

**Idealismo, cambio de régimen  
y cooperación regional: lecciones  
del Cono Sur de América Latina\***

Quando Immanuel Kant escribió un pequeño panfleto pronosticando que la expansión de las formas de gobierno republicanas llevaría eventualmente a la "paz perpetua",<sup>1</sup> se estaba comprometiendo en un ejercicio precoz de ciencia ficción política. En ese tiempo (1795), había quizá cuatro o cinco estados independientes que alcanzaban las especificaciones necesarias,<sup>2</sup> y su sola interacción difícilmente podría haberse esperado que cambiara la naturaleza perpetuamente conflictiva y con frecuencia violenta de las relaciones internacionales. Más aún, en un corto plazo uno de estos estados se convirtió en imperio (Francia) y privó a tres de los otros (Países Bajos, Suiza y Venecia) de su independencia nacional y formas distintivas de gobierno. ¡Un comienzo no tan auspicioso para una hipótesis tan audaz!

---

\* Sin el apoyo financiero de la Fundación John T. y Catherine D. MacArthur y del Programa de las Américas de la Universidad de Stanford, este ensayo probablemente no se hubiera efectuado. Sin la asistencia de investigación de Kevin Hartigan y Libby Wood, hubiera estado peor documentado. Sin el compañerismo intelectual de Terry Karl, hubiera sido mucho menos entretenido.

<sup>1</sup>"To Perpetual Peace. A Philosophical Sketch" en Perpetual Peace and other Essays on Politics, History and Morals, traducido por T. Humphrey (Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Co., 1983).

<sup>2</sup>Kant usaba la expresión "republicana" en un sentido un tanto idiosincrático. Estaba yuxtapuesto a gobierno "despótico", no "monárquico". Las propiedades que la definían eran las restricciones constitucionales sobre el ejercicio del poder, mecanismos representativos que ligaran a las autoridades al público y un gobierno responsable basado en una separación de poderes. Kant mencionó explícitamente que tal régimen podía ser encabezado por un rey y expresó una fuerte antipatía a la participación de las masas en el gobierno. Nuestra explotación de este argumento para cubrir a las democracias modernas es, por lo tanto, riesgosa, a menos que aquellas democracias tengan el tipo de propiedades liberales que admiraba Kant.

Quizás por esta razón, las ideas de Kant fueron tildadas burlescamente de "idealistas" y en seguida fueron rechazadas por los eruditos de las relaciones internacionales. A continuación elaboraron un paradigma "realista" de su disciplina, que no sólo niega una relevancia especial a las formas republicanas/democráticas de gobierno, sino que ignora en forma muy estudiada todas las condiciones de las políticas domésticas. Su postulado central de que "la distribución del poder *entre* los estados constituye la principal forma de control en todo sistema internacional"<sup>3</sup> no permite ninguna desviación debido a la distribución del poder *entre* estados. Como ha expresado Ernst Haas, "se espera que los países respondan en forma idéntica sin respetar sus peculiaridades domésticas".<sup>4</sup>

Contrariamente al paradigma realista con su énfasis exclusivo en la estructura externa de poder -tanto en los niveles globales como regionales- algunos académicos del período posterior a la Segunda Guerra Mundial comenzaron a concentrarse en una nueva variable independiente, al tiempo que especificaban lo que la teoría de las relaciones internacionales debiera estar tratando de explicar. Guiados por estudiantes de integración regional, afirmaron que la propiedad emergente más importante era el incremento en el volumen y la variedad de los intercambios entre estados formalmente soberanos, que ellos interpretaron como productores de una condición de creciente *interdependencia*. Esto, en cambio, se esperaba que produjera no tanto una declinación en la extensión y frecuencia de la violencia internacional, como un aumento en la extensión y frecuencia de la *cooperación* internacional. Estos transaccionalistas, funcionalistas y neo-funcionalistas (como algunos llegaron a ser denominados) no negaron sólo la existencia de la anarquía, la relevancia de la distribución desigual del poder y la potencialidad de la guerra en el sistema interestatal, sino presumieron que el balance prevaeciente de terror y gran estancamiento del poder a nivel militar permitiría que emergieran nuevas formas de cooperación que eventualmente transformarían el sistema, en general a través de las agencias funcionales de las Naciones Unidas y, más específicamente, a través de organizaciones

---

<sup>3</sup>Robert Gilpin, War and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 29 (énfasis mío).

<sup>4</sup>"War, Interdependence and Functionalism", por aparecer en Raimo Vayrynen (ed.), The Quest for Peace, p.2.

regionales en lugares seleccionados del mundo.<sup>5</sup> Bajo condiciones especialmente favorables de interdependencia y construcción de instituciones, predijeron incluso que esta cooperación daría paso gradual y consensualmente a la *integración* internacional, como por ejemplo, al desarrollo de formas supranacionales de distribución autoritaria y resoluciones de conflictos que sustituirían la separación existente en estados supuestamente soberanos.<sup>6</sup> Europa Occidental era obviamente el "sitio privilegiado" sobre el cual este tipo de encuestas se enfocaban. En tanto la Comunidad Europea del Carbón y el Acero daba lugar a la más amplia Comunidad Económica Europea, y mientras que esta última mostró inicialmente una expansión de sus tareas y recursos, el paradigma parecía estar funcionando, hasta que la obstrucción política de Charles de Gaulle la detuvo momentáneamente, y el auto-interés económico de sus miembros la convirtió en un foro de regateo intergubernamental.<sup>7</sup> Queda por ver si el reciente impulso hacia la organización del mercado interno para 1992 tendrá éxito en revivir el interés en el paradigma funcionalista/neo-funcionalista.

---

<sup>5</sup>David Mitrany, *A Working Peace System* (Londres: Royal Institute of International Affairs, 1943); Karl W. Deutsch et. al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957); Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State* (Stanford: Stanford University Press, 1964).

<sup>6</sup>Cf. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press, 1958); ibidem., "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5 (1967), pp. 315-343; ibidem. y P. C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration", *International Organization* (agosto 1964), pp. 705-737. Para un panorama más comprehensivo de las teorías de integración regional, ver Leon Lindberg y Stuart Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971).

<sup>7</sup>Para una apreciación temprana de las dificultades, ver Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the case of Western Europe", *Daedalus*, N<sup>o</sup> 95 (1966), pp. 862-915. También ver Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley: Institute of International Studies, 1975).

GRAFICO 1

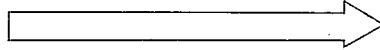
El paradigma realista de las relaciones entre los estados

[87]

**PODER**

Extensión de la anarquía  
Distribución de capacidades  
Presencia de balaceador

(-/+)



**VIOLENCIA**

Frecuencia/intensidad de guerra  
Utilidad de las amenazas  
Posibilidad de seguridad  
colectiva y regimenes  
internacionales

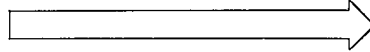
GRAFICO 2

El paradigma neo-funcionalista de las relaciones entre los estados

**PODER**

'Balance del terror  
Estancamiento de las grandes potencias  
Equilibrio regional

(-/+)



**PAZ**

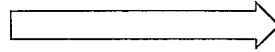
(+)



**INTERDEPENDENCIA**

Intercambios económicos  
Comunicación social  
Redes políticas

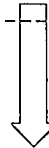
(+)



**COOPERACION**

Papel de organizaciones intergubernamentales  
Capacidad para resolver problemas  
Desarrollo de normas internacionales

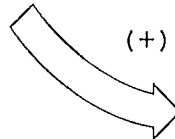
(+)



**CONDICIONES QUE INTERVIENEN**

Cambios en los grupos de interes  
Papel de expertos y funcionarios regionales  
Negociación intergubernamental

(+)



**INTEGRACION**

Desarrollo de autoridad supranatural  
Cambio en el sitio de las demandas  
Surgimiento de una nueva identidad

Mientras tanto el escenario idealista de Kant, con su énfasis en la distribución interna de poder y sus efectos externos, fue bastante ignorado.<sup>8</sup> Lo central de su argumento eran dos proposiciones claves: (1) que no sería probable que los gobiernos, que se deben a su ciudadanía, iniciaran la violencia armada contra otro estado. Esto porque los que probablemente pagarían el precio personal más alto -muerte en combate- resistirían la tentación de las elites no combatientes para explotar las ventajas momentáneas de poder sobre sus adversarios; (2) que los ciudadanos de un gobierno republicano/democrático serían probablemente más libres para involucrarse en intercambios económicos extensivos con potenciales adversarios militares y, por lo tanto, resistirían cualquier recurso de violencia que pudiera interrumpir las ganancias de tales intercambios.<sup>9</sup> En resumen, Kant sugirió que un gobierno civil, constitucional y responsable haría irrelevante la disparidad en capacidades de poder entre los países e incrementaría la interdependencia y,

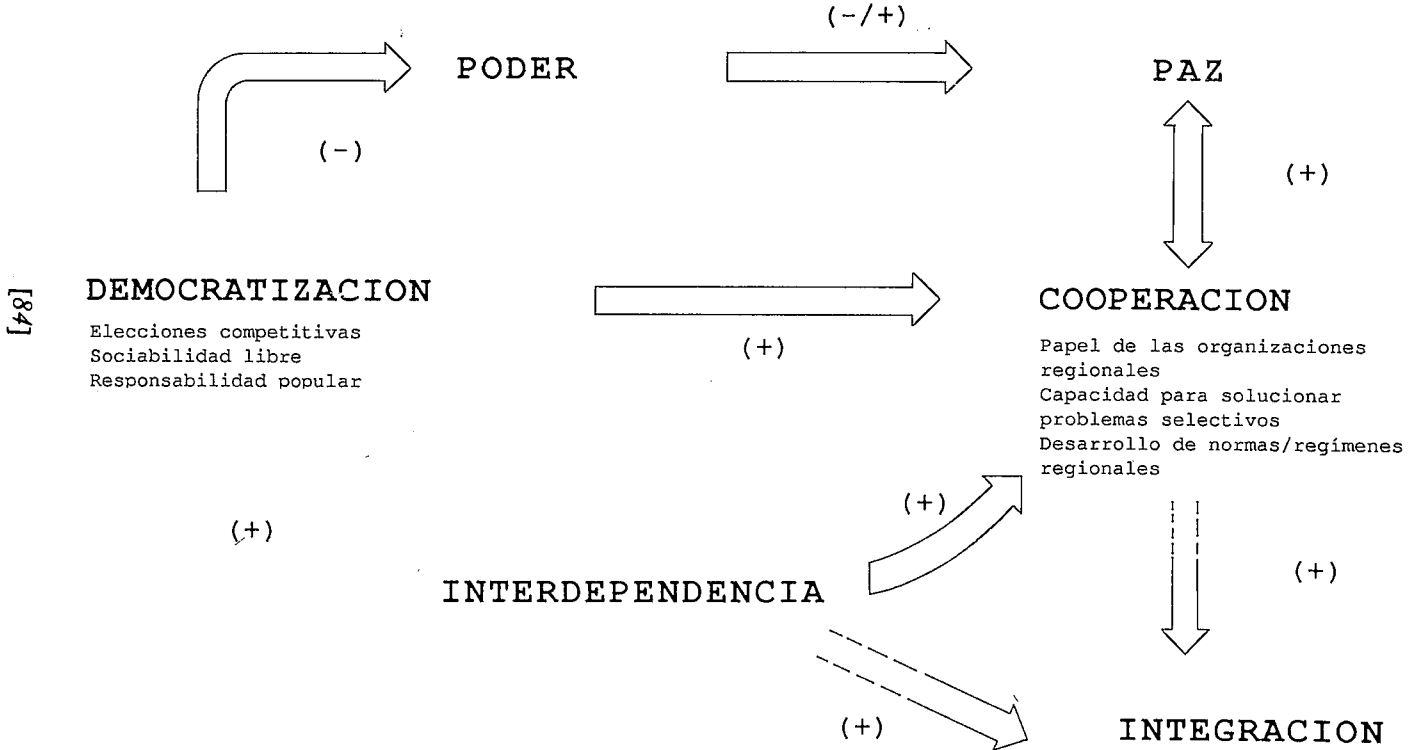
---

<sup>8</sup>Pero no completamente. Han habido brotes esporádicos de interés en la proposición de Kant. Cf. Quincy Wright, A Study of War (Chicago: University of Chicago Press, 1942), pp. 839-848; Kenneth Waltz, "Kant, Liberalism and War", American Political Science Review, 56, 2 (junio 1962), pp. 331-340; Rudolph Rummel, "National Attributes and Foreign Conflict Behavior" en J.D. Singer (ed.), Quantitative International Politics (New York: Free Press, 1968), pp. 187-214; Melvin Small & David Singer, "The War-Proneness of Democratic Regimes, 1816--1965", Jerusalem Journal of International Relations, 1,4, (verano de 1976), pp. 50-69; Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", Philosophy and Public Affairs, XII (1983), pp. 205-235 y XII (1983), pp. 323-353; Jack S. Levy, "Domestic Politics and War", Journal of Interdisciplinary History, XVIII, 4 (primavera de 1988), pp. 653-673. Levy concluye que "los estados democráticos han estado involucrados, proporcionalmente, en tantas guerras como los estados no democráticos" (pág. 661), pero que "los estados liberales o democráticos no pelean entre sí" (ibid). A esto último lo llama "lo más cercano que tenemos a una ley empírica en relaciones internacionales" (pág. 662). Nuestra preocupación aquí será principalmente la organización de la cooperación internacional, más que la prevención de guerras internacionales.

<sup>9</sup>Aquí Kant repite un tema frecuente en el siglo XVIII: el crecimiento del comercio tendería a inducir un comportamiento más moderado, más obediente de la ley y menos violento. Esta tesis de doux commerce fue desarrollada por Montesquieu y ha sido recientemente revivida por Albert Hirschmann en The Passions and the Interests (Princeton: Princeton University Press, 1977)

GRAFICO 3

El paradigma neo idealista "revisado"  
de relaciones entre los estados



[84]

por lo tanto, el comportamiento cooperativo y respetuoso de la ley entre países.<sup>10</sup> Sin embargo no era ningún "integracionista". Lo mejor que pudo predecir fue algún tipo de confederación informal entre unidades políticas persistentemente soberanas, à la (pre-1848) Suisse.

Ahora que las democracias han reemplazado a tantos regímenes autoritarios en muchos países, se podría cuestionar si la visión de Kant aún debiera ser calificada como "idealista", por lo menos en el sentido de que parecía depender de una precondición irrealizable. Nunca antes en la historia humana se habían instalado tantos regímenes democráticos y republicanos en una superficie tan extensa del globo.<sup>11</sup> Nunca ha estado tan desacreditada la mera concepción de gobierno totalitario o autoritario. Aún donde no se han materializado todavía las elecciones competitivas, la libre asociación y la responsabilidad popular, la presión por "abrir" y "reestructurar" parece estar empujando en esa dirección. Se podría incluso extender la lógica de la proposición básica de Kant para sugerir que cuando la demanda de democratización sea lo suficientemente intensa y amplia, los estados se verán obligados a actuar en forma diferente con respecto al resto de ellos. Será menos probable que utilicen -o incluso que amenacen- con la violencia armada, y es más probable que se involucren en empresas respetuosas de la leyes y cooperativas.

### *América Latina como caso de prueba*

No hay lugar más apropiado en el mundo contemporáneo para probar nuestro "neo-idealismo" que América Latina. Esta región ha experimentado pequeñas explosiones de democratización en el pasado, primero después de las desastrosas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y luego a principios de los años 60. En seguida, desde mediados de los años 60 hasta los 70 el continente entero cayó en el despotismo, para usar el término que eligió Kant para yuxtaponer al republicanismo. En

---

<sup>10</sup>"Todos los hombres que pueden influenciarse mutuamente deben aceptar alguna constitución civil", Perpetual Peace, pág. 112.

