

## Brasil-Argentina: Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación

### I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### *La tensión colonial.*

Las relaciones argentino-brasileñas fueron siempre muy importantes, si bien no siempre han figurado en el primer plano de las prioridades expresas de los dos países. Argentina y Brasil, durante largos períodos, no dedicaron particular atención a sus relaciones, por haber estado ocupados con sus problemas internos o bien volcados hacia los centros dominantes, tales como Gran Bretaña o los Estados Unidos. La importancia histórica de estas relaciones, entretanto, constituyó siempre un hecho subyacente, que se podía observar ya en la intensidad del intercambio entre los dos países, ya en la tensión latente en sus relaciones o por circunstancias que súbitamente configuraban situaciones de conflicto.

Los motivos que determinan la importancia de las relaciones argentino-brasileñas son bastante evidentes y se derivan de múltiples factores histórico-geográficos. La gran frontera entre los dos países, incluido Uruguay en la faja demarcatoria, se caracteriza, más que por su extensión, por ser desde el siglo xvii la zona de encuentro y de tensión entre los sistemas portugueses y españoles.

Como es sabido, el Brasil es un área de expansiva colonización portuguesa que tiende, desde el siglo xvi, a sobrepasar los límites fijados por el Tratado de Tordesillas. La penetración de los portugueses, a partir del noreste del país, en el norte amazónico, rumbo a Manaus, al Centro Oeste, rumbo a Cuiabá y hacia el Sur, rumbo al estuario de la Plata, se enfrentó, en los límites de su expansión, con una densa selva deshabitada, salvo en el Sur. Allí los portugueses se enfrentaron con los límites del dominio español, cuyos movimientos migratorios, a partir del altiplano boliviano y peruano, descendían hasta el estuario del Plata. La frontera en la cuenca del Plata, por causa de encuentros y confrontaciones entre el imperio portugués y el español, fue oscilante hasta mediados del siglo xix.

Durante el período colonial, se manifestó una sensible falta de correspondencia entre los objetivos centrales de los dos imperios y las condiciones locales. El imperio portugués, manteniendo una política consistente de expansión territorial en el Brasil, buscaba extenderse hasta el margen oriental del Plata, en el Sur. La ocupación lusitana, concentrada en el Nordeste y en el Centro Este del país, disponía de recursos insuficientes para la sustentación de sus propósitos expansionistas en el extremo Sur. El imperio español, que estaba casi exclusivamente interesado en la extracción de metales preciosos del altiplano boliviano y peruano, no daba excesiva importancia a los designios portugueses referentes al margen oriental del Plata, siempre que mantuviese fuera de cualquier riesgo sus áreas mineras. Los excedentes de población de la colonización española se desplazaban hacia el sur y encontraban las condiciones agropecuarias más propicias en el estuario del Plata, que ocupaban ellos. Por ello, contrariando los propósitos de la Corona, ambicionaban expandirse por ambos márgenes, contando para tal propósito con la suficiente concentración demográfica. De ahí surge la contradicción entre las políticas de las Coronas lusitana y española y las condiciones locales. De conformidad con sus objetivos expansionistas, Portugal ocupa en 1680 la banda oriental del estuario del Plata, y funda la colonia de Sacramento. La población hispánica de la región no se conforma con esa ocupación y la asedia continuamente, hasta capturar la colonia en 1702. La Corona portuguesa reacciona y negocia con los españoles la devolución de la colonia, lo que obtienen por el Tratado de Utrecht, en 1713. Por consiguiente, la historia de la colonia de Sacramento se caracterizará por una secuencia de presiones locales, generadas por la concentración demográfica de poblaciones hispánicas interesadas en la ocupación de ambas márgenes del estuario, que asediaban a la colonia, y la reconfirmación del dominio portugués, obtenida por la vía diplomática. Esa secuencia de asedios militares y devoluciones diplomáticas se detiene temporalmente con el Tratado de San Idelfonso, en 1777, que cede a España la colonia de Sacramento<sup>1</sup>.

Sin embargo, los portugueses no renunciaron a su propósito de ocupar el margen oriental del Plata. La Independencia y las luchas internas entre Buenos Aires y las provincias, que debilitan el poder central de Argentina y el fortalecimiento del poder central brasileño, que se debe a la transferencia de la Corona lusitana a Río de Janeiro, son los factores que forman las condiciones para la exi-

<sup>1</sup>Cf. Pedro Calmon, *Historia do Brasil*, Vol. III, pp. 786 y ss., Rio de Janeiro, Jose Olympio Edit. 1959, 7 vols.

Teixeira Soares, *Diplomacia do Imperio no Rio da Prata*, Cap. I, Rio de Janeiro, Edit. Brand, 1955; ver también

Carlos Alberto Floria y César A. García Belsunce, *Historia de los Argentinos*, pp. 176 y ss., Buenos Aires. Edit. Kapelusz, 1971, 2 vols.

tosa ocupación militar y la anexión en 1817, como provincia cisplatina, de la región que hoy corresponde al Uruguay. Una vez más, ese estado de cosas se verá alterado, en 1825, con la rebelión de Lavalleja, con el apoyo militar de Buenos Aires. La inconducente guerra argentino-brasileña de 1825-27 termina con una solución de compromiso: por interés y mediación de Gran Bretaña, se crea un estado independiente en la faja disputada: la República de Uruguay<sup>2</sup>.

La tensión argentino-brasileña, sucesora de la hispano-portuguesa, no termina con la creación de un estado entre los dos países, en virtud del conflictivo propósito, que abrigaban ambas partes, de influir sobre el Gobierno uruguayo. De ahí derivan, en gran medida, los conflictos internacionales del período de Rosas, que conducirán al Imperio brasileño a apoyar en el Uruguay al Partido Colorado contra los Blancos, a quienes daba su apoyo Rosas. La caída de Rosas da origen a un período menos conflictivo entre los dos países, que finalmente se alían contra el Paraguay, de Solano López.

### *Imágenes y realidades.*

Otro hecho importante en las relaciones argentino-brasileñas, y que se produjo en virtud de la alternancia de sus posiciones relativas y de las imágenes que cada uno de los países, se fue formando de sí mismo y del otro en el curso de la historia, lo constituyó la circunstancia de que su desarrollo no fue sincronizado hasta la segunda mitad del siglo actual<sup>3</sup>.

