisión pueden tomarse por simple mayoría. Véase Vázquez, Mariana, *op.cit.*, pág. 224.

Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para un mandato de cinco años, quien debe ser una “personalidad de alta representatividad, reconocido prestigio y nacional de uno de los Países miembros”.⁶⁸ Nuestra idea para el MERCOSUR es la de un presidente de la CRPM que sea elegido por los jefes de Estado de los países socios para un período de cinco años.⁶⁹ La CRPM pasaría a ser, de este modo, el séptimo órgano del MERCOSUR y quedaría así desvinculado del Consejo del Mercado Común (CMC).⁷⁰

Un segundo paso, en el plano legislativo, que consideramos necesario para la eficacia de la toma de decisiones dentro del MERCOSUR es el cambio de *status* de la actual Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC)⁷¹. En la UE y la CAN existen, a un nivel supranacional, sendos Parlamentos con miembros elegidos por sufragio universal y directo⁷². Este sería un paso a considerar en el mediano plazo. En lo inmediato consideramos plausible la transformación de las funciones de la actual CPC, confiriendo capacidad decisoria a sus resoluciones en materia de legislación económica, educativa, cultural y sanitaria. De este modo, pasarían a tener un carácter vinculante y ya no dependerían de la ratificación de los Parlamentos nacionales de los países socios. La CPC pasaría a ser, con sus funciones específicas, un órgano legislativo de pleno derecho dentro del MERCOSUR, superando su actual *status* de órgano consultivo.

⁶⁸ El secretario general de la CAN, con sede en Lima, debe velar por “la aplicación del Acuerdo de Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina (...), evaluar e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación de este Acuerdo y el logro de sus objetivos”, entre otras funciones.

⁶⁹ Sugerimos consultar las funciones del presidente de la CRPM en el Dictamen IV del Consejo del Mercado Común (CMC), Decreto N° 14, Montevideo, 6 de junio de 2003. Allí se designa para el actual mandato al ex presidente argentino Eduardo Alberto Duhalde.

⁷⁰ El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del MERCOSUR. Está integrado por los cancilleres y ministros de Economía de los Estados parte y se reúne por lo menos una vez al año con la presencia de los presidentes. Los Estados parte ejercen en forma rotativa la presidencia en períodos de seis meses. Las decisiones se toman por consenso y son sus funciones: velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común, negociar y firmar acuerdos en nombre del MERCOSUR con terceros países y organismos internacionales.

⁷¹ La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del MERCOSUR es reconocida por el Protocolo de Ouro Preto como una institución consultiva, sin capacidad decisoria. La integran dieciséis parlamentarios de cada país, que son designados por los respectivos Congresos de acuerdo con sus procedimientos internos. Su función principal es coadyuvar en la armonización de las decisiones, tal como lo requiere el proceso de integración.

⁷² El Parlamento Europeo tiene sede en Estrasburgo y está formado actualmente por 626 miembros; cada país elige por voto universal un número acorde a su densidad poblacional. En el caso del Parlamento de la Comunidad Andina, con sede en Santafé de Bogotá, en 1997 se aprobó el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena que establece la elección directa de cinco representantes por cada país miembro para un período de dos años.

La última propuesta, ésta en el área judicial, se refiere al afianzamiento del actual “sistema de solución de controversias” en el ámbito del MERCOSUR mediante la creación de un Tribunal Permanente para la Solución de Controversias.⁷³ La UE posee su propio Tribunal de Justicia (TJE), mientras que también existe en el ámbito andino el Tribunal de Justicia de la CAN.⁷⁴ Nuestro objetivo es atender de manera eficaz las disputas que surjan en el plano subregional.⁷⁵ Subrayamos el paso importante dado por el MERCOSUR el 18 de febrero de 2002, con la firma del Protocolo de Olivos para la solución de controversias, que ya ha sido ratificado por los Congresos de los Estados parte del bloque. Preferimos, sin embargo, un Tribunal permanente en lugar de la actual instancia *ad hoc*.

Estos esbozos de arquitectura institucional, que completarían el actual diseño del MERCOSUR, deben inscribirse dentro de un proyecto tendiente al logro y la consolidación de una “sociedad estratégica” con el Brasil. Creemos que es insoslayable, para la salvaguarda del proceso de integración, la cristalización de garantías institucionales que eviten el peligro de disfuncionalidades transitorias en coyunturas políticas adversas. En estos veinte años de democracia se han dado importantes pasos, que nos llevan a concluir que el proceso de integración con el Brasil, que ha desembocado en el desarrollo del MERCOSUR, se ha erigido en el principal logro de la política exterior argentina. Se impone profundizar y acelerar este proceso, que ha permitido a nuestro país encontrar su lugar en el mundo.

⁷³ El embajador Lohlé sostiene que “hace al interés nacional argentino que haya un sistema de solución de controversias, con un sistema supranacional adecuado para los países (...) del Mercosur”. Ver Lohlé, Juan Pablo, “Sería políticamente suicida una plataforma contra el MERCOSUR”, entrevista, *Revista Institucional del Grupo Brasil N° 4*, Buenos Aires, octubre de 2003

⁷⁴ El Tribunal de Justicia Europeo (TJE), creado en 1951 y con sede en Estrasburgo, adopta decisiones con un carácter colegiado, cuyo efecto directo es colocar al derecho comunitario por encima del derecho interno de cada Estado. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, creado en 1979 y que entró en vigor en 1983, tiene su sede en Quito y atiende la “solución de controversias que surjan con motivo de la aplicación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”.