<sup>11</sup>De acuerdo a su estudio anual, Freedom House ha estimado que en 1988 el 39% de la población del mundo vive ahora en "libertad". Esa es una cifra muy alta en la historia de 17 años del estudio. San Francisco Chronicle, enero 4, 1989.



cierto momento, sólo tres sistemas políticos mantenían alguna forma de gobierno democrático: Colombia, Costa Rica y Venezuela. Todo el Cono Sur (que será nuestra preocupación en particular en este estudio) se volvió despótico -incluyendo dos países que habían respetado durante mucho tiempo los derechos civiles, el gobierno constitucional y las políticas competitivas: Chile y Uruguay- y permanecieron bajo un gobierno de lenta burocracia y autoritario por más de una década. Sólo recientemente Argentina (1983), Brasil (1985) y Uruguay (1984) emergieron de su larga noche de temor, represión y gobierno arbitrario. El hecho de que estos tres países vecinos salieran de esta situación en un período de tiempo tan comprimido hace que nuestra hipótesis sea más pertinente aún. Puesto que todas las cosas son iguales, uno esperaría que el impacto del cambio de régimen habría sido más grande si se concentraba en el tiempo y el espacio, produciendo un efecto interactivo que diferenciaría el nuevo subconjunto de democracias de las tiranías que las rodean.<sup>12</sup>

Chile resistió la corriente regional hasta octubre de 1988, cuando el General Pinochet perdió el plebiscito nacional sobre su perpetuación en el poder y tardíamente gatilló un proceso de transición. Esto proporciona a nuestro estudio un valioso "caso de control" para el surgimiento de nuevas formas de interdependencia y cooperación internacional dentro de la subregión. Sea lo que sea lo que descubramos en el esquema de relaciones entre Argentina, Brasil y Uruguay, esperaríamos que no se repitiera con respecto a Chile, por lo menos no antes de diciembre de 1989, cuando (y si es que) aquel país lleve a cabo elecciones libres y competitivas. Paraguay permaneció "fuera de límite" (por lo menos hasta febrero de 1989 cuando el General Stroessner fue removido del poder por un golpe de estado y a continuación se prometieron elecciones). Aún está afuera del rango de acción de este estudio.

El Cono Sur de América Latina es también un sitio apropiado por otras dos razones. Primero, no ha sido un área de violencia internacional frecuente. Se han intercambiado amenazas, especialmente sobre las disputas territoriales de Chile y Argentina. El conflicto de las Malvinas yace en el centro de la transformación del régimen argentino y los militares de Argentina y Brasil han justificado habitualmente sus recursos y

---

<sup>12</sup>Le debo a Kurt Taylor Graubatz esta observación.

estrategias jugando "juegos de guerra" entre sí. Sin embargo, el tema internacional central en la subregión implica no evadir la posibilidad de una guerra, sino explotar la posibilidad de empresas cooperativas para resolver sus muchos problemas económicos y sociales.

Segundo, estos países aún no han obtenido un alto nivel de interdependencia en sus intercambios. A pesar de que se realizaron esfuerzos en los años 60, a través de la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el comercio dentro del área ha sido siempre de importancia marginal. Para cada una de sus economías, las abundantes mercancías, servicios, inversiones y tecnología de los países industrializados son mucho más significativos y constantes que los intercambios erráticos y a escala relativamente pequeña que mantienen entre sí. Por ejemplo, el comercio argentino con la totalidad del Cono Sur (incluidos Perú y Bolivia) durante el período de 1970 a 1986 promedió un 16.5% de sus exportaciones totales y un 20,7% de sus importaciones totales. Para Uruguay las proporciones eran más altas (23.8% y 30.8%). Para Brasil, eran considerablemente menores (7.5% y 6.5%). Esto sugiere que, en esta parte del mundo, el efecto de los regímenes puede ser aislado y observado con relativa facilidad. No ha habido ninguna tendencia implícita o persistente en el volumen y variedad de los intercambios sociales y económicos, independientemente de quien gobierne. En otras palabras, se puede cuestionar la hipótesis idealista respecto a si la democratización lleva a una mayor interdependencia, pero, a la inversa, la hipótesis funcionalista o transaccionalista es manifiestamente implausible. No hay forma de que los aumentos anteriores en la interdependencia regional pudieran haber traído consigo la democratización, como se ha argumentado frecuentemente en los casos de España y Grecia. Ni tampoco parece plausible que el bajo nivel y la alta variación en intercambios anteriores al cambio de régimen podría haber contribuido a reducir la violencia interestatal o inducir la solución cooperativa de problemas dentro del Cono Sur.

Más aún, el argumento neo-realista adelantado por Stephen Krasner también puede ser eliminado para este caso. La distribución objetiva de las capacidades del poder interestatal no ha sido radicalmente alterada en años recientes. Tampoco, como hemos hecho notar, la creciente corriente de interdependencia ha sobrepasado las capacidades existentes para emplear la amenaza de violencia o para comprometerse en imposiciones

unilaterales para dar soluciones, ni las fuerzas extraregionales han tenido un impacto diferencial sobre estas capacidades. La dependencia tecnológica, así como la declinante hegemonía de los Estados Unidos, afecta a todos los países del Cono Sur.<sup>13</sup> No ha intervenido ninguna guerra mundial. De hecho, la inequívoca derrota argentina en la guerra de las Malvinas abrió una brecha aún más ancha en su poderío militar *vis-à-vis* Brasil, un evento que "hablando en forma realista" debió haber hecho la cooperación menos que probable.<sup>14</sup>

El proceso de democratización en Argentina, Brasil y Uruguay sólo tiene un impacto marginal en la distribución preva-  
 ciente de las capacidades de poder interestatales. No ocurrieron secesiones o migraciones masivas. No surgieron guerras civiles. No se destruyó ni se enajenó ninguna capacidad productiva como resultado de la transición. En los tres países, el status político y la imágen pública de las fuerzas armadas fue afectado, más que nada en Argentina, donde el cambio de régimen fue producido por la derrota en una guerra y dio origen a procesos y encarcelamientos de altos oficiales por crímenes contra la humanidad y el estado. Los militares brasileños se liberaron de cualquier responsabilidad directa por el poder con su prestigio y coherencia interna más o menos intacta, y algunos oficiales brasileños continúan jugando un papel muy prominente en el gobierno de José Sarney. La experiencia de Uruguay se coloca en algún punto entre estos dos extremos. Conviene hacer notar nuevamente que las circunstancias apuntan a una exacerbación, no a una atenuación, de los diferenciales del poder. Después de la democratización, Brasil es aún más el hegemonizador, con Argentina más atrás en tamaño demográfico, fortaleza industrial, equipamiento militar y capacidad para intervención militar. Uruguay ha sido y continúa siendo un Lilliput atrapado entre dos Goliaths. Desde una perspectiva neo-realista, así como desde una neo-funcional, nada presagia

---

<sup>13</sup> Aquí, la excepción podría ser el mayor desacoplamiento relativo de los militares brasileños de los Estados Unidos. Desde el momento en que las Fuerzas Armadas argentinas diversificaron sus fuentes de armamentos y doctrina estratégica, se podría decir que el último movimiento brasileño en esa dirección ha igualado las condiciones entre ellos.

<sup>14</sup> A lo que se puede también agregar el creciente éxito de Brasil en la producción local de armamentos.

favorablemente un aumento en el comportamiento cooperativo dentro de la subregión.

### *Democratización e interdependencia*

Para Kant y los muchos otros proponentes de la tesis del *doux commerce*, la libertad es contagiosa. En la versión de Kant, las personas protegidas en sus derechos civiles y acostumbradas a expresarse libremente en temas políticos buscarán, más probablemente, y explotarán, cambios económicos y sociales con extranjeros que viven bajo condiciones similares. En la versión más común, las personas que gozan de derechos de propiedad y están profundamente involucrados en el comercio exterior y las inversiones demandarán y eventualmente adquirirán gobiernos representativos responsables.<sup>15</sup> Como se hizo notar antes, sólo la primera hipótesis informal es plausible para el Cono Sur de América Latina.

En términos generales, el cronometraje de los cambios de régimen para los tres casos no fue afortunado desde el punto de vista de los intercambios regionales.<sup>16</sup> Para Argentina, Brasil

---

<sup>15</sup>Para una interesante visión, geográficamente determinante de esta tesis, ver Edward W. Fox, History in Geographic Perspective: The Other France (New York: Norton, 1971)

<sup>16</sup>En cada caso, se considerará como empezado un régimen desde el momento en que un jefe ejecutivo fue elegido para suceder a un gobernador autoritario en una elección abierta y competitiva de resultados inciertos. Alfonsín fue elegido el 30 de octubre de 1983; así es que, en términos de datos anualizados, se considerará a 1984 como el primer año atribuible a la democracia argentina. Sanguinetti fue elegido el 24 de noviembre de 1984, así es que 1985 será el año inicial de la democracia uruguaya. La elección de Tancredo/Sarney fue el 14 de enero de 1985; por lo tanto, dada esa fecha tan temprana, todo el año será "atribuido" a la democracia brasileña.

La situación se vuelve más complicada si se toma seriamente la hipótesis anticipatoria -es decir, que el efecto de la democracia comienza desde el momento que parece probable que ocurrirá un cambio de régimen- y los actores comienzan a modificar su conducta de acuerdo a esto. Ello cambiaría a Brasil del último al primer lugar. Su transición comenzó probablemente con el anuncio de distensión por parte del General/Presidente Geisel en octubre de 1973 y fue ciertamente aumentada por la derrota de los candidatos del gobierno en las elecciones congresales de 1974. La transición uruguaya comenzó el 30 de noviembre de 1980,

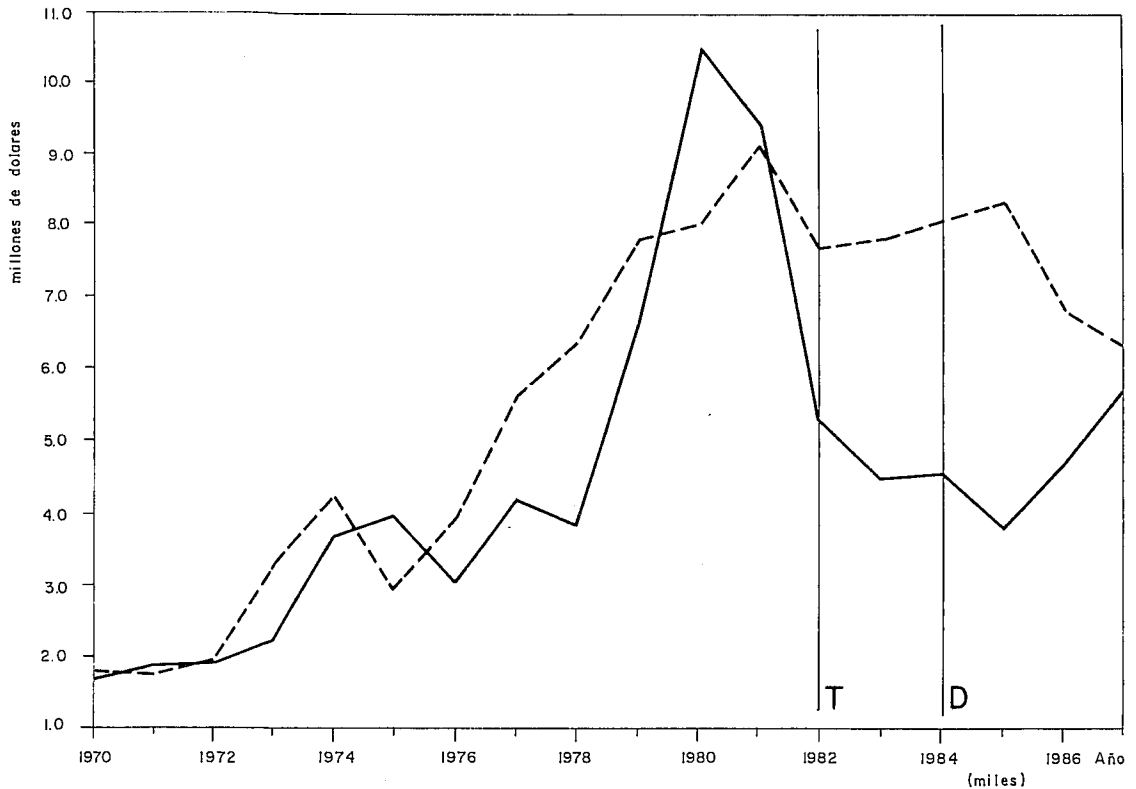
y Uruguay, el comercio mutuo tendió a llegar a un tope en 1979/80 y cayó en un serio declive, del cual sólo se comenzó a recuperar cuando se instauró la democracia en 1984/85. Por ejemplo, en términos absolutos, las exportaciones de Brasil a Argentina llegaron a un récord absoluto en 1980, de 1.092 millones de dólares, y disminuyeron en casi la mitad hasta que alcanzaron a 548 millones durante el primer año de gobierno democrático (1985). Las exportaciones argentinas a Brasil llegaron a su tope un poco antes, con 886 millones de dólares en 1979, y también cayeron precipitadamente, hasta bajar a 358.4 millones en 1983. Comenzaron a subir el año siguiente cuando Alfonsín llegó al poder y continuaron creciendo hasta 1987, año en que de nuevo disminuyeron. Uruguay también bajó del tope de 1979/80, a pesar de que el comercio con Brasil mejoró significativamente después de la transición y ha continuado subiendo desde entonces, llegando al récord para exportaciones en 1986 y volviendo casi al nivel máximo de importaciones en 1987. El esquema chileno es especialmente revelador, ya que es virtualmente idéntico. Sus exportaciones con Argentina, Brasil y Uruguay llegaron a su punto máximo en 1980 y cayeron en un 50% o más hasta 1985/6, cuando comienzan a aumentar nuevamente. No hay indicios aquí de que el modo de dominación política marcara mucha diferencia.

Los gráficos 4 a 7 ilustran sin ambigüedades lo que yacía detrás del esquema común en los intercambios regionales bilaterales: un serio colapso general en la *totalidad* del comercio exterior de los cuatro países. Esto ocurrió desde 1979 a 1981, antes de, y a mi juicio muy independientemente del advenimiento de la democracia. Para aquellos que están inclinados a ver la casualidad en tales movimientos "mundiales-sistémicos", se debe observar que las transiciones brasileña y uruguaya se iniciaron (en 1974 y 1980, respectivamente) justo después de un período de crecimiento prolongado en comercio exterior, mientras que la argentina comenzó después de una gran caída. Chile sufrió un impulso similar (especialmente en importaciones) un año después, sin ser impulsado a un cambio de régimen. En Uruguay, las exportaciones totales crecieron significativamente después de

---

cuando la forzada dictadura perdió un plebiscito para su continuación en el poder. La de Argentina comenzó con la derrota en la guerra de las Malvinas, el 14 de junio de 1982.