En efecto, el período colonial, que fue extremadamente importante en la historia brasileña, tuvo una importancia secundaria en Argentina. La colonización española en América del Sur, que, como ya fue mencionado, se orientó principalmente a la extracción de metales preciosos, se concentró en el altiplano peruano y boliviano, dejando a Argentina como un área de desagüe de excedentes de población. En el Brasil, por el contrario, pasadas las hesitaciones iniciales de la Corona ante la difícil tarea de la colonización directa de las inmensas posesiones, los gobernadores generales emprendieron una política sistemática de ocupación territorial. El mayor desarrollo relativo del Brasil en la época colonial se acentúa con el contraste entre el largo período de tumultos, que marca los

<sup>2</sup>Cf. Carlos Alberto Floria — César A. García Belsunce, *Historia de los Argentinos*, Vol. I, pp. 481 y ss., *op. cit.* Pedro Calmon, *Historia do Brasil*, Vol. v, pp. 1549 y ss., *op. cit.*

<sup>3</sup>Sobre el desarrollo inicial argentino, ver Aldo Ferrer, *La Economía Argentina*, Cap. I al IV, México, Fondo de Cultura Económica, 1963; sobre el brasileño, ver Celso Furtado, *Formação Económica do Brasil*, Rio, Fondo de Cultura, 1959.

primeros decenios de la independencia argentina hasta la caída de Rosas y la posterior consolidación de la supremacía porteña, con Mitre, con la transición básicamente ordenada que se verifica en el Brasil, del Principado de Don Pedro, como representante de la Corona, a su reinado como primer Emperador. Esa pacífica continuidad, si bien enfrentada con rebeliones locales, persiste en el período de transición de la Regencia hasta la declaración de mayoría de edad de Don Pedro II.

El desarrollo súbito de Argentina a partir de 1880 y la continuidad básica de ese proceso hasta fines de la década de 1920, marca una reversión de la tendencia anterior y contrasta, de forma cada vez más favorable para Argentina, con el relativo estancamiento del Brasil desde los últimos años del Imperio a la última década de la Vieja República. Ante la creciente importancia de la Argentina de comienzos de siglo, el Barón de Río Branco, temeroso de una coalición antibrasileña de sus vecinos hispánicos bajo el liderazgo platense, engendra una política de relaciones especiales con los Estados Unidos, concebida como contrapeso a la excesiva influencia británica sobre el Continente<sup>4</sup>. Ahí tendrá origen, entre otros factores y por motivos que sobrepasan las posibilidades de previsión de Río Branco, un largo proceso de dependencia para con los Estados Unidos, que sólo será revisado críticamente en la segunda mitad de este siglo.

La falta de sincronización de desarrollo de Argentina y del Brasil se volverá a manifestar a partir de la década de 1930, esta vez a favor del Brasil. Las nuevas condiciones internacionales después de la crisis de 1929 y, más aún, después de la Segunda Guerra Mundial, reducen a Gran Bretaña a una posición crecientemente secundaria en el concierto de las naciones y convierten inviable el modelo agroexportador que proporcionara tanta prosperidad a la economía argentina. Por el contrario, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, a pesar de sus limitaciones hoy en día bien conocidas, favorece particularmente a los países grandes, en espejal al Brasil. De este modo, se crearon espontáneamente las condiciones que permitirían al Brasil, después de la Segunda Guerra Mundial, un desarrollo enorme y acelerado, con los planes del Gobierno de Vargas y el programa de metas del Gobierno de Kubitschek.

Argentina, contrastando con esa fase de expansión de la economía brasileña, experimentó un período de relativa estagnación desde 1930 a 1945. Por otro lado, el proceso de industrialización que había iniciado el Gobierno peronista fue afectado por algunos desequilibrios que caracterizaron el peronismo como, en el período

<sup>4</sup>Sobre Río Branco, ver Luiz Viana Filho, *A Vida do Barão do Rio Branco*. Rio, José Olympio Edit., 1959.

siguiente, por los desequilibrios de señal contraria, derivados de las idiosincrasias anteperonistas. Solamente con Frondizi encontró la política económica argentina un ajuste razonable entre los incentivos a la industrialización y una política financiera equilibrada. Múltiples circunstancias ligadas a la inestabilidad política del país desde la caída de Perón, como también más recientemente las nuevas condiciones internacionales a partir de 1973, conspiraron en el sentido de privar a Argentina de reencontrar un nuevo período de crecimiento acelerado. El prolongado período de relativa estagnación económica y de agudo impase político ejerció un efecto sumamente negativo en la autoimagen del país, en el curso de las últimas décadas.

La falta de sincronización del desarrollo de Argentina y del Brasil, desde los tiempos coloniales hasta mediados de este siglo, contribuyó a generar imágenes poco equilibradas en la visión que cada uno de los países tenía de sí mismo o del otro. Evidentemente, tal circunstancia no favoreció, hasta hace muy poco, el buen entendimiento de las realidades nacionales recíprocas y de sus verdaderos intereses mutuos.

En la actualidad, ambos países presentan condiciones considerablemente equilibradas, si bien ninguno de ellos ha logrado una ecuación que resuelva su propia problemática. Este último punto sobrepasa completamente el ámbito del presente estudio y sólo se expone como simple referencia a fin de aclarar la realidad societal de ambos países.

En síntesis, se podría decir que el Brasil actual asumió una conciencia bastante consensual de su condición de sistema continental y de las principales implicaciones económicas que se derivan de ellas. Aunque en forma imprecisa, ese consenso abarca el reconocimiento de que se debe dar la más alta prioridad a la superación de las limitaciones energéticas del país, especialmente mediante la utilización de las posibilidades de su biomasa. En el país existe consenso en cuanto a la necesidad de encaminarse políticamente hacia un régimen democrático abierto y pluralista. Entretanto, permanece sin definir la grave cuestión social brasileña, con las abismales diferencias que separan los sectores medios y altos de las grandes masas. Esa indefinición no permitió, hasta hoy, que se lograra el acuerdo que se alcanzó acerca del desarrollo económico del país para un proyecto de desarrollo social tornando, por lo tanto, en poco estable el consenso actual para un proyecto democrático.