⁷⁵ En la actualidad, a pesar de la existencia del mecanismo del arbitraje mediante un Tribunal Ad Hoc, en los hechos las controversias suelen saldarse en cumbres presidenciales o reuniones diplomáticas bilaterales.

BIBLIOGRAFÍA

- **Acuña, Marcelo**, “La crisis de representatividad de la UCR”, en *Revista Argentina de Ciencia Política N° 2*, Eudeba, Buenos Aires, diciembre de 1998
- **Arnaud, Vicente Guillermo**, "MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996
- **Castro, Jorge**, “La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90”, en Cisneros, Andrés (comp.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1999
- **Easton, David** *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1992
- **Escudé, Carlos**, “Pasado y presente de las relaciones argentinas con los *hegemones* occidentales”, en *Revista Argentina de Ciencia Política N° 2*, Eudeba, Buenos Aires, diciembre de 1998
- **Floria, Carlos A. y García Belsunce, César A.**, *Historia de los Argentinos*, Tomo 2, Editorial Kapelusz, 1985
- **Garretón, Manuel Antonio**, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995
- **Garretón, Manuel Antonio**, *Política y Sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*”, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2000
- **Hirst, Mónica** “A dimensao política do Mercosul: especificidades nacionais, aspetos institucionais e actores sociais”, en *A integracao aberto. Um projecto da Uniao Europeia e do Mercosul*”, Guilherme d’Oliveira Martins et al., Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, 1995
- **Hirst, Mónica** (compiladora), *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Bs. Aires, 1988
- **Ikenberry, G. John**, *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, New Jersey, 2001
- **Lavagna, Roberto**, *Argentina-Brasil-Mercosur. Una decisión estratégica*, Ciudad Argentina, Bs. Aires, 1998
- **Lijphart, Arend** “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *Presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo*, II vols., Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998
- **Llenderrozas, Elsa** “Las percepciones estratégicas en un contexto de integración regional: los casos de Argentina y Brasil”, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, Buenos Aires, 2001
- **Machado Carlos**, *Historia de los Orientales*”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1984
- **Madrid, Eduardo**, *Los intentos de complementación económica en los países del Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile a principios de la década de 1950*, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA)
- **Mainwaring, S. Y Shugart, M.**, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 1987 (versión en castellano)
- **Malamud, Andrés**, “Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR”, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, Buenos Aires, 2001
- **Mearsheimer, John**, *The tragedy of great power politics*, W.W. Norton & Company, New York, 2001
- **Morales Solá, Joaquín**, *Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder en la Argentina desde 1983*, Planeta, Buenos Aires, 1990
- **Morgenthau, Hans J.**, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986
- **Morlino, Leonardo**, *Cómo cambian los Regímenes Políticos*, Centro de Estudios constitucionales, 1985
- **Munck, Gerardo**, “La desagregación del régimen político: Problemas conceptuales en el estudio de la democratización”, en *Ágora, Cuadernos de Estudios Políticos*, Año 3, Núm. 5, Invierno de 1996

- **Rapoport, Mario** (edición preparada), *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1995
- **Rapoport, Mario**, *La construcción histórica de un espacio regional: el caso del MERCOSUR*, Revista Encrucijadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), febrero de 2000
- **Rapoport, Mario y colaboradores**, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000
- **Sant'Ana, José Antonio**, “Los planes de estabilización en ambos países”, en *Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas comunes y alianzas regionales*, capítulo II, edición preparada por Mario Rapoport, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1995
- **Sartori, Giovanni**, “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en O. Godoy Arcaya (ed.), *Cambio de régimen político*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1992.
- **Sosa, Alberto J.**, *Argentina-Brasil-Chile (ABC): peronismo y unidad latinoamericana*, Fundación Argentina para las Relaciones Internacionales (Funari), Buenos Aires, 1982
- **Tokatlián, Juan Gabriel y Russell, Roberto**, *El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro*, *Desarrollo Económico*, Vol.42 N° 167, Octubre-diciembre de 2002
- **Vázquez, Mariana**, “La integración regional como proceso de construcción político-institucional”, en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Pinto (compilador), Eudeba, Buenos Aires, 2003
- **Waltz, Kenneth**, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988
- **Wendt, Alexander**, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999
- **Zelaznik, Javier**, “Gobierno”, en *Introducción a la Ciencia Política*, Julio Pinto (comp.) Eudeba, 2003

Artículos periodísticos

- **Bielsa Rafael**, “La Ocasión de una potencia intermedia”, en *Clarín*, suplemento Zona, 15 de junio de 2003
- **Bielsa, Rafael**, “Somos poco interesantes para EE.UU.”, entrevista al canciller, en *La Nación*, Enfoques, 16 de noviembre de 2003
- **Hirst Mónica**, “Con Brasil, socios para crecer”, en *Clarín*, Opinión, 15 de octubre de 2003
- **Hirst Mónica, Russell Roberto, Tokatlián Juan Gabriel y Paradiso José** “MERCOSUR, el espacio propio”, en *Clarín*, Tribuna Abierta, 21 de julio de 2001
- **Jaguaribe, Helio**, “Uno de nuestros peligros es la burguesía consular”, entrevista, *Clarín*, suplemento Zona, 18 de mayo de 2003
- **Lohlé, Juan Pablo**, “Sería políticamente suicida una plataforma contra el MERCOSUR”, entrevista, *Revista Institucional del Grupo Brasil N° 4*, Buenos Aires, octubre de 2003
- **Tokatlián, Juan Gabriel**, “La Argentina carece de estrategia”, entrevista, *La Nación*, Enfoques del país y del mundo (Sección 7°), 28 de septiembre de 2003