# COMERCIO TOTAL DE ARGENTINA



--- Exportaciones FOB  
 — Importaciones CIF

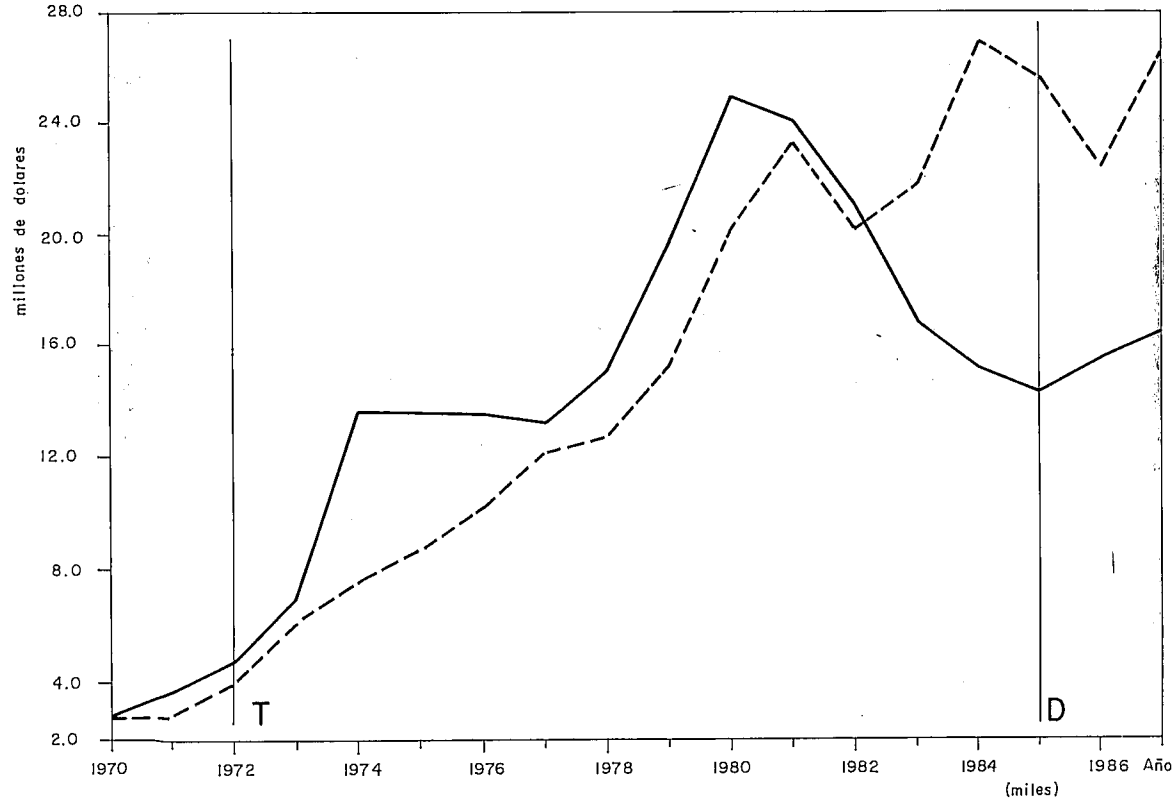
T = Comienzo de transición de un gobierno autoritario  
 D = Primer año de gobierno democrático

[97]

Philippe C. Schmitter / Idealismo, cambio de régimen y cooperación ...

GRAFICO 5

# COMERCIO TOTAL DEL BRASIL

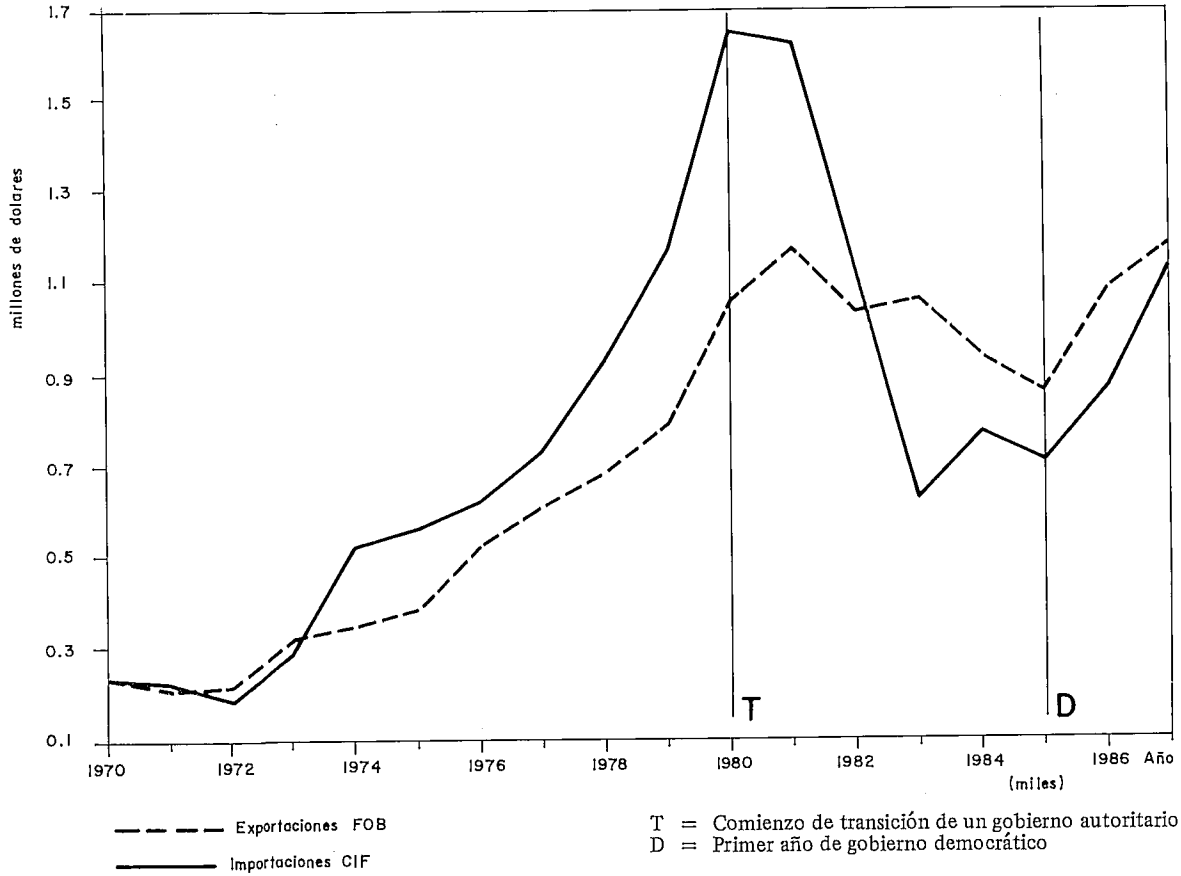


[92]

--- Exportaciones FOB

T = Comienzo de transición de un gobierno autoritario

COMERCIO TOTAL DE URUGUAY

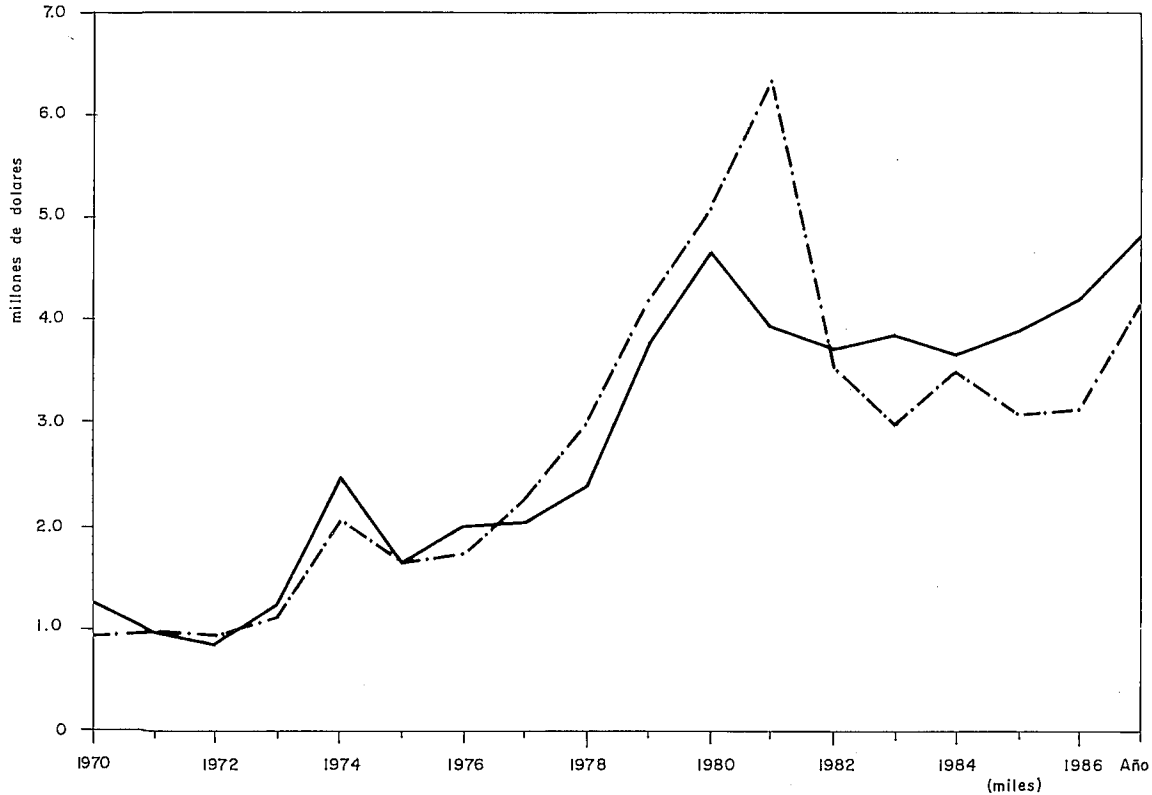


[93]



GRAFICO 7

# COMERCIO TOTAL DE CHILE



[94]

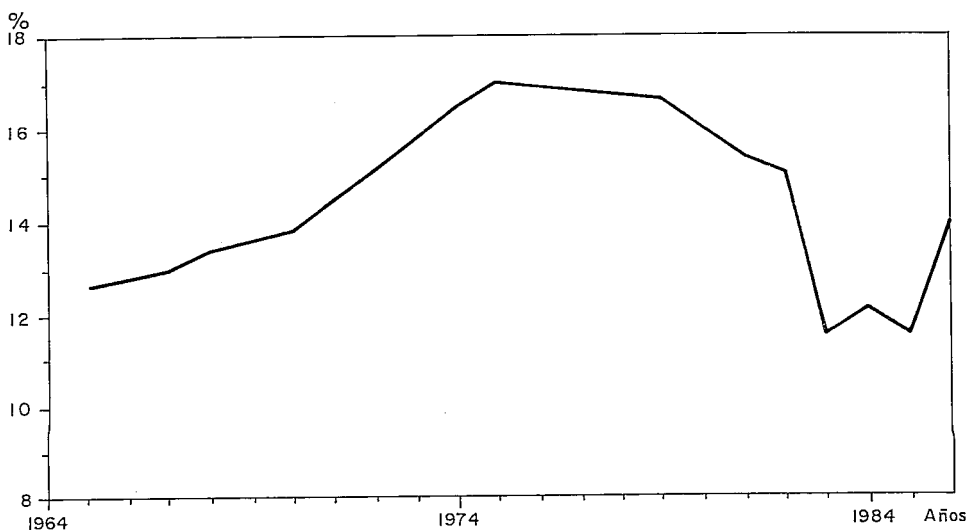
— Exportaciones FOB

- · - Importaciones CIF

GRAFICO 8

IMPORTANCIA RELATIVA DEL MERCADO REGIONAL  
PARA EXPORTACIONES TOTALES DENTRO DE LA  
ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION

(Porcentajes)



Fuente: Patricio Meller, "Un examen empirico de la evolucion de las exportaciones latinoamericanas intrarregionales", Integracion Latinoamericana, (junio 1988), p. 4

la democratización; en Brasil declinaron un poco; y en Argentina continuaron la corriente establecida dos años antes.

A pesar de la evidencia descorazonadora -que la totalidad del desempeño del comercio exterior no parece convincentemente relacionada al cambio de régimen y que tan claramente sobrepasa los débiles intentos de los socios regionales para incrementar su interdependencia- todavía podría ser posible "rescatar" la perspectiva idealista. Se podría argumentar incluso que en el contexto de la dependencia global, donde las unidades están sujetas a fuerzas de mercado más allá de su control, que emanan de potencias dominantes, los contra-esfuerzos de los actores periféricos podrían incluso ganar importancia, especialmente si son capaces de diseñar mercados regionales protegidos y privilegiados para exportaciones no tradicionales que son relativamente inmunes a la disminución de la demanda, los límites al crédito y la intensificación de la competitividad que pueden impedir el comercio con las economías centrales. El gráfico 8 relativiza la importancia de la interdependencia del comercio regional al mostrarlo, no en cantidades absolutas, sino como una proporción de la totalidad del comercio exterior. Muestra que para todos los miembros de la Asociación para la Integración Latinoamericana (que incluye a países del Cono Sur), la importancia del comercio mutuo declina de un alto nivel en 1975/80, de entre 16 y 17%, a uno menor de 11% en 1983. ¡Las importaciones regionales declinaron aún más que las extrarregionales!<sup>17</sup> El aumento proporcional subsiguiente durante el "período democrático" desde 1984 a 1986 fue moderadamente estimulador, aunque los resultados no son ni monótonos ni impresionantes. Las exportaciones intralatinamericanas como porcentaje de las exportaciones totales tienen aún que recuperar su nivel previo.

---

<sup>17</sup>Para un análisis detallado de este colapso en el comercio dentro de América Latina después de 1981, que enfatiza que éste fue particularmente severo para el comercio de bienes manufacturados que ALALC/LAIA había trabajado tan duro en construir a partir de 1960, ver Guillermo Ondarts, "La crisis del comercio intra-ALADI y las perspectivas de la integración", Integración Latinoamericana, N° 113 (junio de 1986), pp. 42-46.

# PARTICIPACIONES BILATERALES DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS. Indexadas al año de transición

[97]

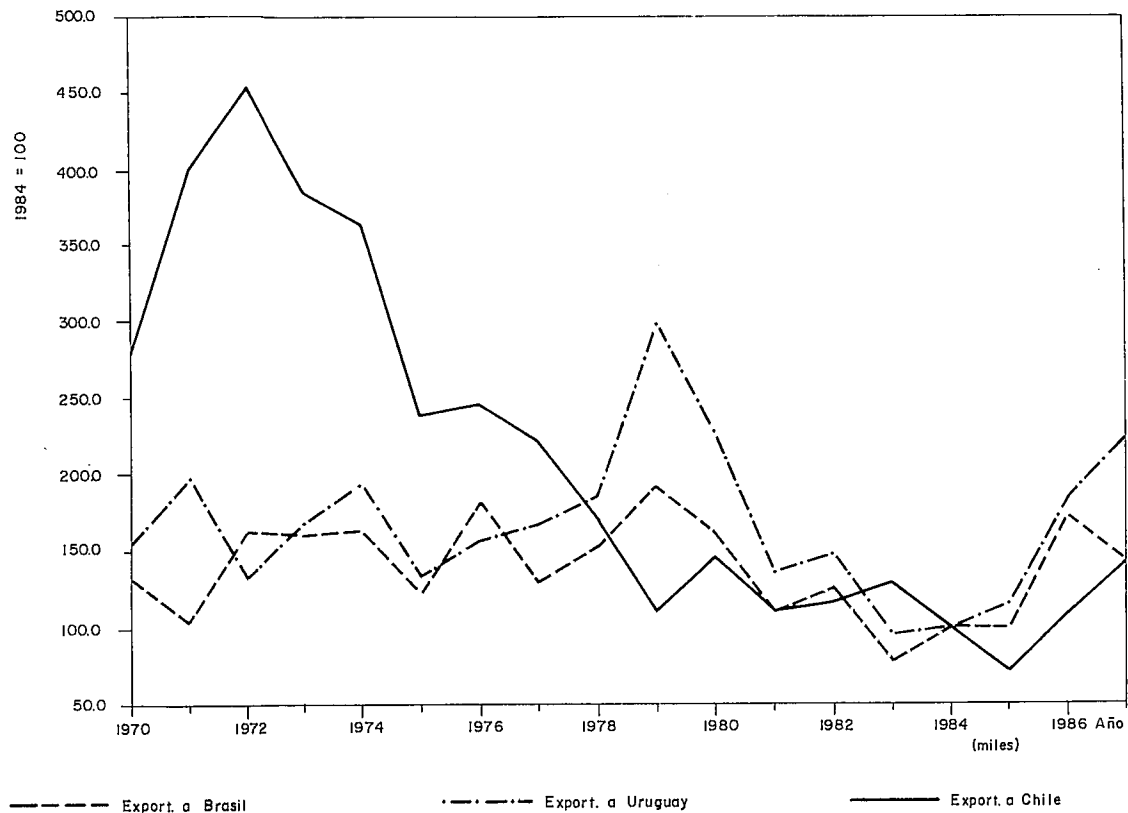
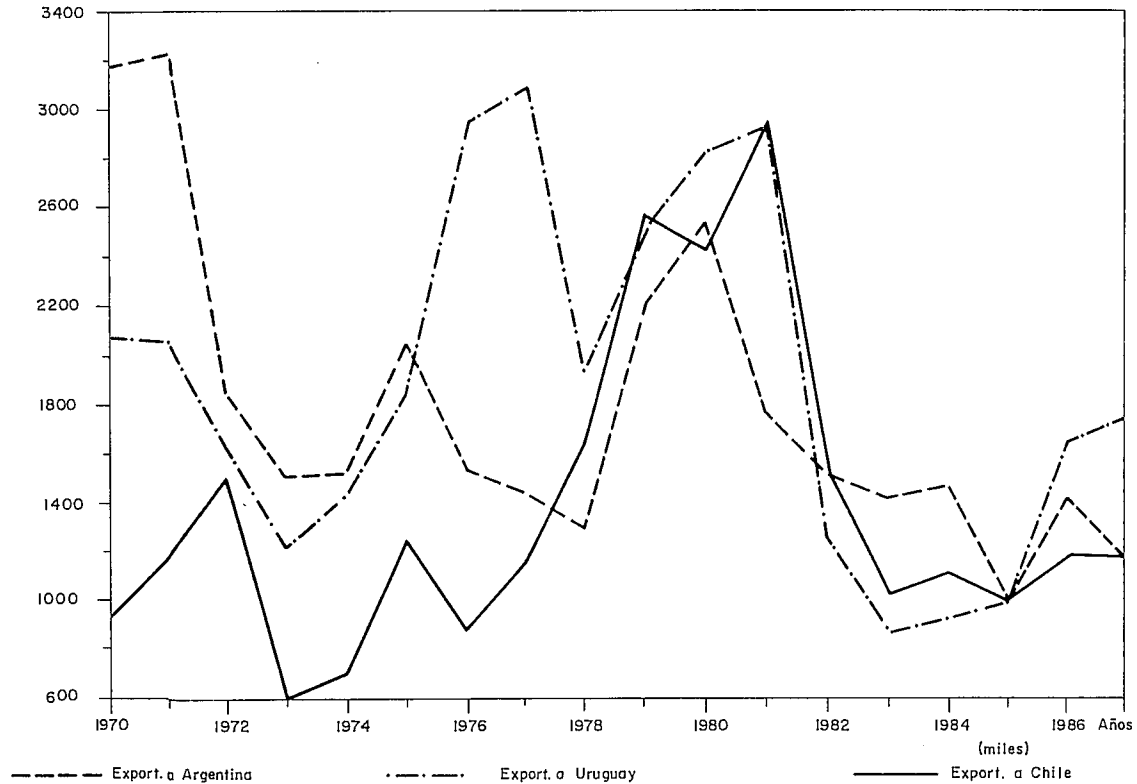