En el caso de Argentina, la situación es, al mismo tiempo, más simple y más compleja. Más simple, porque el país no se enfrenta objetivamente con los contrastes que afectan la realidad brasileña. Argentina es un país extremadamente bien dotado de recursos naturales, con una relación muy favorable entre sus disponibilidades

físicas y su masa poblacional. Su parque industrial, a despecho de las deficiencias en el sector de bienes de capital e intermedio, presenta un alto nivel de capacidad productiva y puede corregir o compensar fácilmente sus principales deficiencias. Se añade a ello el que el país dispone de una población de alto nivel de educación y capacitación, que no está afectada por excesivos desequilibrios de riqueza y que está dotada de gran homogeneidad. Lo que vuelve complejo el problema argentino es el difícil legado del peronismo, tanto por sus contribuciones positivas —que hacen de él una experiencia irreversible por sus aspectos negativos— que han obnubilado la política económica del país y, en el plano socio-político, han dificultado la superación del “verticalismo” y la conversión del peronismo sindical y político en un moderno laborismo democrático. Eso explica el prolongado impase político de Argentina, con sus efectos negativos sobre la economía y la autoimagen del país. De ahí surge, sin embargo, la posibilidad de una recuperación acelerada, puesto que los problemas son de carácter casi exclusivamente políticos y encontrarán soluciones relativamente rápidas en el momento en que se defina un liderazgo capaz y esclarecido, con un proyecto político realista y comprehensivo.

## II. CONFLICTO Y COOPERACIÓN

### *La dimensión conflictiva.*

El legado histórico del período colonial y de la primera mitad del siglo XIX para las relaciones argentino-brasileñas fue predominantemente uno de conflicto, como acabamos de ver. Sigue a ese período de confrontación directa en torno de la banda oriental del estuario del Plata una fase de competencia antagónica por la supremacía en América del Sur, después de un período de contención del expansionismo de Solano López.

La pretensión de supremacía constituyó, fundamentalmente, una consecuencia de la imagen que cada uno de los países se hacía de sí mismo y del otro, en el ámbito más amplio de la representación que tenían en el contexto internacional, en general, y del sudamericano, en particular. En el período de referencia que va, *grosso modo*, desde las últimas décadas del siglo XIX a las primeras del siglo XX, los dos países todavía no habían logrado completar su propia estructuración interna, en la ocupación de su propio territorio. Ambas eran economías agroexportadoras, orientadas hacia los países centrales. Ninguno de ellos mantenía relaciones económicas significativas con otros países de la región salvo, precisamente y aunque en modesta escala, su mutuo intercambio fronterizo<sup>5</sup> Por lo

<sup>5</sup>Cf. Celso Furtado, *Formação Econômica da América Latina*, Rio, 1969.

tanto, el propósito de predominio en la región sudamericana no correspondía a ningún interés real de ambos países, ni era un objetivo implementable por parte de las naciones agrícolas y dependientes. Ese propósito era un mito que se derivaba de otros mitos.

El mito argentino tenía por núcleo la imagen de nación europea, de población blanca, supuestamente privilegiada por una potencia hegemónica mundial: Gran Bretaña, que se veía a sí misma como la única interlocutora occidental de Europa en una América del Sur mestiza. A esa nación dotada de características superiores le cabía, naturalmente, un destino manifiesto de hegemonía regional, como una réplica sudamericana de la hegemonía regional que los Estados Unidos estaban realizando en América del Norte.

El mito brasileño tenía por núcleo la imagen de un coloso físico, que generó una actitud ufanista. Un país colosal, con ríos colosales, árboles colosales, necesariamente estaba destinado a un futuro colosal. El ufanismo físico contenía además matices aristocráticos: única monarquía constitucional, cercada por republiquetas caudillescas. Con la República, los matices aristocráticos persisten de forma reajustada. Ya no había Emperador —el que siempre fue rechazado por el subconsciente popular— pero había una República Constitucional, con un Senado de notables y a la figura aristocrática de un señor de ingenio se sigue a la figura aristocratizante de un hacendado paulista. En el plano internacional se acrecientan las relaciones culturales supuestamente privilegiadas de la elite francófila (y de la corriente positivista) con Francia, y las supuestas relaciones especiales de la Diplomacia brasileña con los Estados Unidos.

La disputa entre Argentina y el Brasil acerca de una presunta supremacía en América del Sur fue sobre todo retórica, dada la circunstancia ya aludida de que ninguno de los dos países tenía efectivamente intereses reales en juego en la región, y ninguno disponía de condiciones objetivas para ejercer alguna forma de predominio en ésta. Ello no obstante, la suposición en que se basan ambos países, de que debían demostrar disposición y capacidad para el ejercicio de tal predominio, evitando que el adversario incrementase su poderío o su influencia, condujo a una política de carrera armamentista (sobre todo naval), dentro de sus moderados recursos, y a una estrategia de equilibrio de poder en el área. En tales condiciones, hubo momentos de efectiva tensión prebélica entre los dos países, especialmente cuando se agudizó el antagonismo entre los Cancilleres Zeballos y Río Branco<sup>6</sup>.

Escapó a la conciencia de los dirigentes argentinos y brasileños de la época la comprobación del alto grado de dependencia en que se encontraban ambos países con respecto a los países centrales, es-

<sup>6</sup>Cf. Pedro Calmon, *História do Brasil*, Vol. vi, pp. 2110 ss., op. cit.

pecialmente en lo referente a la relación hegemónica que Gran Bretaña ejerció sobre Argentina, incluso con posterioridad a la relativa declinación británica después de la Segunda Guerra Mundial.

De esa época data, igualmente, la vinculación ideológica que se estableció tanto en Brasil como en Argentina, entre el nacionalismo conservador y el antagonismo de cada país en relación al otro, de la que fueron representantes típicos Zeballos y Río Branco. Esa tendencia ideológica se reveló bastante perdedora y se transfirió, más recientemente, a posiciones de extrema derecha, tales como el integralismo brasileño, su correlato ideológico argentino y el ala derecha del peronismo, llegando hasta nuestros días a través de las concepciones geopolíticas de mediados de siglo. Estas últimas están representadas, en Argentina, por hombres como el Almirante Isaac Rojas y, en forma más sofisticada, por el general Gugialmelli y el grupo de la revista *Estrategia*. En el Brasil están representadas por dirigentes político-militares como los generales Golbery do Couto e Silva e Meira Matos. En los regímenes militares vigentes en el Brasil desde 1964 hasta principios de 1979 y, en Argentina, todavía en el Poder en 1981, las ideologías de extrema derecha y de cuño geopolítico contribuirán, evidentemente, a la reciente vuelta del antagonismo argentino-brasileño, particularmente ilustrado por el caso de Itaipú.