GRAFICO 10

# PARTICIPACIONES BILATERALES DE LA EXPORTACIONES DE BRASIL. Indexadas por año de transición

1981



ESTUDIOS INTERNACIONALES

PARTICIPACIONES BILATERALES DE LAS EXPORTACIONES DE URUGUAY. Inexadas por año de transición

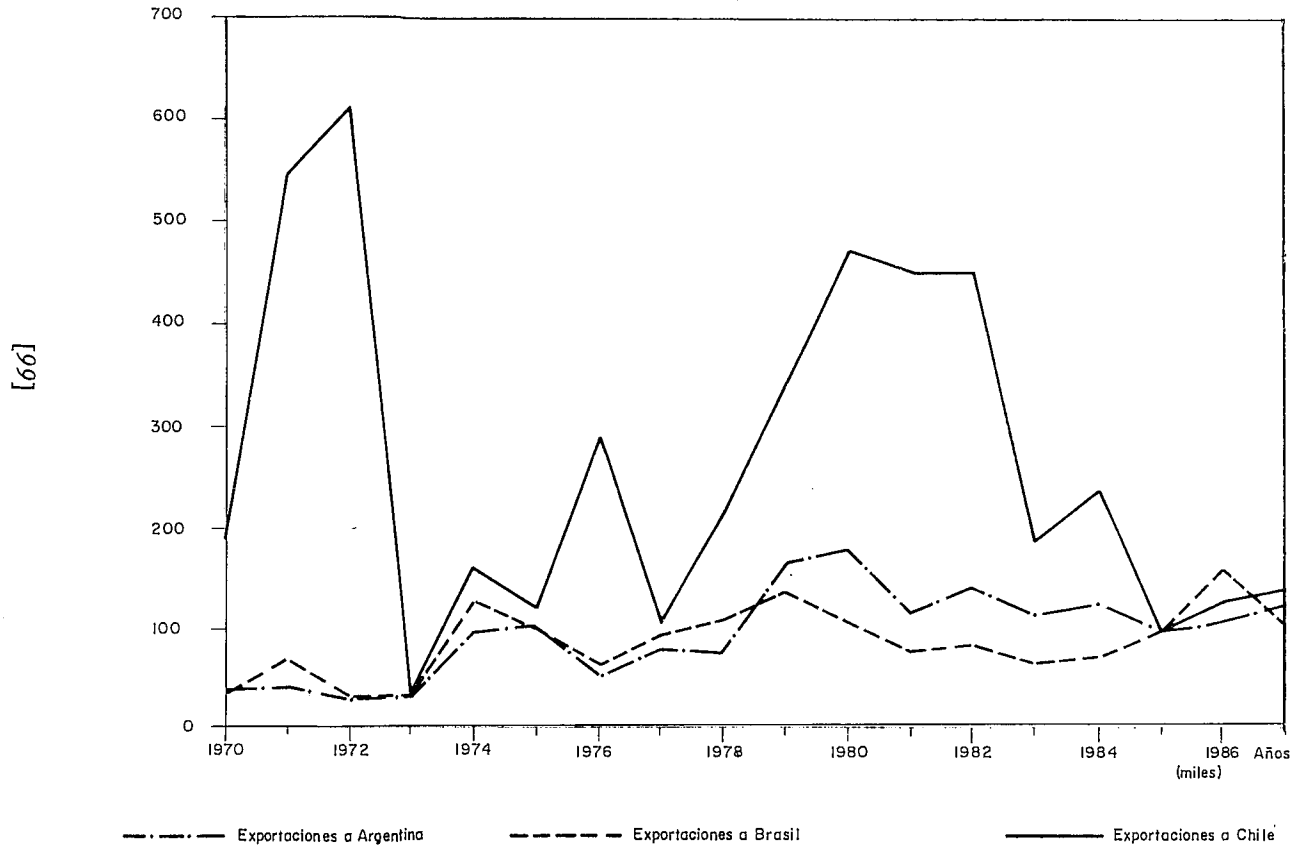
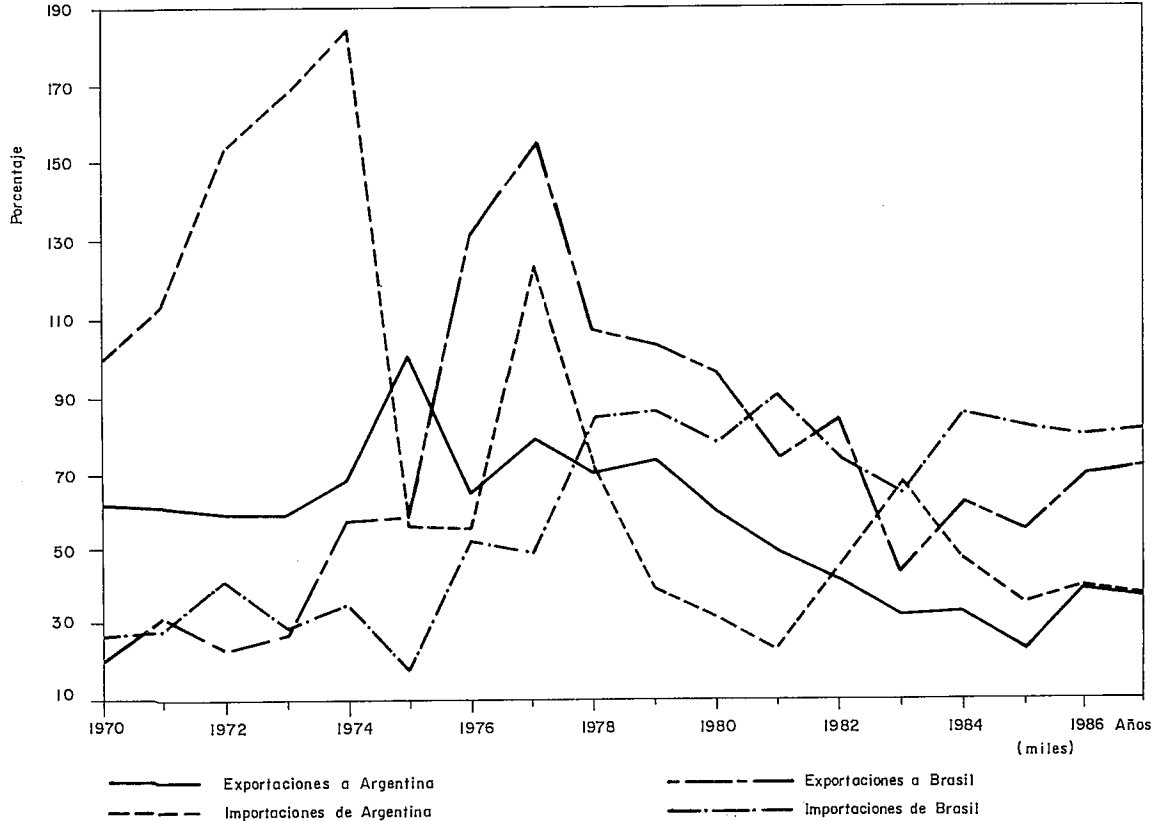


GRAFICO 12

# PARTICIPACIONES BILATERALES DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE CHILE no indexadas

[100]



ESTUDIOS INTERNACIONALES

Tan valiosos (y sensatos) como pueden ser, estos datos todavía son insuficientes para nuestros propósitos. Queremos saber específicamente si el comercio entre pares de democracias, incluso en democracias bisoñas, ha mostrado aumentos significativos, especialmente en lo relativo a sus esquemas totales de comercio. Los gráficos 9 a 11 muestran las exportaciones bilaterales entre los tres pares de democracias como un porcentaje de sus respectivas exportaciones totales, indicadas para que 100 represente el primer año completo después del régimen autoritario. En todos los casos, vemos una disminución relativa desde los días de gloria de 1979-80 y alguna recuperación cercana al momento de la democratización. Sin embargo, una inspección más cuidadosa demuestra que, mientras que el resurgimiento de las exportaciones argentinas a Brasil y a Uruguay corresponde cronológicamente al cambio de régimen y permanece estático de ahí en adelante, las exportaciones brasileñas a Argentina se desploman en el mismo año de su transición y su recuperación es errática. Sus exportaciones a Uruguay ya habían empezado a mejorar el año anterior al cambio y permanecieron relativamente parejas hasta un año más tarde (1986). Uruguay ilustra un esquema aún más esquizofrénico. La importancia relativa de sus exportaciones a Argentina decae brevemente cuando asume el poder Sanguinetti en 1985, mientras que sus exportaciones a Brasil se recuperan drásticamente y llegan a su tope el año siguiente.

Si esto no fuera lo suficientemente confuso, obsérvense los esquemas de comercio bilateral de Chile en el gráfico doce. Sus exportaciones a Argentina apenas cambian cuando llega la democracia a esta última, mientras que sus importaciones desde entonces declinan. Un año más tarde, cuando Brasil cambia de régimen, las importaciones permanecen estables mientras que las exportaciones de Chile a la nueva democracia aumentan. El intercambio comercial con Uruguay es demasiado insignificante para ameritar una interpretación.

Aunque estos resultados pueden parecer frustrantes desde la perspectiva idealista, puede ser reconfortante la idea de que el intercambio comercial no constituye el único medio de interdependencia internacional. Los ciudadanos de países adyacentes pueden invertir en las economías vecinas; migrar a trabajar en los territorios vecinos; organizar empresas conjuntas para investigación y desarrollo; visitar los sitios turísticos vecinos; enviarse cartas mutuamente, leer la prensa y captar la TV y la radio del país vecino; y comprometerse en una multitud de



"comunicaciones sociales". Este es precisamente el tipo de diversidad en actores y multiplicidad en intercambios a los que Robert Keohane y Joseph Nye se han referido como "interdependencia compleja", y argumentan que es muy probable que contribuya a la cooperación internacional.<sup>18</sup>

Mientras que es difícil conseguir evidencia concreta de estas dimensiones, parece no haber muchos motivos para sospechar que este tipo de complejidad haya estado aumentando en el Cono Sur, y hay mucho menos razones para sospechar que se haya incrementado luego de la democratización. La inversión directa de firmas brasileñas en Argentina ha sido estimada en \$52.6 millones de dólares en 1982 y la inversión argentina en Brasil en 33 millones. Chile ha recibido una buena parte de capital brasileño (44.1 millones), pero en todas partes las sumas involucradas, comparadas con la inversión extranjera total, han sido ínfimas.<sup>19</sup> Más aún, mucho de lo que es contabilizado como "capital regional" consiste en subsidiarias multinacionales americanas o europeas que extienden su alcance local en Brasil o Argentina. La instancia más visible de esto fue la creación de AUTOLATINA en noviembre de 1986, tras una fusión de Volkswagen do Brasil con la subsidiaria de Ford Motor Company en Argentina. Los afiliados brasileños y argentinos de Saab-Scania también firmaron en ese mismo año un importante acuerdo comercial con respecto a partes de camiones pesados, y han habido rumores de un proyecto similar para la complementariedad de producción en ambos países por parte de Renault. Todo esto ocurrió desde las democratizaciones recíprocas de 1984/5, pero no está claro en qué medida contribuyó a ese resultado. La severa crisis en la balanza de pagos y la recesión

<sup>18</sup>Roberto O. Keohane y Joseph S. Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition (Boston: Little, Brown, 1977), capítulo 2.

<sup>19</sup>La fuente para este dato sobre "inversión externa intra-regional directa" hace notar que éstas son estimaciones muy aproximadas y no son consistentes en la determinación del origen nacional del capital. Concluyó que, "las inversiones intra-regionales corresponden sólo a una proporción muy pequeña (1.5%) del total de las inversiones extranjeras directas" en América Latina como un todo. La única razón para sospechar que el Cono Sur puede ser diferente yace en la sustancial posesión real de propiedades por parte de ciudadanos argentinos en Uruguay, que no son incluidas en las estimaciones individuales. Banco Interamericano de Desarrollo, Economic and Social Progress in Latin America, 1982 Informe, pp. 137-40.

en la demanda de los consumidores, para no mencionar la alta inflación en los casos de Argentina y Brasil, ha sido poco propicia para asumir más riesgos en tal escala.

Sobre las otras dimensiones de la "interdependencia compleja", sabemos aún menos. Los datos sobre migración intra-regional son más aproximativos que aquellos de inversión de capital. En todo caso, ésta nunca ha seguido canales intergubernamentales formales o ha alcanzado las magnitudes que hicieron de la corriente Norte-Sur de "trabajadores huéspedes" un componente tan importante de la economía europea de post-guerra.

El turismo entre los países del Cono Sur ha aumentado significativamente, en especial en el caso de Uruguay, donde los ingresos que provienen de los turistas argentinos son un componente importante de la economía nacional. Desafortunadamente, los datos de la Organización Mundial del Turismo son demasiado incompletos para propósitos cuasi experimentales y, en todo caso, sería difícil discernir las corrientes que han sido gatilladas por el nuevo sentido de libertad en ambos lados de la frontera, de aquellas que fueron motivadas por eventos tan mundanos como las variaciones en las restricciones cambiarias, tasa de cambio relativa, ingresos disponibles, incluso el clima y la moda. Por lo que vale, los turistas argentinos fueron a Brasil en gran número en su primer año de liberación (1984) y el número aumentó aún más el año siguiente, cuando Brasil se volvió democrático. Correspondientemente, el turismo de Chile a Brasil ha disminuido desde 1981. Hasta ahora, muy bien para nuestras expectativas idealistas. El único problema es que los uruguayos que viajan a Brasil también disminuyeron durante sus años de liberación en 1984-5. También los turistas argentinos encontraron en Chile no democrático un lugar cada vez más atractivo para visitar después de 1984. Lo único que uno puede concluir de esta evidencia fragmentaria es que no se debe tener mucha fe en la conciencia política de los turistas.