#### *Las nuevas relaciones.*

La segunda mitad de este siglo trajo decisivas modificaciones al escenario latinoamericano. En síntesis, creo que habría que diferenciar los dos momentos más importantes. El primero ocurre en la década del 50, cuando se introduce, a partir de la obra de la CEPAL, la conciencia del subdesarrollo latinoamericano, de las relaciones de dependencia centro-periferia y de la comunidad básica de condiciones existentes entre los países de la región momento que, por eso, conduce a una política de solidaridad y de integración regionales. El segundo momento relevante se produce en la década del 70 con la crisis del petróleo, que impone a los países de la región un imperativo de apertura al mercado internacional y de activa solidaridad con el Tercer Mundo.

Ese conjunto de eventos produjo inicialmente una conciencia latinoamericana, que jamás había existido, como un estado de espíritu común a todos los países de la región. Figuras particularmente clarividentes, como Bolívar y San Martín, ya habían intuido en los albores de la Independencia la existencia de una comunidad de intereses que sobrepasaban las "patrias chicas". Esa visión no era, sin embargo, latinoamericana y sí exclusivamente hispanoamericana. Y, asimismo, estaba efectivamente vinculado al intento de preservación de una unidad subregional: la Gran Colombia o el Vi-

rreinato de la Plata. La formación de un sentimiento de comunidad de destinos para todos los países latinoamericanos fue obra de la CEPAL, bajo el liderazgo intelectual de Prebisch.

En el ámbito de esa nueva conciencia latinoamericana, la "inteligencia" joven de Argentina y del Brasil de la década de los 50, produjo una revisión crítica de la tradición de antagonismo entre los dos países y elaboró la teoría de la cooperación argentino-brasileña como piedra angular del sistema latinoamericano<sup>7</sup>. Es a partir de esas influencias que las posiciones no comunistas de izquierda en América Latina: democrático-socialistas, populistas, nacionalistas de izquierda, incorporan a su ideología la idea de la integración y de la solidaridad latinoamericana. Tal hecho se hace sentir en el ámbito del populismo peronista, de compromiso latinoamericanista, en contraposición al ala derecha del mismo peronismo así como, en el caso del Brasil, en las posiciones latinoamericanistas de Vargas, Kubitschek y Goulart.

Por otro lado, los países latinoamericanos experimentaron en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial una profunda diferenciación estructural, de forma básicamente correspondiente a la magnitud de sus recursos<sup>8</sup>. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones, a pesar de sus efectos restrictivos en términos de autonomía tecnológica y empresarial, favoreció particularmente a los países grandes de la región —Argentina, Brasil y México— afectando poco a los pequeños países de América Central. A partir de la crisis del petróleo fue no menos relevante la disponibilidad o no de abundancia de petróleo en los países de la región o, por lo menos, su capacidad de sustitución de petróleo por otras fuentes energéticas.

Gracias al petróleo Venezuela, que permaneció inicialmente al margen del proceso de industrialización, pudo montar un gran sistema económico y, a partir de él, alcanzar un nivel de gran influencia regional e internacional. Las grandes proporciones de reservas petrolíferas de México reveladas por descubrimientos recientes, le aseguraron, en adición a su elevado nivel de industrialización, los recursos suplementarios que necesitaba para corregir y compensar su déficit de producción de alimentos y la autosuficiencia petrolífera de la que goza Argentina constituye un factor adicional para la estabilidad económica del país, proporcionándole condiciones

<sup>7</sup>Del lado brasileño, ese nuevo pensamiento surge con el Instituto Brasileiro de Economía, Sociología e Política —IBESP— y su revista *Cadernos do Nosso Tempo* (1953-56); del lado argentino, se articula en torno del pensamiento económico de Aldo Ferrer y del sociológico de Torcuato Di Tella.

<sup>8</sup>Cf. entre otros Tullio Halperín Donghi, *História Contemporânea da América Latina*, pp. 437 y ss., Madrid, Alianza Editorial, 1970; sobre los aspectos económicos más recientes, ver José Serra, Coord., *América Latina — Ensaio de Interpretação Econômica*, Rio, Paz e Terra, 1976.

más favorables para la superación de su crisis política. Además se menciona, en el caso de Brasil, la medida en que su enorme déficit petrolífero, del orden del 80% de la demanda corriente, solamente no reviste características fatales por causa de su inmensa capacidad hidroeléctrica y además, por sus posibilidades a más largo plazo, de sustituir de combustibles fósiles por alcohol o aceites vegetales.

Esas diferencias estructurales en América Latina impidieron la viabilidad de las expectativas de la década del 50 en lo tocante a un proceso integrativo de carácter global, regulable por un acuerdo general entre los países. La comunidad básica de condición y de intereses existentes entre los países latinoamericanos constituyó una adquisición permanente de conciencia de región. La operacionalización de esos intereses comunes, dadas las diversificaciones a las que se hace referencia, ya no es asequible globalmente, y requiere políticas y mecanismos con una diversificación y flexibilidad que se ajuste a las diferencias estructurales ostentadas por los países de la región.

En ese cuadro, la disputa acerca de una presunta supremacía regional perdió cualquier sentido, incluso en el plano retórico. Los países latinoamericanos pasaron a tener importantes intereses recíprocos, bilateral y multilateralmente, y necesitarán de medidas y mecanismos efectivos para la atención de los mismos. Todos se enfrentan con el problema de reducir su tasa de dependencia para con los países centrales, sin reducir su capacidad de absorción de capitales y tecnologías provenientes de aquellos países. Todos necesitan profundizar su desarrollo y alcanzar mayor participación en el comercio mundial, especialmente de manufacturas. Todos necesitan maximizar las potencialidades de intercambio regional, como forma de complementar y compensar parcialmente su comercio internacional.

Ese contexto abre para Brasil y para Argentina las más variadas posibilidades de cooperación bi y multilateral, tanto en términos de proyectos conjuntos cuanto en términos de una sana competencia no antagónica. El efecto combinado del peso cada vez mayor de las nuevas condiciones, con la creciente vigencia de las ideas orientadas hacia la cooperación entre Argentina y Brasil, llevaron estas últimas, a despecho de las ideologías militares, a superar finalmente los viejos preconceptos de antagonismo.

Esta reorientación de las relaciones entre los dos países, en sentido cooperativo, encuentra su expresión formal en dos principales eventos: el Acuerdo de Itaipú y las visitas oficiales del Presidente Figueredo a Argentina y del Presidente Videla al Brasil.

El caso de Itaipú es parcialmente significativo, ya que el aprovechamiento de las inmensas potencialidades hidroeléctricas del Río Paraná, pasando por las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay, comporta además alternativas conflictivas o cooperativas. Estas, in-

dependientemente de otras consideraciones, son las que permiten la optimización del potencial energético del río. A pesar de este último aspecto, la orientación que se estaba dando a la materia a través de entendimientos naturales del Brasil con el Paraguay para la construcción de la represa binacional de Itaipú, fue conducida a pesar de la rebeldía del Brasil y contra sus intereses, para la construcción de la central hidroeléctrica de Corpus. Esa situación, altamente conflictiva fue por fin, solucionada satisfactoriamente, de forma cooperativa entre los tres países, a través del Acuerdo de Cooperación Técnico-Operativa de Itaipú y de Corpus, del 19 de octubre de 1979<sup>9</sup>.

Marcando simbólicamente la orientación cooperativa de las relaciones argentino-brasileñas, el Presidente Figueiredo visitó Argentina del 14 al 17 de mayo de 1980, y el Presidente Videla retribuyó la visita del 19 al 23 de agosto del mismo año. En ambas visitas, los dos gobiernos acentuaron el carácter estructural y permanente de las relaciones de cooperación entre el Brasil y Argentina, enfatizando la medida en que tal cooperación exprime intereses nacionales que trascienden cualquier eventual contingencia política<sup>10</sup>.

#### *La dimensión cooperativa.*

La coexistencia del Brasil con Argentina a lo largo de una gran frontera, delimitando en vez de con selvas inhóspitas con los extremos Oeste y Norte del país, regiones que, desde el siglo XVII se fueron volviendo cada vez más densamente pobladas y cultivadas, dio margen a un creciente intercambio fronterizo. Ese intercambio se convirtió en un comercio de grandes proporciones a medida en que los dos países desarrollaron sus ventajas relativas en las agriculturas tropical y temperada. Además, la industrialización de los dos países en las últimas décadas incrementó extraordinariamente ese comercio, por el cual ambos se benefician de sus especializaciones manufactureras y de alternativas de políticas económicas que favorecen importaciones, ya sea del uno o del otro.

El alto grado de complementariedad existente entre los dos países vecinos que están ligados por buenos sistemas ferroviarios y facilidades de navegación costera, y cuyas economías son las dos más

<sup>9</sup>Ver texto del Acuerdo de Itaipú en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año XXII, N°s 85-88, pp. 101-105.

<sup>10</sup>Cf. sobre el asunto la Declaração Conjunta firmada por ambos Presidentes en Buenos Aires, el 17 de mayo de 1980. En esa ocasión fueron firmados importantes acuerdos de cooperación entre los dos países, destacándose, entre éstos: 1) Proyecto de interconexión de dos sistemas eléctricos argentino y brasileño; 2) Memorándum de consulta recíproca; 3) Tratado de aprovechamiento de los recursos hídricos de los trechos limítrofes del río Uruguay y su afluente Pepiri-Guaçu; 4) Acuerdo de cooperación para aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear y convenios conexos de implementación.

importantes del Continente condujo, naturalmente, a que el intercambio argentino-brasileño llegara a ser el más relevante comercio bilateral de América Latina<sup>11</sup>.

El reconocimiento oficial de esa complementariedad, en las últimas décadas, llevó a los dirigentes de ambos países a intentar sistematizar su aprovechamiento. Entendimientos entre Vargas y Perón a principios de la década del 50 y, más tarde, entre Quadros y Frondizi, buscaron políticas y mecanismos que incentivasen la cooperación recíproca. El reconocimiento intermitente del espíritu de antagonismo al que ya se hizo mención, instigado por las ideologías militares, no permitía, hasta hace muy poco tiempo, que se concretizasen tales intentos. Entretanto, parece que la oportunidad para ello se consolidará ahora, con la nueva "entente cordiale" entre los dos países<sup>12</sup>.

La dimensión cooperativa entre Argentina y Brasil no se limita a las oportunidades, de por sí amplias, de explorar su recíproca complementariedad económica. Ella encierra dos otras dimensiones de igual o mayor relevancia: la cooperación tecnológica y la cooperación internacional. Ambas abarcan una gama extremadamente grande de posibilidades inmediatas o de otras que se abren para un futuro próximo, como se intentará discutir brevemente en la sección siguiente de este estudio.

### III. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

#### *Cooperación complementaria.*

La exploración de la complementariedad económica existente entre Brasil y Argentina constituyó la más antigua y natural forma de cooperación entre los dos países. Como ya se dijo, un intercambio fronterizo que venía de los tiempos coloniales, se convirtió en el más amplio comercio bilateral de América Latina, comprendiendo, además del intercambio de productos de las agriculturas tropical y temperada, una creciente pauta de manufacturas y de equipos.

Para incrementar las posibilidades de ese comercio, como también de su intercambio con los restantes países de la zona, Argentina y Brasil fueron suscriptores del Pacto de Montevideo. La ALALC, entretanto, no rindió los beneficios que, en gran parte por una postura imitadora a la del Tratado de Roma, se esperaba obtener de ella. En verdad, las condiciones prevalecientes en América Latina eran completamente distintas de las que existían en Europa. Allí, los grandes centros productivos estaban cercenados por restricciones

<sup>11</sup>El intercambio argentino-brasileño en 1980 fue del orden de us\$ 1.800 millones.