En los otros ítemes, tales como el correo, la atención de los medios y las "comunicaciones sociales" a nivel masivo, hay poco que decir. Esto no sólo se debe a la ausencia de información. Se intuye que, si algo de magnitud realmente significativa estuviera ocurriendo entre la masa de público en las nuevas democracias del Cono Sur, hubiera atraído la atención de alguien, por lo menos en forma anecdótica. Lo que es conspicuo es lo inverso: el sentimiento de que los intercambios subregionales siguen siendo esporádicos y débiles -fácilmente sujetos a

las variaciones de las fuerzas macroeconómicas- mientras que los que cuentan, los que persisten aún en tiempos de adversidad e indiferencia por parte de los interlocutores, son esos que involucran transacciones asimétricas con los poderes extra-regionales. La democracia en esta parte de América Latina puede haber incrementado la visibilidad mutua y, como veremos, las interacciones de la elite política, pero ha hecho poco (hasta ahora) por la "interdependencia compleja" entre las masas. Sólo con más comparaciones se podrá demostrar si esto debiera ser tomado como una refutación válida de optimismo Kantiano, o como un subproducto más específico de la localización dependiente y periférica de esta subregión en el sistema mundial.<sup>20</sup>

*La democratización y la amenaza de la violencia entre los estados*

La última conflagración armada en el Cono Sur, la guerra paraguaya, terminó en 1870. La instancia más reciente de violencia entre Estados fue, por supuesto, la guerra de las Malvinas en la cual la derrota de Argentina proveyó el catalizador que terminó con el gobierno autoritario en ese país. El fracaso para alcanzar una resolución mutuamente satisfactoria a ese conflicto con Gran Bretaña continúa ensombreciendo los cálculos de seguridad dentro de la región, incluyendo aquellos entre Argentina y sus vecinos.

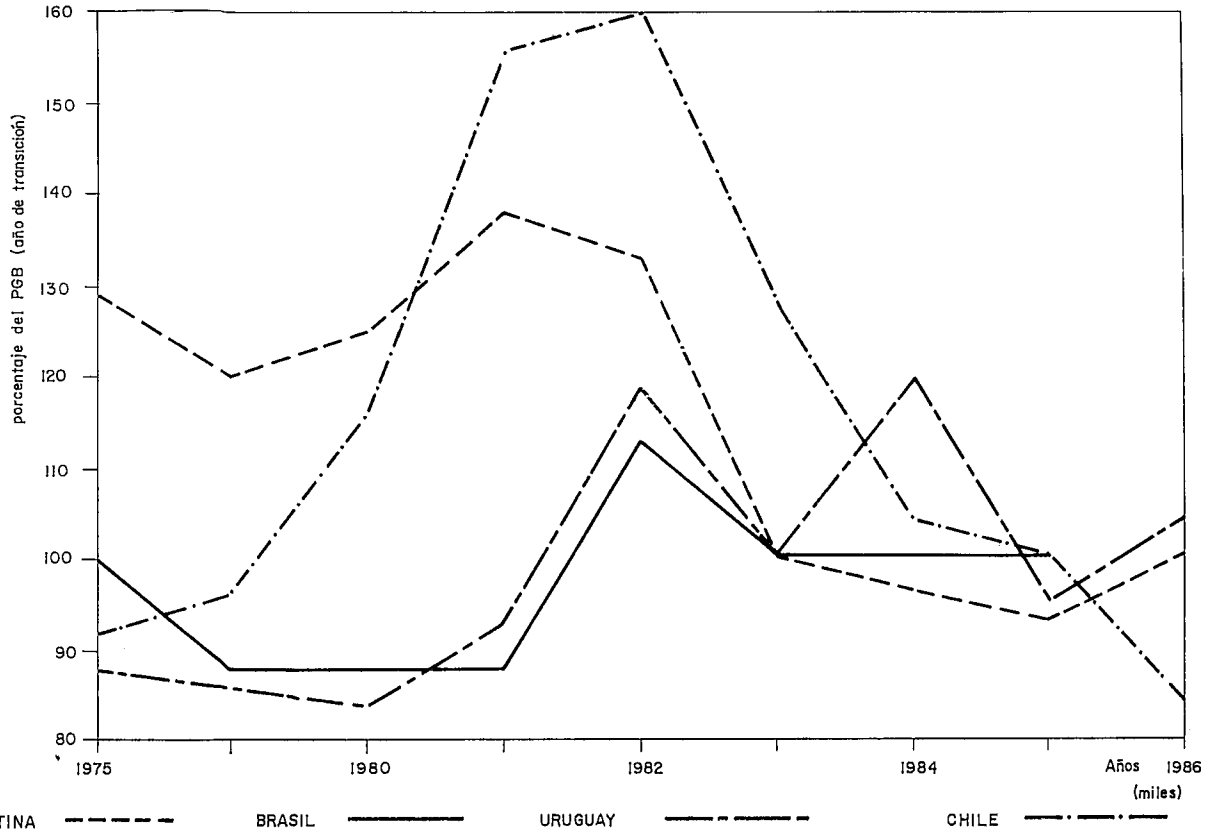
Pero el tema real y persistente sobre seguridad no incumbe al uso real de la violencia armada y la resolución de sus consecuencias, sino a la plausible amenaza de usarla con miras a obtener alguna ventaja en los conflictos regionales. Los latino-americanos tienen el envidiable récord de ir rara vez a la guerra entre ellos, pero esto no quiere decir que muchas veces no hayan contemplado hacerlo, y han usado la amenaza para justificar aumentos en los gastos militares y/o para tratar de

---

<sup>20</sup>Una tercera alternativa es que sea simplemente demasiado temprano para sacar cualquier conclusión respecto a esa relación tan compleja, especialmente dado el bajo nivel de partida. Los países recientemente democratizados del sur de Europa pueden haber respondido con más presteza y magnitud, pero habían obtenido una interdependencia significativamente mayor con anterioridad y entraron a las múltiples redes de intercambio intra-regional ya existentes.

# GASTOS MILITARES COMO PORCENTAJE DEL PGB

[105]



Philippe C. Schmitter / Idealismo, cambio de régimen y cooperación ...

Fuentes: SIPRE Yearbook 1988. World Armaments and Disarmaments (Oxford: Oxford University Press, 1989), p. 712. Para datos a largo plazo, ver The Military Balance, 1987-88 (London: The International Institute for Strategic Studies, 1987), p. 221-222.

extraer concesiones de oponentes más débiles. Lo que la democratización se supone debe lograr, de acuerdo al escenario idealista, es hacer cada vez menos plausible la explotación de tales capacidades y el que los ciudadanos toleren su uso, especialmente contra otras democracias.

Los nuevos gobernantes de Brasil y Argentina heredaron una cantidad de conflictos entre ellos que las fuerzas armadas de sus respectivos países habían preservado y reactivaban periódicamente con el pretexto de "seguridad nacional". Hechos recientes le agregaron algunos ítemes a la tradicional rivalidad originada en controversias territoriales del tiempo de la independencia y afectada posteriormente por diferencias en los acuerdos territoriales, composición racial y prosperidad económica: la explotación de recursos hidroeléctricos de la Cuenca del Río de la Plata; la posibilidad de que uno o el otro pueda producir armas atómicas desde sus respectivos programas de energía nuclear; la creciente penetración de los estados limítrofes de Uruguay, Paraguay y Bolivia por el comercio y los inmigrantes brasileños; la creciente industria y poder militar de Brasil, especialmente con respecto a la producción de armas; el relativo aislamiento argentino de los sistemas internacionales de alianzas, comparado con la cercana asociación de Brasil con los Estados Unidos. Uruguay, como país pequeño con poca capacidad militar, no contribuyó mucho a los cálculos de seguridad regional, pero retuvo un fuerte e interesante balance de poder entre sus vecinos mucho más poderosos.<sup>21</sup>

En la literatura sobre relaciones internacionales, la forma usual de evaluar el nivel general de percepción de amenazas en un área es examinar los gastos militares de los rivales potenciales. A pesar de la reputación "militarista" recientemente adquirida por la región, estos niveles, expresados como proporción del Producto Nacional Bruto, han sido relativamente modestos, aunque se han incrementado significativamente bajo los gobiernos militares. Varían de un alto promedio de 7.9% para Chile a un bajo promedio de 0.8% para Brasil.<sup>22</sup> En términos absolutos, Argentina y Brasil tendían a tener más o menos el mismo nivel de gastos durante los años sesenta, pero divergieron cada vez más después de 1970. Lo que está "escondido" en

---

<sup>21</sup>Cf. Joseph Tulchin, "Uruguay como estado tapón. Implicancias para la estabilidad del Cono Sur", *Cono Sur* VI, 4 (agosto-septiembre 1987), pp. 7-10.

<sup>22</sup>Los datos son del anuario SIPRI y se refieren al período 1970-1986.

estos datos es un no-evento que ocurrió cuando ambos países eran autoritarios: el hecho de que Argentina entrara a un rearme militar antes de la guerra de las Malvinas no hizo sentirse amenazado a Brasil y éste no incrementó sus gastos militares. No se sabe si esto se debe a buenos datos de inteligencia sobre las intenciones argentinas, a un acuerdo explícito (aunque secreto) entre los dos gobiernos militares o sólo a poca atención por parte de los brasileños.

A pesar de algunas dificultades en la forma de comparar la información (especialmente con respecto al presupuesto militar total de los brasileños), el gráfico 13 muestra en forma concluyente que los gastos en las Fuerzas Armadas han disminuido significativamente en Uruguay desde su cambio de régimen.<sup>23</sup> En Argentina bajaron inicialmente, pero parecen haberse recuperado en 1986. Un avalúo más cualitativo, sin embargo, subraya la enormidad de los cambios producidos por el gobierno civil: "Alfonsín ha mantenido muy corto el presupuesto de las Fuerzas Armadas, forzando el despido de personal y obligando a efectuar cortes drásticos en entrenamiento y tiempo de operaciones. Las adquisiciones de defensa provenientes del extranjero han sido prácticamente nulas, mientras que las industrias de defensa, pertenecientes y operadas principalmente por las Fuerzas Armadas, han sido mantenidas famélicas de capital y de pedidos. ... Alfonsín ha actuado continuamente para remover líderes conflictivos de las Fuerzas Armadas de posiciones de liderazgo y recortar las instalaciones del servicio, el sueldo, y privilegios."<sup>24</sup> En contraste, los gastos militares parecen haber continuado igual en el Brasil democrático,<sup>25</sup> y parecen haber aumentado en el Chile autoritario. Antes de saltar a la confortante

---

<sup>23</sup>"El arsenal militar uruguayo, particularmente su flota de aviones, muestra signos de antigüedad y muchas categorías de equipamientos están necesitando recambio o renovación. Sin embargo, el país está enfrentado a una crisis económica y la nueva administración civil ha introducido amplios cortes en el presupuesto de defensa, incluyendo una reducción de las Fuerzas Armadas en un 20 por ciento. El Gobierno ha indicado que no se harán compras de armas durante 1987." Defense and Foreign Affairs Handbook, 1987-88 Edition (Washington D.C.: The Perth Corporation, 1987), pág. 1091.

<sup>24</sup>Ibid., pp. 44-45

<sup>25</sup>De acuerdo al Defense and Foreign Affairs Handbook, los militares brasileños han expandido sus funciones y han modernizado sus equipos desde la transición a la democracia. Ibid, pág. 115.

conclusión de que esto demuestra que la democratización, la disminución de la percepción internacional de amenazas, y la disminución en los gastos militares están todas unidas en un círculo benevolente -al menos dos de los tres casos- se debiera considerar la posibilidad menos idealista de que la variable dependiente es un producto directo del modo en el cual los militares fueron "sacados" del poder. Donde perdieron totalmente el control sobre quién los sucedería (Argentina), fueron más "castigados" en el proceso de reparto; donde consiguieron marcar el paso y coordinar el proceso (Brasil), pudieron proteger su participación usual de recursos gubernamentales bajo el régimen democrático resultante. Uruguay está en algún punto entre estos extremos; Chile es otro *continuum*. De acuerdo con esta visión más realista, los niveles de gastos militares en el Cono Sur están más determinados por la competencia real con las fuerzas políticas domésticas que por conflictos potenciales con adversarios militares externos.

El primer tema amenazante bajo el cual se puede decir que la democracia tiene un efecto directo no emergió entre Brasil y Argentina, sino que involucró la resolución unilateral de un disputa de largo tiempo entre Argentina y Chile sobre los límites del Canal de Beagle. Esto se había sometido primeramente al arbitrio británico, y luego al papal. Sólo por muy poco se evitaron hostilidades armadas en 1978. Cuando Juan Pablo II resolvió sustancialmente en favor de Chile, los militares argentinos rehusaron aceptar ese juicio. Alfonsín se movió -poco tiempo después de asumir el poder y en ausencia de cualquier amenaza aparente o *quid pro quo* de parte de los chilenos- para resolver la disputa aceptando la solución papal y eventualmente aceptar concesiones territoriales. Es especialmente significativo desde una perspectiva idealista el hecho de que después haya sometido el tema a referéndum popular por primera vez en la historia argentina. A pesar de que la consulta era voluntaria y no comprometía al Ejecutivo o al Congreso, fijó un precedente muy importante. Aproximadamente un 77% de los que votaron apoyaban el arreglo, a pesar de la oposición en círculos militaristas de derecha y de algunos peronistas. Demostraron inequívocamente que Kant tenía razón en suponer que los ciudadanos normalmente se opondrían al uso de la amenaza de violencia para resolver disputas internacionales, si los gobernantes se molestaban en preguntar su opinión. En este caso, lo hicieron incluso con respecto a un régimen autoritario por el cual claramente no tenían simpatías. Después de esto, los dos países

firmaron varios acuerdos clarificando el problema de las fronteras y estableciendo varios *Comités de Frontera* para resolver los problemas futuros.

La clave para una reducción de largo plazo en la percepción de amenazas en la subregión, sin embargo, yace en las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina. Alguna renovada controversia sobre fronteras con Chile o una nueva tensión en el conflicto de las Malvinas podrían gatillar un cambio radical en la postura militar argentina (e incluso, quizás, llevar nuevamente a un gobierno autoritario), pero esto, por el momento, parece improbable. Lo que es crucial es que Argentina se ajuste al hecho de que el mayor crecimiento continuo, económico y demográfico, de Brasil -para no mencionar su alto nivel de gastos de defensa y la producción de armas- no significa necesariamente una amenaza a la seguridad. El "realismo" dice que Argentina debiera estar preocupada y que debiera responder incrementando su capacidad de poder. El "idealismo" sugiere que puede ser posible, si prevalece la democracia, que los dos países compitan y cooperen sin tener en cuenta sus capacidades diferentes para infligir violencia.

Irónicamente, desde la perspectiva Kantiana, los movimientos en esta dirección comenzaron en 1979-80 cuando ambos regímenes eran dictatoriales: un acuerdo tripartito (que incluía a Paraguay) que resolvía algunos de los conflictos respecto a la represa de Itaipú, la primera visita a Argentina de un presidente brasileño en 45 años, seguida de varios otros intercambios de alto nivel, un acuerdo de cooperación en investigación nuclear, algunos ejercicios navales conjuntos, todos combinados para promover un cambio significativo en los cálculos geopolíticos de ambos gobiernos. La deposición del General Videla, que había participado en estos acuerdos y el continuo auspicio argentino a iniciativas militares extremas que involucraban asuntos tales como un golpe en Bolivia, la asistencia a las fuerzas militares y de inteligencia en América Central, un resurgimiento de la disputa con Chile por el Canal de Beagle, un propuesto pacto de Atlántico Sur con Sud Africa y, eventualmente, la invasión de las Malvinas, destruyó casi todo lo que había sido comenzado. Como se dijo antes, es significativo que Brasil no haya respondido al rearme de la invasión gatillando la fabricación de armas propias. En cambio, al menos ver-



balmente, dio su apoyo a Argentina y negó a Gran Bretaña derechos de aterrizaje durante el conflicto.<sup>26</sup>

Alfonsín y Sarney fueron los herederos de esta distensión relativa en las relaciones militares bilaterales. El primero también heredó efectivos militares profundamente desacreditados y divididos; mientras que Sarney estaba subordinado a un ejército relativamente exitoso y unido. La derrota de las Malvinas había eliminado por algún tiempo a las Fuerzas Armadas argentinas como amenaza de seguridad para Brasil y los obligó a reexaminar su obsesión previa por lo que un autor llamó "la afición por llevar las relaciones internacionales a un marco de trabajo geopolítico nulo".<sup>27</sup> Ambos lados parecen haberse movido hábilmente a través de una serie de acuerdos políticos (que serán discutidos más adelante) para seguir removiendo cualquier fuente de tensión sobrante. Brasil ha apoyado públicamente el reclamo argentino por las Malvinas y maneja sus asuntos diplomáticos en Gran Bretaña; ambos países se han puesto de acuerdo para seguir cooperando en la investigación nuclear (aunque no se ha alcanzado ningún acuerdo de inspección mutua y ninguno de los países ha firmado el Tratado de No-Proliferación); Argentina ha comprado algunas armas brasileñas y se ha conversado sobre la producción a futuro de aviones de combate; los ejercicios navales conjuntos en el Atlántico Sur se han vuelto un evento regular. Sin embargo, lo que notoriamente falta en todos los tratados y declaraciones que han sido emitidos desde 1985 es cualquier acuerdo formal entre las dos fuerzas militares en sí mismas. Se han hecho proposiciones, pero los rumores dicen que las respectivas Fuerzas Armadas se oponen a un tratado de defensa mutua.<sup>28</sup>

Puede ser prematuro concluir que la democratización ha disminuído definitivamente la amenaza del uso de la violencia armada para resolver conflictos interestatales en esta parte del

<sup>26</sup>Wayne A. Selcher, "Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition", *Journal of Interamerican Studies*, Vol. 27, n° 2, 1984, pp. 25-53.

<sup>27</sup>Ibid., pág. 28.

<sup>28</sup>Se dice que los militares brasileños estaban reticentes a incluir la cooperación de defensa en un tratado formal junto con los otros acuerdos firmados entre ambos países. Se citó a Leonides Pires Goncalves diciendo: "eso no es necesario porque ambas fuerzas militares ya cooperan de cerca". *Latin America: Southern Cone Report*, 25 de diciembre de 1986, pág. 1.

mundo. La evidencia desde 1984/5 es ciertamente estimulante para un resultado idealista (aunque se debe hacer notar que el proceso comenzó cuando ambos regímenes eran despóticos). Sin embargo, ambas fuerzas militares parecen haber mantenido abiertas sus opciones. Si la disparidad de capacidades continúa ampliándose a favor de Brasil, Argentina puede verse tentada a responder "volviéndose nuclear",<sup>29</sup> y todos los recientes esfuerzos de tranquilización mutua habrían sido para nada. Hasta ahora, no hay tales signos de intensificación y la afirmación de Alfonsín sobre el control civil sobre los asuntos nucleares sugiere que es altamente improbable que suceda, por lo menos hasta que él sea reemplazado.

### *Democratización y cooperación*

Si existe un área en que el cambio en el tipo de régimen ha tenido un impacto positivo inequívoco, es aquél de la cooperación internacional,<sup>30</sup> al menos si esto puede ser medido por la cantidad de las discusiones, declaraciones, declaraciones de principios y acuerdos firmados por altos ejecutivos de las tres nuevas democracias de la región. Nunca antes en la historia se habían reunido con tanta frecuencia y tan públicamente funcionarios públicos de Argentina, Brasil y Uruguay, algunas veces bilateralmente, algunas trilateralmente, otras plurilateralmente, con diversos grupos de sus hermanos latinoamericanos.

Para ser justos, se debe mencionar que los frecuentes encuentros entre técnicos de la región comenzaron en los años 50, con la creación de la Comisión Económica para América

---

<sup>29</sup>En 1983, los militares argentinos hicieron el sorpresivo anuncio de que a través de un programa secreto habían dominado la tecnología para el enriquecimiento del uranio y estaban construyendo una planta. Esto deja a muy fácil acceso las armas nucleares (a pesar que la intención ha sido negada fuertemente). Presumiblemente, los acuerdos recientes están diseñados para calmar las sospechas brasileñas y disuadirlos de seguir un camino similar.

<sup>30</sup>Robert Keohane lo define como: "(hacer coincidir) las acciones de individuos y organizaciones separadas -que no están en armonía preexistente- ... a una satisfacción con el otro a través de un proceso de coordinación de políticas." "International Institutions: Two Approaches", International Studies Quarterly Vol. 32 (1988), pág. 380.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Cuadro 1

FRECUENCIA DE LAS VISITAS PRESIDENCIALES: ARGENTINA,  
BRASIL, CHILE Y URUGUAY, 1976-1988

	1976	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
Argentina con													
Brasil	0	0	0	0	2	1	0	1	0	1	2*	2*	3*
Uruguay	1	2	0	0	0	0	1	1	0	2	2*	2*	3*
Chile	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil con													
Argentina	0	0	0	0	2	1	0	1	0	1	2*	2*	3*
Uruguay	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	2*	1*	3*
Chile	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay con													
Brasil	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	2*	1*	3*
Argentina	1	2	0	0	0	0	1	1	0	2	2*	2*	3*
Chile	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Chile con													
Argentina	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0

FUENTES: *Integración Latinoamericana* (Buenos Aires), 1976-1988; *Latin American Regional Reports, Southern Cone* (London), 1981-1989; *Latin American Regional Reports Brazil* (London) 1984-1989; *La Nación* (Buenos Aires).

\*Se incluyen los encuentros bilaterales entre los presidentes de Brasil, Argentina y Uruguay. Hubo uno en 1986, uno en 1987 y tres en 1988.

Latina (CEPAL), y aumentaron durante los años sesenta con las negociaciones que llevaron a la fundación de la ALALC.<sup>31</sup> Las reuniones entre políticos del Cono Sur siguieron siendo, sin embargo, muy escasas. Cuando, en 1980, el General/Presidente Figueiredo de Brasil inició una serie de visitas a sus vecinos gobernantes autoritarios, fue la primera vez en cuarenta y cinco años que los presidentes de Brasil y Argentina se habían reunido. Este ejercicio de cumbre regional se agotó rápidamente sin dejar muchas huellas, para ser retomado después con una venganza una vez que los tres países se habían vuelto democráticos. Desde 1985 a 1988, los presidentes de Argentina, Brasil y Uruguay se reunieron -bilateral o trilateralmente- en por lo menos 14 ocasiones, y eso deja afuera una cantidad de ocasiones multilaterales. Más aún, han dejado atrás una verdadera "tempestad" de acuerdos en una amplia gama de temas políticos y, al entrar en su quinto año, no hay signos de desacelerar el paso. Más aún, este esquema de interacción ha excluido notoriamente a los países no democráticos que quedan en América Latina: Chile y Paraguay. Incluso se le impidió a Panamá que tomara parte en algunas reuniones multilaterales cuando el papel político dominante de Noriega se volvió demasiado obvio y embarazoso.

El punto está bien ilustrado por la información del Cuadro 1 que cubre sólo las visitas intraregionales entre presidentes. En 1980 y 1981 se puede detectar la corta racha de iniciativas por parte del Brasil autoritario (tres visitas con Argentina y una con Chile), pero eso fracasó en volverse una característica regular de la diplomacia de la subregión. Uruguay, que había tenido una serie de contactos bastante constantes con sus vecinos a fines de los años 70, vio como esto decaía en 1979 a 1982. De pronto, cuando los tres se vuelven democráticos en 1985, aparece una pauta muy regular. Esto comenzó como intercambios bilaterales entre Alfonsín y Sarney y a la larga se volvieron trilaterales, con la incorporación de Sanguinetti. En 1988 se encontraron tres veces, lo que debe ser algún récord de buena vecindad entre presidentes. A la inversa, Chile ha sido completamente alejado de este tipo de encuentros de alto

---

<sup>31</sup>Sobre el papel de los técnicos en América Latina, ver P.G. Schmitter y E.B. Haas, Mexico and Latin American Economic Integration, Research Series N° 5 (Berkeley: Institute of International Studies, 1964).

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Cuadro 2

FRECUENCIA DE VISITAS DE ALTO NIVEL  
(No presidenciales)

	1976	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88
Argentina con													
Brasil	0	1	1	1	2	0	0	1	1	3	2	2	4
Uruguay	1	0	3	0	2	1	1	1	0	2	1	1	3
Chile	1	2	0	0	0	0	0	1	2	1	2	1	3
Brasil con													
Argentina	0	1	1	1	2	0	0	1	1	3	2	2	4
Uruguay	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	2	2
Chile	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay con													
Brasil	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	2	2
Argentina	1	0	3	0	2	1	1	1	0	2	1	1	3
Chile	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Chile con													
Argentina	1	2	0	0	0	0	0	1	2	1	2	1	3
Brasil	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0

FUENTES: Las mismas que el Cuadro 1.

nivel. Ningún jefe de estado de la subregión ha visitado Chile desde 1982 cuando el líder autoritario de Uruguay, el General Alvarez, visitó al General Pinochet.<sup>32</sup>

Si se observa un nivel algo menor de contacto público, aquél de los ministros y directores de las principales agencias estatales, emerge el mismo tipo de pauta de intercambios intensificados después de 1985. Esto es especialmente aparente en las relaciones entre Argentina y Brasil, pero también ha habido una cantidad de visitas "técnicas" menos visibles entre la Argentina democrática y el Chile dictatorial. Presumiblemente, parte de esto tenía que ver con resolver los detalles de disputas territoriales anteriores, pero parece estar continuando y expandiéndose en nuevas áreas.<sup>33</sup>

Como resultado de todo este "turismo político", Argentina, Brasil y Uruguay han hecho declaraciones impresionantes sobre intenciones comunes y han firmado varios publicitados tratados. Detrás de estas profesiones de fe mutua en "paz, democracia, desarrollo e integración", sin embargo, han aparecido un creciente número de protocolos más específicos (y comprometedores). En los dos años posteriores a la democratización de los tres países (1985-6), habían firmado 31 acuerdos, comparados con sólo 4 durante los cuatro años anteriores.<sup>34</sup> El ritmo

---

<sup>32</sup>Para un detallado examen del aislamiento diplomático de Chile, ver Heraldo Muñoz, Las relaciones exteriores del gobierno chileno (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1986). Para un interesante debate sobre la marginalización de Paraguay desde 1985, ver Virginia M. Bouvier, "Paraguay: Aislamiento internacional del régimen de Stroessner", Cono Sur Vol. VIII, N°1 (enero-febrero de 1989), pp. 1-5.

<sup>33</sup>Quizás no se debiera insistir demasiado en la novedad de la cooperación política en niveles más bajos desde que Argentina, Brasil y Uruguay se volvieron democráticos. En varias ocasiones, mientras los tres eran autoritarios, surgió evidencia de intercambios de información y favores mutuos entre sus respectivos servicios de inteligencia y agencias policiales. Todo lo que se puede decir con seguridad, desde la democratización, es que lo sustancial de la coordinación política ha cambiado a temas menos violentos y que sus procedimientos se han hecho públicos.

<sup>34</sup>Mario Reyes Chaves, "La cooperación económica bilateral en América Latina y su relación e influencia en la consecución del proceso de integración regional," Integración Latinoamericana, N°136-137 (julio-agosto 1988), cuadros 1-10. El presidente de Brasil lo expresó en forma más gráfica: "En los últimos tres años hemos (Argentina y Brasil) firmado más acuerdos que en 100 años de

continuó frenéticamente durante 1987 y 1988, con Chile ampliamente aislado de esta orgía de bilateralismo. Los contenidos de los acuerdos han variado más allá de los objetivos usuales de promoción del comercio y la compensación financiera para cubrir asuntos tales como infraestructura física, sistemas de transporte, zonas de frontera, redes de energía y oleoductos, arreglos complementarios para industrias específicas, cooperación técnica y científica (especialmente en la sensible área de la investigación nuclear). Uno de los acuerdos llegó a crear una moneda común (o, mejor dicho, una unidad de cuenta) para Argentina y Brasil, el *gaúcho* o *gaúcho*. Algunos de estos acuerdos se han encontrado con dificultades prácticas y con resistencia política en la etapa de implementación. Los precios relativos, las prácticas comerciales atrincheradas, las presiones proteccionistas -para no mencionar la crisis de la deuda y la inflación galopante- han impedido que el comercio, las inversiones y los créditos respondan favorablemente a estas iniciativas negociadas, como se vio anteriormente en el debate sobre interdependencia. Se ha escuchado muy poco sobre el *gaúcho/gaúcho*. Sin embargo, uno no puede culpar a los líderes democráticos de los tres países por tratar de colocar una gama completa de sus intercambios bilaterales en una base más formal, cooperativa y cumplidora de la ley, como hubiera predicho Kant.<sup>35</sup>

Yendo más allá del contexto subregional inmediato al tema de coordinación de la política exterior en general, se vuelve más difícil evaluar el impacto de la democratización. Tanto Brasil como Uruguay han efectuado los movimientos ("sustentadores") apropiados respecto a los reclamos argentinos por las Malvinas, pero habían tomado sus posiciones *antes* de sus respectivos cambios de regímenes. En las múltiples ocasiones en que la democracia argentina se vio amenazada por un golpe

---

relaciones entre los dos países", *La Nación*, 11 de noviembre, 1988.

<sup>35</sup>Lo que no quiere decir que los acuerdos bilaterales no hayan tenido efecto. Por ejemplo, cuando los brasileños cerraron sus compuertas de la represa de Itaipú sin un aviso anticipado adecuado, rápidamente accedieron a indemnizar aquellos caudales argentinos que fueron afectados. *La Nación*, noviembre 28, 1988. En años previos, un incidente similar se hubiera convertido en una crisis a gran escala ya que se sabía que los militares argentinos temían que Brasil pudiera tratar de chantajearlos reteniendo aguas del Río de la Plata lo que haría inútil el puerto de Buenos Aires.

militar o insurrección, sus vecinos democráticos demostraron su apoyo inequívoco a Alfonsín y aparecieron públicamente a su lado. No se ha probado que Brasil o Uruguay estén dispuestos a ir más allá de la presión moral prestándole asistencia militar a un sitiado gobierno argentino (afortunadamente). Ni Argentina ni Brasil se han unido al consenso internacional con respecto al Tratado de No Proliferación (que los mantiene nerviosos, y a sus vecinos también). Los reclamos argentinos y chilenos por diversas partes de la Antártica aún están en vigor, a pesar de su rechazo por otros países de la subregión. Cada uno ha negociado sus propios arreglos con países europeos individuales y no hay en vistas ningún acercamiento conjunto a la Comunidad Europea.