<sup>12</sup>Cf. los acuerdos mencionados en la Nota 10.

aduaneras. Removidos tales obstáculos, para la movilización de ellos se disponía de eficientes sistemas de comercialización. Al tiempo de la constitución de la ALALC, los productos exportables en América Latina eran básicamente bienes primarios orientados hacia el abastecimiento de los países centrales, y no existían ni experiencia ni condiciones para un activo comercio intrazonal.

La ALALC trajo sólo ventajas marginales para el intercambio argentino-brasileño<sup>13</sup>. El sistema que le sucedió (ALADI) no deberá tampoco acarrear beneficios muy significativos. Lo que importa es el hecho de que, dentro de un régimen aduanero más favorable, Argentina y Brasil están desarrollando nuevas condiciones para incrementar significativamente su comercio. Dentro de esas nuevas condiciones destacan dos aspectos. Por un lado, el desarrollo (aunque predominantemente bajo el control de las transnacionales) de nuevas y diversificadas capacidades productivas en el sector manufacturero y de bienes de equipos, cuyo objetivo principal o más relevante es la exportación. Por otro lado, se destaca la formación y expansión (con capitalistas nacionales) de *tradings* con amplia capacidad de comercialización. Se aproximan así los dos países a las condiciones que posibilitaron el éxito importador de Europa, siendo de prever un gran aumento de sus exportaciones, tanto bi como multilateralmente.

En el ámbito de estas consideraciones sobre la complementariedad argentino-brasileña, sería importante hacer referencia a otros dos diferentes aspectos de la cuestión. El primer aspecto se refiere al desarrollo, en el plano económico, de formas deliberadas y conscientes de competencia no antagónica. Una madura exploración de la complementariedad económica sobrepasa el campo de las especializaciones naturales y conduce a la especialización por vía competitiva. Tal es, dentro de ciertos límites, el régimen vigente entre los países industrializados. Argentina y Brasil, tanto en el plano de las reglamentaciones oficiales cuanto en el de la práctica empresarial, tomarán ese camino, como lo revela la presencia creciente de bienes durables y equipos en el intercambio de los dos países.

El segundo aspecto que conviene resaltar es de carácter no económico y se refiere a la creciente cooperación intelectual que se hace sentir en todas las disciplinas. Esa cooperación intelectual insertada en el ámbito más amplio de un intercambio intralatinoamericano, asume proporciones considerables en el campo de las ciencias sociales y biomédicas<sup>14</sup>.

<sup>13</sup>Cf. Rómulo Almeida, "Reflexiones sobre la Integración Latinoamericana", en *Estudios Internacionales*, Año XII, Nº 52 (octubre-diciembre) 1980, pp. 417-459, particularmente pp. 422 y ss.

<sup>14</sup>Ejemplos típicos del caso son la estrecha cooperación en el campo de las ciencias sociales, a través del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales —CLACSO— y en el sector de relaciones internacionales, a través del Programa RIAL.

*Cooperación técnica.*

Las nuevas relaciones argentino-brasileñas surgirán, a partir de una sana relación de racionalidad, en el plano de la tecnología. Ellas consistirán en la constatación efectuada por ambos países, aunque tardíamente, de que sus conflictivos proyectos de Itaipú y Corpus podían, con gran ventaja mutua, ser compatibilizados recíprocamente mediante la adopción de una política de cooperación técnica.

Las oportunidades de cooperación entre el Brasil y Argentina en el campo de la tecnología de infraestructura son extremadamente amplias. Además de la apropiada utilización del potencial hidroeléctrico del Paraná, ellas comportan otras posibilidades importantes en el campo de la navegación fluvial, de la irrigación, de la intercomunicación ferroviaria, etc.<sup>15</sup>.

La vasta posibilidad de cooperación tecnológica entre los dos países que cubre, prácticamente, todos los sectores de la técnica, se revela particularmente importante, además de en campo de la tecnología de la infraestructura, al que ya nos hemos referido, en otras dos áreas que se podrían denominar de tecnología de control y de tecnología de punta.

Lo que se está denominando aquí tecnología de control se refiere a la compleja problemática comprendida en las relaciones de países periféricos en avanzada fase de industrialización, con las empresas transnacionales. Escaparía a las dimensiones de este estudio una discusión más amplia de esa problemática. Limitémonos a señalar los puntos fundamentales, que se concentran en torno del dilema fundamental que impone la transnacionalización de la economía a los países periféricos.

Si los países periféricos, para preservar su autonomía, rehusan incorporar a las transnacionales, suponiendo que tengan la capacidad para implementar tal opción, aumentará su desfase tecnológico con respecto a los países centrales y, además, se resentirán de modo cada vez más crítico por la falta de capacidad de inversión y de acceso a los mercados internacionales. Si se modernizaran y, para evitar tales inconvenientes, abren acceso a las transnacionales en su sistema económico, las ventajas reales que obtendrían —deducidos los beneficios aparentes y los múltiples costos derivados de la actuación de tales empresas— no conducirán a que esos países superen la brecha tecnológica. De este modo, la transferencia que se efectúa abarca sólo la tecnología del presente, ya comercializada, y no incluye ni la tecnología *in the marketing*, que será la del futuro,

<sup>15</sup>Importante avance en esta dirección fue dado con ocasión de la visita del Presidente Figueiredo a Argentina, del 14 al 17 de mayo de 1980, siendo firmados, entre otros, los acuerdos de cooperación a que se refiere la Nota 10.

ni principalmente el *making* de la tecnología, o sea, el proceso de innovación tecnológica como tal.

Para los países de menor desarrollo relativo, ese dilema supera de tal modo sus posibilidades y capacidades que, de cierta forma, puede dejar de ser tomado en cuenta, por insoluble, para la etapa económica en que se encuentran. Para los países periféricos que ya alcanzaron un importante nivel de desarrollo económico y tecnológico y que, además, por sus dimensiones y otras características, disponen de una alta tasa de viabilidad nacional, como sucede en los casos del Brasil y Argentina, revisten de particular importancia los problemas suscitados por la transnacionalización. El dilema de la transnacionalización, en el caso de esos países, puede ser encaminado hacia una línea de solución. Ella no consiste ni en un sistemático rechazo a las transnacionales ni en una aceptación pasiva de las mismas. La solución consiste en la adopción de una compleja política de controles, dentro de condiciones realistas y apropiadas, que se encamina hacia una creciente desagregación del *package* tecnológico-político-comercial en que se asientan tales empresas. En ese proceso de desagregación es fundamental la existencia del desarrollo de una capacidad tecnológica para el control de las tecnologías importadas, que permitan al país anfitrión apropiarse de las técnicas y procesos de producción de esas tecnologías y, a partir de ahí, de la propia innovación tecnológica en una rama o campo dados<sup>16</sup>.