En el único tema donde se podría haber esperado más provecho del diseño de una posición común, el reembolso de la deuda internacional, han habido una cantidad de debates bilaterales y multilaterales, sin resultados visibles. Los tres son miembros del Grupo de los Ocho (actualmente, Siete, pues Panamá fue "desinvitado" debido a su status cuestionable como democrático). Sin embargo, la última reunión del Grupo a nivel de Jefes de Estado, en noviembre de 1988, no pudo hacer nada más que llegar a trivialidades.<sup>36</sup> Los Estados Unidos han expresado siempre el temor de que se estuviera formando en América Latina un "cartel de deudores", pero hasta ahora el hecho de que la mayor parte de los involucrados sean democracias no ha sido suficiente para superar las diferencias de sus percepciones sobre interés nacional, para no mencionar las diferencias en sus susceptibilidades a las presiones extrarregionales.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Latin American Monitor, Vol. 5, N°9 (noviembre de 1988)

<sup>37</sup> Esto es especialmente claro en los casos de Argentina y Brasil. A pesar del hecho de que ambos siguieron aproximadamente las mismas líneas políticas ("Plan Cruzado" y "Plan Austral"), y a pesar de los técnicos de ambos países que se conocían bien mutuamente, ha sido imposible para ambos países presentar una posición común. De acuerdo a Luis Carlos Bresser Perreira, un plan secreto para el cese coordinado del pago de los intereses había sido desarrollado con Argentina cuando fue Ministro Brasileño de Finanzas en 1987, pero se desarmó cuando dejó el gobierno. Sus contrapartes argentinos, Mario Brodersohn y Juan Sourrouille, han negado que existiera cualquier acuerdo por el estilo. Veja, noviembre 16, 1988.



*Democratización e integración regional*

Mucho de lo que ha sido catalogado en este documento bajo el título de *cooperación internacional*, ha sido descrito y justificado por líderes de las tres neodemocracias como contribuciones a la *integración regional*. Por ejemplo, en su primer encuentro en 1986, los presidentes Alfonsín y Sarney firmaron solemnemente el *Ata para Integração Brasileiro-Argentina* determinados a, dijeron, "transformar (sus) permanentes lazos de amistad y cooperación en una integración que consolide (su) voluntad de crecer juntos".<sup>38</sup> Garantizado eso, el acuerdo pasaba inmediatamente a especificar que el curso de acción sería "gradual", "flexible", "simétrico" y "balanceado" todo símbolo de que el compromiso oficial era modesto y que quedaba mucho por ser desarrollado, pero, sin embargo, algo se había iniciado. Virtualmente todos los acuerdos y protocolos siguientes reiteran el objetivo de la integración y expresan la convicción de que es de algún modo esencial para la "consolidación de la paz, democracia, seguridad y desarrollo de la región".<sup>39</sup>

Algunos han ido más lejos al sugerir que Argentina y Brasil a mediados de los 80 están en una situación análoga a aquella de Francia y Alemania a mediados de los 50: dos antiguos archirivales, que voluntariamente han acordado enterrar el hacha bélica y fijar un ritmo cooperativo que sus vecinos de menor importancia se verán obligados (eventualmente) a seguir. Más aún, incluso se ha dicho que han descubierto el equivalente funcional para el carbón y el hierro en las primeras etapas de la integración europea: es decir, bienes de capital.<sup>40</sup> Si a través de la complementariedad de la producción y el comercio en estos ítemes los dos pueden crear una base de interdependencia en el núcleo del proceso de industrialización de sustitución de importaciones, entonces otros sectores no pueden estar muy lejos.

---

<sup>38</sup>Para el texto del *Ata*, así como para un temprano (y crítico) análisis del esfuerzo de integración argentino-brasileño, ver Renato Baumann y Juan Carlos Lerda (eds.), *Brasil-Argentina-Uruguay: A Integração em Debate* (Brasília: Editora Marco Zero, 1987). La cita es de la pág. 154.

<sup>39</sup>*Ibid.*, pág. 153.

<sup>40</sup>Eduardo Gana B., "Tendencias en la integración latinoamericana: el caso de Argentina y Brasil", *Cono Sur*, Vol. VII, N° 1 (enero-febrero 1988), pp. 5-9.

Antes de evaluar este escenario y analizar las recientes corrientes en el Cono Sur, quizás debiéramos primero dejar clara la distinción entre *cooperación* e *integración*. En el primer caso la coordinación de políticas entre actores independientes puede ser alcanzada a través de encuentros episódicos, acciones convergentes, juegos reiterativos o confianza personal. La integración, en cambio, depende de la existencia de instituciones específicas con sus propias reglas, sus propios cargos, sus propios propósitos y sus propios recursos. En el extremo, estas instituciones de integración se convierten en grandes organizaciones burocráticas con capacidades autónomas para extraer recursos e iniciar políticas, y autoridad supranacional para implementar estas opciones. Aunque se garantice que la Comunidad Europea aún debe alcanzar todas estas condiciones y quizás nunca llegue a estar completamente "más allá de la nación-estado", aún parece deseable distinguir entre *esquemas* de cooperación, por muy duraderos y valiosos que sean, y *organizaciones* de integración, por muy improvisadas y subordinadas que sean. Si hay una suposición constante entre las muchas variantes de la teoría de la integración regional, es que sólo cuando las relaciones entre estados se plasman en una institución específica, formal y multilateral, pueden aparecer nuevas propiedades sistémicas, ya sea en forma de un papel más importante para los funcionarios y las elites internacionales de un cambio en el foco de los intereses políticos, un proceso de formación de agrupaciones regionales, el desarrollo de una autoridad supranacional, o bien como el surgimiento de una identidad común.

La relación entre democratización interna e integración internacional ha sido rara vez explorada explícitamente.<sup>41</sup> En el caso de la Comunidad Económica Europea, esto podría ser tomado como algo natural. En los tiempos de su inicio, los seis miembros ya eran democráticos y las decisiones subsecuentes impidieron la entrada de aquellos regímenes que no lo eran. El enfoque neofuncionalista supuso que no sólo la democracia, sino el pluralismo desde su mecanismo expansivo central, la acción autónoma de grupos de interés especializados en niveles super-

---

<sup>41</sup>A pesar de su título, Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina, de Marcos Kaplan (San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1987), éste contiene muy poco sobre este tema.

puestos de *agregación*, sólo podrían operar libremente desde tales condiciones. Su fracaso para darle atención, sin embargo, a las dinámicas de los sistemas de partidos internos y a las instituciones ejecutivas nacionales, fue particularmente dañino como se demostró en los años 60 por las subsiguientes políticas "no anticipadas" del General De Gaulle y como puede ser demostrado en los años 90 por las futuras acciones "de desobediencia" de la Sra. Thatcher. El proceso se ve bastante diferente si se enfoca sólo desde la perspectiva de los *intereses* basados funcionalmente, concebidos racionalmente, que buscan el sitio y nivel que parece garanticen la más alta satisfacción al menor costo posible, que si se enfoca desde las *pasiones* basadas territorialmente y simbólicamente concebidas que buscan la más alta seguridad al mayor nivel posible de soberanía nacional. La democracia, en otras palabras, puede ir para ambos lados en materia de integración. Puede proteger una diversidad de actores y proveer una mesa de negociación en la cual perseguir sus intereses autodefinidos, y eso puede incluir transferir su atención y esfuerzo a instituciones nuevas y soberanas. O les proporciona un marco de trabajo legítimo dentro del cual pueden expresar sus pasiones colectivamente elaboradas, y eso puede significar defender tenazmente los límites y funciones de las unidades políticas existentes. Si las democracias son por lo menos ambiguas con respecto a la integración, las autocracias parecerían serlo menos. Rigidizan o tergiversan la mesa de negociación, y frecuentemente hacen valer su apasionada defensa de la soberanía nacional.

La experiencia (admitida como limitada) de América Latina con esquemas de la integración regional sólo confirma parcialmente las generalizaciones anteriores. Durante algún tiempo el Mercado Común Centroamericano hizo algunos progresos a pesar de la heterogeneidad de los regímenes políticos que lo componían y del pluralismo limitado de sus sistemas de interés.<sup>42</sup> Nunca se recuperó totalmente de la "Guerra del Fútbol" en 1969 entre dos de sus miembros y está actualmente desorganizado debido a una variedad de catástrofes: revolución, guerra civil, intervención estadounidense, crisis de la deuda, etc. La ALALC tuvo un comienzo mucho menos auspicioso con un nivel inicial

---

<sup>42</sup>Para un análisis de su peculiar esquema de crecimiento institucional, ver mi "Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. IX, N<sup>o</sup> 1 (septiembre 1970), pp. 1-48.

mucho más bajo de compromiso y capacidad institucional,<sup>43</sup> pero siguió luchando hasta que la ola de tomas de poder autoritarias afectaron a la mayor parte de sus miembros. El abandono por parte de estos gobiernos, especialmente en Argentina, Chile y Uruguay, de políticas de sustitución de importaciones y la adopción de estrategias de desarrollo basadas en el libre comercio generalizado socavó las obligaciones contractuales del ALALC. Más aún, las variaciones en sus sistemas de tasas de cambio produjeron fluctuaciones amplias y súbitas en el valor real de las monedas, que afectaron dramática y negativamente el comercio intrarregional.<sup>44</sup> Chile se retiró formalmente del más ambicioso Pacto Andino en 1976, cuando sus políticas económicas neoliberales entraron en conflicto con los acuerdos del grupo para complementariedad industrial planificada. Enfrentados a una declinación en la voluntad de los países para ofrecer nuevas concesiones tarifarias multilaterales y a un estancamiento en el comercio intrarregional, la ALALC fue disuelta en 1980 y fue reemplazada con una nueva organización, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), descrita por un comentarista como "un plan pragmático con un compromiso de bajo nivel".<sup>45</sup> Su mayor novedad fue abandonar el objetivo de establecer un sistema uniforme de preferencias regionales multilaterales y cambiar a acuerdos bilaterales de rango más limitado. Es posible que estos pueden eventualmente converger a medida que otros miembros negocian su inclusión, pero nada garantiza tal resultado. Más aún, parecería ser que incluso tales concesiones, que son hechas entre pares de países, pueden estar sujetas a una renegociación basada en el balance de comercio resultante en los ítemes cubiertos. No es necesario decir que esta retracción en el compromiso real vino acompañada por la promesa retórica de contribuir al "establecimiento,

---

<sup>43</sup>Para un estudio del ALALC en su fase inicial, ver E.B. Haas y P.C. Schmitter, The politics of Economics in Latin American Regionalism (Denver: University of Denver, Monograph Series in World Affairs, Vol. 3, N° 2, 1965-6).

<sup>44</sup>Michael Anderson, "Tipos de cambio bilaterales y comercio intrarregional", Integración Latinoamericana, N° 99 (marzo de 1985), pp. 3-17.

<sup>45</sup>Augusto Aninat del Solar, "Las modalidades de complementación industrial en la integración económica regional: experiencias y proposiciones", Integración Latinoamericana, N° 136 (julio 1986), pág. 15. Este autor concluye que, después de seis años, la ALADI no ha producido "ni grandes beneficios ni grandes costos", pág. 17.

en una forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano", sin ninguna especificación de fecha tope.<sup>46</sup>

Este es el legado de la integración que las tres neodemocracias enfrentaron en 1984-85: un acuerdo previo de libre comercio que se había topado con "un alto grado de no-acatamiento, por una u otra razón, con objetivos cuantitativos y los límites específicos de tiempo para alcanzarlos";<sup>47</sup> un juego de instrumentos de políticas económicas nacionales que subrayaron la promoción de las exportaciones y la inserción en un sistema extrarregional de comercio y producción; un esquema de creciente disparidad en tasas de crecimiento económico y creación de comercio; un perfil de comercio intrarregional declinante con severos desbalances recíprocos; y una nueva "Asociación" con poderes muy débiles y atribuciones vagas. Como hemos visto antes, su respuesta fue saltar por sobre las disposiciones del ALADI para acuerdos parciales o bilaterales con el argumento que, intensificando sus interacciones, estarían fijando el paso para el continente como un todo. En su encuentro en Colonia, Uruguay, en 1988, los presidentes de Argentina y Brasil incluso acordaron someter un tratado formal de integración a sus respectivos parlamentos para ratificación hacia fines del año siguiente. De acuerdo a una versión, éste contendría compromisos para un Mercado Común argentino-brasileño basado en la remoción de todas las barreras tarifarias y no tarifarias dentro de diez años y al establecimiento de un comité conjunto para supervisar la armonización de políticas económicas a lo largo de ambos países.<sup>48</sup> Uruguay, que ha sido introducido a la emergente red de acuerdos bilaterales, se resistió a suscribir un objetivo tan ambicioso y sólo anunció su intención de unirse "en el momento considerado oportuno y conveniente".<sup>49</sup>

Hasta ahora, sin embargo, toda esta conducta cooperativa tan impresionante no ha sido acompañada por un desarrollo de instituciones, ni mucho menos por acuerdos en el establecimiento de un lugar organizacional único que eventualmente podría servir como un centro de promoción de iniciativas futuras, de

---

<sup>46</sup>Artículos 1 & 24, Tratado de Montevideo (1980).

<sup>47</sup>The Latin American Integration Process in 1980 (Buenos Aires: INTAL, 1981), pág. 41.

<sup>48</sup>La Nación, diciembre 5 de 1988. También informado en The Financial

la acumulación de recursos adicionales, del monitoreo de acata-mientos posteriores, o el forjamiento de identidades nítidas. Excepto por unos pocos grupos de expertos y comités perma-nentes en temas específicos, Argentina y Brasil han evitado intencionalmente tal desenlace.<sup>50</sup> Las nuevas iniciativas han emergido de contactos directos y personales entre jefes de Estado y sus asistentes, no de secretariados de organizaciones regionales tales como CEPAL, SELA, INTAL, ALADI, etc..<sup>51</sup>

Tampoco sus esfuerzos cooperativos, como hemos visto, han generado el tipo de volumen y variedad de interdependencia que podría llevar a presiones significativas para la construcción de una institución en el futuro. No sólo son modestos los flujos comerciales bilaterales (las exportaciones de Argentina a Brasil en 1987 fueron un 8.5% de sus exportaciones totales; las de Brasil a Argentina fueron aún menores, un 2.5%) sino que, aún en ese nivel, han comenzado a generar respuestas "desintegra-tivas". El primer problema concierne al Talón de Aquiles del bilateralismo: el imperativo de que los intercambios sean equili-brados entre los pares de participantes.<sup>52</sup> Mientras que tanto Argentina como Brasil le venden a Uruguay más o menos lo mismo que lo que compran -los cambios de año en año han sido significativos, pero no han evolucionado hacia la ventaja neta

---

<sup>50</sup>Un comentarista lo dijo aún más firmemente: "Una observación que se impone cuando se examinan documentos de integración argentino-brasileña es la atención prestada a no crear una infraestructura institucional para la integración. ... La negativa de crear un complejo burocrático está clara y es entendible; sin embargo, la pobreza de la infraestructura institucional podría llegar a perjudicar la dinámica del proceso de integración." Neantro Saavedra-Rivano, "A integração econômica brasileiro-argentina no contexto da cooperação econômica Sul-Sul", en R. Baumann y J.C. Lerda (eds.), op. cit., pág. 75.

<sup>51</sup>Ver Félix Peña, "Deuda, ajuste y democracia: ¿un nuevo impulso para la integración de América Latina?", Integración Latinoamericana, N° 108 (enero-febrero 1986), pp. 3-7 para el análisis más perceptivo de esta nueva situación.

<sup>52</sup>Sobre los límites impuestos por la lógica del equilibrio bilateral, ver a Carlos Palacios Maldonado, "Integración económica latinoamericana: los resultados de la balanza comercial intrarregional y la distribución de beneficios", N° 113 (junio de 1986), pág. 27-39.

# ESTUDIOS INTERNACIONALES

Cuadro 3

## ASIMETRÍAS DEL COMERCIO Y DIFERENCIALES DE PODER: ARGENTINA Y BRASIL, 1970-87

Asimetrías del comercio Argentina y Brasil.

	A x B	A x B	B x A	B x A	Depend de A.	de B.	Razón de Dependen.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1970	7,82	10,90	6,78	5,99	18,72	12,77	1,47
1971	6,12	10,54	6,91	3,56	16,66	10,47	1,59
1972	9,62	9,19	3,95	4,55	18,81	8,50	2,21
1973	9,47	9,16	3,20	4,91	18,63	8,11	2,30
1974	9,62	7,14	3,25	3,15	16,76	6,41	2,62
1975	7,21	9,06	4,40	1,85	16,27	6,25	2,60
1976	10,77	12,25	3,27	3,51	23,02	6,78	3,40
1977	7,66	7,98	3,07	3,82	15,64	6,89	2,27
1978	9,01	8,87	2,76	3,95	17,89	6,70	3,67
1979	11,34	9,79	4,71	5,01	21,13	9,72	2,18
1980	9,53	10,17	5,42	3,37	19,71	8,79	2,24
1981	6,51	9,47	3,77	2,63	15,98	6,41	2,09
1982	7,44	12,88	3,22	2,82	28,32	6,84	3,36
1983	4,57	14,80	3,02	2,23	19,37	5,95	3,69
1984	5,90	18,13	3,16	3,54	24,03	6,70	3,59
1985	5,91	16,03	2,14	3,44	21,95	5,58	3,94
1986	10,19	14,63	3,04	4,99	24,82	8,03	3,09
1987	8,48	14,08	2,53	3,69	22,56	6,22	3,63

- 1) Exportaciones de Argentina a Brasil como porcentaje de las exportaciones totales.
- 2) Importaciones argentinas del Brasil como porcentaje de las importaciones totales de Argentina.
- 3) Exportaciones del Brasil a Argentina como porcentaje del total de exportaciones del Brasil.
- 4) Importaciones brasileñas de Argentina como porcentaje de las importaciones totales del Brasil.
- 5) Siguiendo a Schmitter (1977), para estimar dependencias, sume el porcentaje de importaciones y exportaciones al socio.
- 7) Para estimar la asimetría, calcular tasa de dependencias.

de uno u otro socio comercial- este no es el caso con el volumen comercial mucho más grande entre las dos "superpotencias" subregionales. En cada año desde 1980, las importaciones argentinas desde Brasil han sido más grandes que sus exportaciones a ese país, excepto en 1986, cuando estaban equilibrados. De acuerdo a las últimas cifras argentinas, Argentina compró \$US 819 millones de Brasil en 1987 y sólo le vendió \$US 539 millones.<sup>53</sup>

Tales desequilibrios en los intercambios pueden llevar a una preocupación con asimetrías constantes y, eventualmente, a la diferenciación de poder dentro de un proceso integrativo, como he afirmado anteriormente.<sup>54</sup> El problema radica no tanto en el actual ejercicio de poder como en el potencial que un país tiene para explotar la dependencia comercial de otro. En el cuadro 3, esto está medido como la proporción de las exportaciones e importaciones argentinas a Brasil en relación a sus exportaciones e importaciones totales. Por ejemplo, en 1987, Argentina exportó 8.48% de sus exportaciones totales a Brasil, e importó 14.08%. Combinado, eso produce una medida compuesta de dependencia de 22.56. Para Brasil, las cifras comparables son 2.53%, 3.69% y 6.22%. Esto implica que el primero es 3.63 veces más dependiente del segundo. Idealmente, si Argentina y Brasil fueran igualmente capaces de esgrimir el arma comercial contra el otro, esta relación sería de 1.00. Lo que es especialmente alarmante desde la perspectiva argentina es el alza casi sin variaciones de esta relación desde 1970, mayormente una función del incremento mucho mayor del comercio brasileño con terceros países. Cálculos similares revelan una asimetría aún mayor entre ambos países y Uruguay, a pesar de que se podría argumentar que este pequeño estado amortiguador se ha conformado hace tiempo a ser eclipsado por sus vecinos. En todo caso, su relación de dependencia ha decrecido en años recientes.

---

<sup>53</sup>Esto ya ha creado cierta preocupación. En un comunicado conjunto, un Grupo de Trabajo argentino-brasileño declaró "la fuerte preocupación de ambos gobiernos respecto al... déficit de comercio bilateral que afecta a Argentina, dado que los dos países basan sus acuerdos en la división equitativa de los costos y beneficios." Integración Latinoamericana, N° 138 (septiembre 1988), pág. 67.

<sup>54</sup>Philippe C. Schmitter, "Intercambio, poder y lealtad en la integración regional: nuevas perspectivas de teoría y medición", Integración Latinoamericana, N° 10 (enero-febrero 1977), pp. 5-28.



ESTUDIOS INTERNACIONALES

Cuadro 4

PRODUCTOS MANUFACTURADOS COMO PORCENTAJE DEL COMERCIO  
BILATERAL: ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY, 1979 1985

	1979	1982	1985		1979	1982	1985
Exportaciones argentinas a				Importaciones Argentinas de			
América Latina	19,0	42,4%	31,3%	América Latina	25,4	44,0%	37,0%
Brasil	19,2	24,4%	30,3%	Brasil	30,1	64,2%	56,7%
Uruguay	41,0	75,2%	62,0%	Uruguay	51,2	83,1%	78,3%
Chile	33,4	40,3%	54,9%	Chile	12,0	55,6%	27,1%
	1979	1982	1985		1979	1982	1985
Importaciones Brasil a América Latina				Importaciones de Brasil de América Latina			
Argentina	31,8	72,6%	70,2%	Argentina	19,5	21,5%	18,9%
Uruguay	34,5	66,2%	58,1%	Uruguay	17,8	26,1%	28,7%
Chile	47,3	72,9%	72,3%	Chile	28,5	27,7%	26,9%
	1979	1982	1985		1979	1982	1985
Exportaciones Uruguayas a América Latina				Importaciones Uruguayas de América Latina			
Argentina	33,20	43,6%	39,3%	Argentina	39,3	37,5%	54,1%
Brasil	49,48	71,6%	69,2%	Brasil	36,3	79,6%	54,6%
Chile	21,12	24,2%	25,1%	Chile	40,9	70,4%	65,4%
	1979	1982	1985		1979	1982	1985
Exportaciones de Chile a América Latina				Importaciones Chilenas de América Latina			
Argentina	n. a	67,1%	21,3%	Argentina	n. a	37,5%	36,1%
Brasil		58,9%	27,4%	Brasil		35,5%	52,8%
Uruguay		85,9%	13,4%	Uruguay		75,8%	67,2%
		42,2%	22,3%			54,7%	62,1%

FUENTE: Recopilada de varios cuadros de productos basados en datos de ALALC-ALADI 1979, 1982 y 1985.

En otra dimensión, la base de comercio/poder para la futura integración regional se ve precaria. Como se podría esperar de una parte del mundo que nos dio la teoría de la dependencia, los latinoamericanos tienden a conceder mucha atención a la composición de los productos comerciales. No todos los bienes son producidos (y tratados) de igual forma. Los bienes manufacturados son vistos como intrínsecamente superiores a los bienes primarios, ya sea por la evolución histórica de los términos de comercio en su favor o por los efectos de enlace inmediatos. El cuadro 3 muestra que sólo un 30.3% de las exportaciones argentinas a Brasil en 1985 consistieron en bienes manufacturados, mientras que el 56.7% de sus importaciones desde Brasil eran de la misma categoría. Argentina no tuvo un desempeño tan malo en sus exportaciones manufacturadas a Uruguay y Chile, pero en todas partes y para todos Brasil estuvo mejor. Como lo dijo un crítico, no es razonable suponer que "Argentina se especializará en comestibles mientras que Brasil consolidará su ventaja industrial".<sup>55</sup>

Todo esto no pretende sugerir que Brasil está a punto de convertir su posición comercial superior en alguna forma de dominación sobre el Cono Sur. Muy por el contrario, mucha de la cooperación subregional que hemos observado desde 1985 está dedicada a aplacar tales temores y eventualmente a compensar por tal posibilidad. Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente realista, esta asimetría comercial entre las dos mayores potencias de la subregión, cuando se combina con la creciente disparidad en capacidad militar e industrial, sugiere que se pueden esperar serios problemas en el futuro, si y cuando estos países lleguen a establecer el tipo de organización específica que promueva y dirija el proceso de integración.

### Conclusión

Desde una perspectiva neoidealista, las lecciones del Cono Sur son optimistas, pero también ambiguas. La transición desde regímenes autoritarios a democráticos ha significado una gran diferencia en las relaciones interestatales dentro de la subregión, pero ciertamente sería prematuro sacar la conclusión de que se ha obtenido "la cooperación permanente" o aún la "paz permanente". En un aspecto

---

<sup>55</sup>Eduardo Basualdo y Claudio Lozano, "Integración argentino-brasileña: una crítica básica", Cono Sur, Vol. V, N° 5 (octubre-diciembre 1986); pág. 6.

clave, aquel de la *interdependencia*, los resultados han sido especialmente decepcionantes. Los líderes de Argentina, Brasil y Uruguay pueden haberse encontrado con frecuencia y haber firmado un impresionante número de *acuerdos cooperativos* desde 1985, pero los ciudadanos privados de estos países aún deben generar un volumen y variedad de comercio mutuo, inversión, producción, turismo, flujos laborales y comunicaciones sociales suficientes para modificar su persistente dependencia sobre sus socios extrarregionales. El pesimismo de Kant sobre la posibilidad de ir "más allá de la nación-estado" para crear una red de organizaciones transnacionales superpuestas, con la capacidad y legitimidad para imponer la paz y administrar la cooperación, parece haberse borrado con la reciente experiencia del Cono Sur. Las dos superpotencias regionales y antiguos rivales, Argentina y Brasil, en particular, han hablado bastante acerca de la *integración* desde 1985, pero han logrado muy poco en términos de instituciones "dedicadas". El pequeño Uruguay ha sido arrastrado más y más en la red de cooperación, pero es notoriamente reacio a comprometerse, aún retóricamente, al objetivo de la integración regional. Hasta ahora, el Chile dictatorial ha sido casi completamente aislado de estos hechos. Ahora que también parece estar lanzado en una transición a la democracia, pronto seremos capaces de comprobar si los acuerdos cooperativos actuales serán extendidos con facilidad y entusiasmo a ese país, como el escenario neoidealista predeciría. Incluso podríamos descubrir si la inclusión eventual de Chile proveería un nuevo (y muy necesario) ímpetu a los progresos futuros en interdependencia e integración dentro de la subregión.

Las otras ambigüedades tienen que ver con posibles límites espaciales y temporales en lo que hemos descubierto. Ya se ha sugerido, por lo menos por un autor, que esta parte del mundo es tan atípica, debido al bajo nivel persistente de los conflictos armados, que las suposiciones realistas usuales sobre relaciones internacionales no se aplican aquí. En otras palabras, cualesquiera sean las corrientes que observemos hacia la cooperación, la interdependencia y la integración en las relaciones entre Argentina, Brasil, Uruguay (y eventualmente Chile), no se puede esperar que resulten en otras áreas del mundo donde la violencia entre los estados es un aspecto más omnipresente. Hemos visto que las amenazas de recurrir a la violencia armada para resolver los conflictos en el Cono Sur no han sido tan escasos como se supone frecuentemente; sin embargo, bien puede ser que un conjunto similar de democratizaciones en algunas regiones donde los temas en cuestión sean más intensos, o donde la capacidad para intervenir con gran poder sea

más factible, podría producir cambios menos significativos que los que hemos observado en estos tres países. Terry Karl sugiere que en al menos una región con estas características desfavorables -América Central- las democracias han logrado desarrollar nuevas formas de cooperación, aunque ellos tampoco han logrado mucho en términos de interdependencia y han perdido gran parte de lo que han conseguido previamente en el área de la integración regional.

Finalmente, está el delicado tema de la consistencia temporal en los veredictos. Una visión optimista sería que las experiencias de democratización comentadas en este artículo son tan recientes que es simplemente demasiado pronto para probar su impacto sobre hechos tan complejos e inmediatos como la interdependencia y la integración. En el corto plazo, todo lo que se puede esperar de los líderes democráticos son esfuerzos inmediatos para trazar un marco de trabajo normativo y legal para la cooperación; el resto vendrá después como resultado del comportamiento inducido y rebalse calculado. La visión pesimista es que la democracia en sí misma está lejos de estar consolidada en Argentina, Brasil y Uruguay y que los modestos logros hasta la fecha serían totalmente insuficientes para impedir que cualquiera de los tres retrocediera a un régimen autoritario. Digan lo que digan los líderes de estos países en sus comunicados conjuntos sobre solidaridad y cooperación, "si el empujón se convirtiera en tirón" y se estuviera planeando un golpe militar, es difícil imaginar que podrían intervenir o intervendrían efectivamente, sin ponerse en riesgo ellos mismos en el proceso.

Un pensamiento más realista es que, aún si la democracia como modo genérico de dominación fuera a consolidarse en la subregión, el tipo de conflictos y acciones no-cooperativas que han sido exacerbadas tan frecuentemente en el pasado por diferencias en el *tipo de régimen* podría convertirse en diferencias emergentes entre *tipos de democracia*. Cada uno tendría sus bases sociales, reglas de decisiones, alusiones simbólicas, aliados internacionales, etc. distintivos y esto, cuando fuera puesto en carpeta en un tema específico de contención, podría convertirse en una base para sospechas adicionales y malentendidos, y en una fuente para movilizar intereses y pasiones domésticas. Hasta ahora, tenemos razón para creer que las democracias no van a la guerra entre sí, no importa cuales sean sus diferencias "internas" en sus estructuras institucionales, ideológicas y políticas. Pero si definimos "paz perpetua" no sólo como la ausencia del recurso a la violencia para arreglar conflictos entre estados, sino como un esquema de interdependencia en los intercambios, cooperación en la solución de problemas y, eventual-

mente, concertación para la gobernabilidad (según Kant), entonces tales diferencias entre democracias pueden convertirse en algo bastante relevante. A medida que el cálculo central de las relaciones internacionales cambia de "quien declara la guerra y por qué" a "quien se beneficia de las políticas y cómo", la composición interna de los votantes y las reglas determinantes de la elección colectiva se vuelven componentes básicos del resultado, y es aquí precisamente donde las democracias difieren más. Como hemos notado, la experiencia internacional de los estados latinoamericanos es desechada muchas veces en razón de que el cálculo *cui bellum indico* es insuficientemente sobresaliente. Sin embargo, nadie puede decir que el *cui bono* no es de relevancia política central en esta parte del mundo, o que tanto las formas persistentes como las formas emergentes que ha tomado la democracia no ofrecen una gran variedad de respuestas a esta pregunta eterna. Mi inferencia "neoidealista" es que el futuro de la interdependencia internacional, la cooperación y la integración en América Latina y, aún más específicamente, en su Cono Sur, dependerán cada vez menos de la heterogeneidad entre sus regímenes y crecientemente de la diversidad entre sus democracias.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup>La principal línea de divergencia entre las democracias latinoamericanas contemporáneas es factible de ser aquella entre lo que, a falta de una definición mejor, yo denominaría "democracias de clases" y "democracias populistas". Las primeras estarán enraizadas en la competencia entre coaliciones de grupos sociales que están comúnmente ocupados y auto-organizados; los últimos estarán constituidos alrededor de un sólo partido-movimiento que aspire a la dominación en base a su atracción a la masa indiferenciada de votantes, muchos de los cuales están empleados marginalmente, si es que están empleados.

Las próximas elecciones argentinas están delineándose de este modo, al igual que las brasileñas. Escuchen, por ejemplo, lo que el candidato populista argentino, Carlos Saul Menem, dijo sobre la integración regional: "Queremos crear una América Latina unida, como tienen con la Comunidad Económica Europea. Ya hemos dado pasos junto con Brasil y Uruguay, y queremos hacer lo mismo con Chile, Paraguay o con Rusia, con quienes tenemos muy buenas relaciones. Hay dos principios muy importantes en los asuntos internacionales: autodeterminación y no interferencia en asuntos internos de otro país. Nuestro interés es hacer negocio con todos" (énfasis del autor de este artículo). Entrevista en The Financial Times, noviembre 298, 1988. Imaginen por un momento el triunfo de esa actitud (contradictoria) en las próximas elecciones argentinas y el vecino Brasil, y la precariedad de lo que ha sido logrado hasta ahora en el Cono Sur se vuelve claramente aparente.