Usualmente, esa tecnología de control requiere una aproximación también multinacional; en parte porque los costos (inclusive los políticos) tienden a tomarse excesivos para un solo país; en parte porque, frecuentemente, el proceso tecnológico que se quiere controlar se basa en operaciones realizadas en más de un país.

En el caso del Brasil y de Argentina, una política de estrecha cooperación en el terreno de las tecnologías de control constituye una condición prácticamente necesaria para su éxito. A las ventajas de la binacionalización de la investigación sobre el control se suma la circunstancia decisiva de que, al compartir ambos países el mismo esfuerzo, evitan que las transnacionales los manipulen uno contra otro, neutralizando sus esfuerzos.

En el caso de la cooperación tecnológica del Brasil con Argentina hay que destacar un segundo aspecto, que se refiere a las tecnolo-

<sup>16</sup>Cf. sobre el asunto Osvaldo Sunkel y Luciano Tomassini, "La Crisis del Sistema Transnacional y la Transformación de las Relaciones Internacionales de los Países en Desarrollo", en *Estudios Internacionales*, Año XIII (abril-junio 1980) Nº 50, pp. 163 a 207; ver también Francisco R. Sagasti, "Política de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo", y Jan Křákal, "Las Empresas Transnacionales en el Desarrollo Contemporáneo de América Latina", ambos en *Estudios Internacionales*, respectivamente, Año XIII, Nº 49, pp. 86-111 y Año XII, Nº 47, pp. 322-350.

gías de punta tales como la nuclear, la informática, la microelectrónica, la de macromoléculas y otras equivalentes. Se aplica a este sector lo que fue observado con respecto a la tecnología de control, inclusive porque en él es predominante la actuación de las transnacionales. Además de las consideraciones de costo, de repartición de esfuerzos y de otros puntos del mismo orden, se añaden en ese caso dos importantes circunstancias. La primera tiene que ver con el hecho de que ni el Brasil ni Argentina disponen, aisladamente, en el momento y en el futuro inmediato, de suficiente masa crítica de capacidad científico tecnológica para atacar con éxito; en escala únicamente nacional, los problemas comprendidos en tales sectores. Inclusive si actúan en un régimen de estrecha cooperación, ambos países necesitarán importantes contribuciones externas en esa área. Solamente reuniendo esfuerzos lograrán autonomizarse en un futuro no remoto, lo que difícilmente sucederá en el caso de esfuerzos aislados<sup>17</sup>.

En tal área, la segunda circunstancia de importancia decisiva está unida a la superación de los vetos de las potencias centrales, especialmente en el campo nuclear, si bien no únicamente en éste. Como ha sido evidenciado por diversos autores, especialmente por Jorge Sábato, la aprensión manifestada por los Estados Unidos frente a los riesgos de que el desarrollo nuclear brasileño —el que también se aplica a Argentina— vaya a permitir la producción clandestina de bombas atómicas, carece tanto de fundamento como de procedencia. Ambos países reiteraron sus propósitos pacíficos y su aceptación de controles internacionales apropiados. Además, como bien destacó Jorge Sábato, los riesgos nucleares del mundo no están vinculados a las eventuales bombas atómicas que pudiesen ser fabricadas en el Tercer Mundo y sí al creciente potencial de super exterminio, que se acumula en los arsenales de las superpotencias<sup>18</sup>.

Sin una estrecha cooperación argentino-brasileña en las tecnologías de punta, especialmente en el caso de la tecnología nuclear, los progresos en ese campo serán extremadamente modestos y su dependencia difícilmente superable. Además, en este sector serían particularmente grandes los riesgos de manipulación por parte de las grandes potencias de un país contra otro, si sus políticas tecnológicas no estuvieran estrechamente articuladas. Se añade a esto el que la definitiva superación de las aprensiones mutuas que puedan subsistir entre el Brasil y Argentina en el plano militar se alcanzaría por la estrecha colaboración nuclear entre los dos países, cuyos sistemas de defensa tenderían a una integración en beneficio de todo el Continente.

<sup>17</sup>Cf. Jorge Sábato y Jairam Ramesh, "Programas de Energía Nuclear en el Mundo en Desarrollo", en *Estudios Internacionales*, Año XIII, Nº 49, pp. 70-85.

<sup>18</sup>Cf. Jorge Sábato, "El Plan Nuclear Brasileño y la Bomba Atómica", en *Estudios Internacionales* Nº 41, (enero-marzo, 1978).

*Cooperación internacional.*

Además de las dos modalidades de cooperación ya discutidas, pesan en las relaciones argentino-brasileñas las oportunidades de cooperación internacional, tanto en el ámbito latinoamericano como en el plano mundial<sup>19</sup>.

La creciente diversificación estructural de los países latinoamericanos ha frustrado, como ya se observó, la realización de los ideales integrativos de la década del 50, convirtiendo en poco viable, en términos operacionales, el establecimiento de un sistema regional global. Como lo demostró la experiencia de la ALALC, difícilmente se logrará una integración aduanera efectiva y, menos todavía, un régimen común para inversiones. Para solucionar tales dificultades se concibió, con el SELA, un mecanismo flexible y desagregado de cooperación multilateral en la región, que puede reunir un número mayor o menor de socios y asociarlos a la consecución de proyectos específicos.

En la realidad de la vida económica regional se observa la tendencia a la formación y expansión de polos de crecimiento dentro de las líneas generales de la Teorización de François Perroux<sup>20</sup>. Los países de menor masa de recursos y de menor grado relativo de desarrollo logran tener, en sistemas regionales, combinaciones ventajosas con países de mayor capacidad económica pertenecientes al mismo subsistema. Esto se debe a que en las condiciones generales de apertura de América Latina y la economía internacional frente a sus relaciones con los países menores, los países de mayor desarrollo relativo de la región se ven forzados a concederles términos más favorables, para cualquier tipo de negociación, que aquellos que esos países menores obtendrían de las grandes potencias extrarregionales. Esas facilidades son mayores en el ámbito subregional, por causa de las ventajas comparativas implícitas, y las subregiones de América Latina tienden a constituirse en polos de crecimiento económico.

De este modo se delinean, entre otros, un polo mexicano-centroamericano, uno venezolano-caribeño y, en un ámbito más amplio, un polo del Cono Sur que agrupa a los países situados al sur del Perú. La cooperación argentino-brasileña desempeña en este último un papel decisivo.

El elevado grado de desarrollo tecnológico de Brasil y Argentina, juntamente con las ventajas que les acarrea su localización geográ-

<sup>19</sup>Ver, para un análisis general de las relaciones argentino-brasileñas en el cuadro internacional, Celso Lafer y Félix Peña, *Argentina y Brasil en el Sistema de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1973.

<sup>20</sup>Cf. Wolf Grabendorff, "Perspectivas y Polos de Desarrollo en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Año XIII, Nº 50 (abril-junio, 1980), pp. 252-278.

fica, confiere a los dos países condiciones para que su actuación económica sobrepase el marco regional del Cono Sur. En una fase en que la cooperación sur-sur constituye uno de los requisitos fundamentales para el desarrollo del Tercer Mundo, América Latina dispone de mayores condiciones para un creciente grado de autonomía tecnológica que las demás regiones periféricas. En los proyectos conjuntos argentino-brasileños o en un régimen de competencia cooperativa entre ambos países y con México, Brasil y Argentina pueden tener una participación cada vez mayor en el proceso de desarrollo de la región.

Entretanto, las oportunidades argentino-brasileñas no se restringen a la región latinoamericana. La misma línea de cooperación Sur-Sur a la que ya nos referimos abre en todo el Tercer Mundo un amplio espacio para la actuación del Brasil y de Argentina, conjuntamente con un régimen de competencia cooperativa. Esas oportunidades son particularmente vastas en el mundo árabe y en el África sub-sahariana. En tales regiones se está iniciando un proceso de industrialización semejante al experimentado por América Latina en la década del 30 e inmediatamente después de la guerra, para participar del cual la tecnología argentino-brasileña, por estar mejor adaptada a las condiciones de los países periféricos, dispone de ventajas comparativas con respecto a los países centrales.

La cooperación internacional del Brasil y de Argentina, además de ser económica, puede y debe revestirse de una gran significación en el plano político. El primero se refiere a la defensa conjunta de los intereses regionales en los focos mundiales o en negociaciones con las grandes potencias. Sin perjuicio de una actuación coordinada de los países de la región a través de mecanismos propios, tales como el SELA, la defensa de los intereses latinoamericanos reposa en gran medida en la capacidad, por parte de los países más grandes de la región, de actuar en forma conjunta y programada en el escenario internacional. La cooperación argentino-brasileña es la piedra angular sobre la que se asienta cualquier posible acción internacional de los países mayores de la región. Y ella dependerá, esencialmente, de la articulación cuadripartita de Brasil, México y Venezuela.

El segundo aspecto importante para una cooperación política del Brasil con Argentina en el plano internacional es el referente a los intereses generales del Tercer Mundo, particularmente en lo que respecta a la protección de los movimientos y procesos emancipatorios de la periferia en relación a la ingerencia de las superpotencias.

Por todo tipo de motivos —frecuentemente erróneos— las superpotencias son conducidas a considerar los movimientos emancipatorios del Tercer Mundo en términos del conflicto Este-Oeste y a intervenir en ellos, en detrimento de los objetivos perseguidos por

los países del Tercer Mundo, para ampliar sus áreas de influencia respectivas y reducir las de su adversario.

Esas circunstancias son muy evidentes en el caso de los países del Cono Sur africano, especialmente en las ex colonias portuguesas. Los movimientos emancipatorios más auténticos fueron, por motivos de otra índole, generalmente obstaculizados por los Estados Unidos y apoyados por la Unión Soviética. Las relaciones particulares existentes entre la Unión Soviética y Cuba crearon la oportunidad para una intervención cubana en los procesos emancipatorios de Africa. Y, si bien es verdad que tal intervención, como en el caso típico de Angola, fue decisiva para la consolidación de la independencia del nuevo país, no es menos cierto que ella le impuso una hipoteca para con el sistema soviético, contraria a los intereses nacionales de Angola, y que los dirigentes de este país habrían evitado si hubiesen dispuesto de opciones alternativas.

En ese plano se sitúan inmensas oportunidades para la cooperación internacional del Brasil con Argentina, en beneficio general del Tercer Mundo y de la paz mundial. Si el Brasil, en lugar del tímido reconocimiento del Gobierno de Angola, hubiese dado una ayuda efectiva a este país, apoyado por Argentina y con el consenso latinoamericano, Agostinho Neto no se habría visto obligado a apelar a las tropas cubanas para defenderse de las tentativas de desestabilización de la independencia angolana, apoyadas en la retaguardia por Africa del Sur y por la CIA. Una ayuda oportuna del Brasil a Agostinho Neto, con apoyo de Argentina, habría tornado innecesaria una intervención militar posterior, porque habrían desaconsejado las tentativas de desestabilizar su Gobierno. Por otro lado, tal actuación no sería considerada, por parte de las superpotencias, como favorecedora de ninguno de los dos bloques, constituyéndose así en un factor de estabilidad para la paz mundial.

Es evidente que ese tipo de actuación conjunta del Brasil y de Argentina tenderá a ser encarnada con gran realismo y deberá mantenerse dentro de los límites compatibles con los recursos de los dos países y sus prioridades de desarrollo más urgentes. Pero es igualmente cierto que el principal requisito para una eficaz actuación política internacional de ambos países depende, más que de la disponibilidad de grandes recursos, de un lúcido entendimiento de la situación mundial y de sus respectivos intereses en ese contexto. En tal materia cabría, sin duda, una cuota prudente de modestia para apreciar el grado actual de madurez internacional de los dirigentes políticos de ambos países. Los intereses internacionales de los países son algo que todavía se configura a largo plazo, y cuyo ecuanimamiento puede y debe ser formulado teóricamente, con mucha anticipación, inclusive cuando las condiciones políticas internas inmediatas se revelan como aún inmaduras para adoptar las medidas que harían falta.