*Ciclos, Año XX, Vol. XIX, Nº 37-38, año 2010*

# Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regimenes dictatoriales, 1976-1983

**Eduardo Madrid***

## *Introducción*

Desde que se consolidaron como Estados nacionales independientes y republicanos la Argentina y Brasil mantuvieron relaciones ambivalentes, alternando etapas de fuerte competencia regional con otras de mayor cooperación y entendimiento, incluyendo varios proyectos de complementación económica y de integración. Para comprender este largo proceso de interacción regional es necesario no solo analizar las propias relaciones bilaterales, sino también la inserción internacional de los dos países y sus vinculaciones con los factores de poder mundial. En este sentido, para abordar las relaciones bilaterales argentino-brasileñas durante el período 1976-1983, creemos que es necesario explicar la evolución macroeconómica de los dos países, dado que ellas se proyectaron sobre sus respectivas políticas exteriores que, a su vez, deben asociarse al contexto de la Guerra Fría y al papel que ejerció Estados Unidos en el continente. En este contexto, los regímenes dictatoriales mantuvieron relaciones ambiguas dado que, por un lado rivalizaron en el ámbito regional y, por el otro, sostuvieron estrechos lazos asociados a la represión de los sectores opositores y populares, al tiempo que mantuvieron el histórico intercambio comercial propio de la vecindad geográfica, y a su vez, estuvieron condicionados por un endeudamiento externo sin precedentes. Nuestra interpretación y análisis contempla, entonces, tres secciones. En la primera, se analizarán tanto la economía como la política exterior de Brasil, siguiendo con las mismas temáticas referentes a la Argentina, para continuar luego con el

* Docente investigador del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI, Unidad Ejecutora en Red UBA-CONICET).

endeudamiento externo que afectó a los dos países, mientras que las relaciones bilaterales propiamente dichas serán desbrozadas en la sección final.

## *La economía y la política exterior brasileñas*

Desde 1967 la economía brasileña había comenzado a experimentar una acelerada expansión, proceso popularizado por el régimen militar instaurado desde 1964 como "milagro económico", dado que le permitió alcanzar tasas de crecimiento anuales de alrededor del 10% y pudo sostenerlas durante un prolongado período.[1] Los gobiernos anteriores habían creado la infraestructura necesaria y preparado el camino para tal expansión al consolidar una economía basada en tres sectores. En primer lugar, las empresas estatales se encargaron de la infraestructura, de la producción de energía y de la industria de bienes de capital; en segundo término, las empresas transnacionales produjeron los bienes de consumo durables; y en tercer lugar, el capital privado nacional se dedicó a la producción de insumos y bienes de consumo inmediato. Este trípode económico generó una división del trabajo en el mercado interno brasileño, de manera tal que posibilitó ampliar la tasa de ganancia al complementarse mutuamente, y aprovechar, al mismo tiempo, el riguroso ajuste salarial impuesto por la dictadura. Sin embargo, esta tendencia sufrió alteraciones durante la administración de Ernesto Geisel (1974-1979) cuando el precio internacional del petróleo experimentó un notable aumento presionando la balanza comercial brasileña, a punto tal que el régimen se vio obligado a restringir las importaciones. Pero esta crisis petrolera no solo alteró las cuentas externas del país, sino que afectó la propia esencia del proyecto "desarrollista" implementado por los militares en el poder. No obstante su significativo crecimiento económico, Brasil mantenía problemas estructurales dado que empleaba energía importada, dependía del flujo de inversiones de capitales extranjeros y de la utilización de tecnología externa. Como el aumento del precio del petróleo produjo una fuerte recesión en los países industrializados, las importaciones se encarecieron, las inversiones externas disminuyeron y las exportaciones brasileñas tuvieron dificultades para ingresar en aquellas naciones. Esta situación afectó el mercado interno brasileño al reducir el consumo y colocar a la producción, y a la actividad comercial, en serias dificultades.[2]

Ante estas circunstancias, y lejos de adoptar una estrategia pro cíclica ante la crisis, la dictadura brasileña redobló sus objetivos "desarrollistas", y en septiembre de 1974 lanzó el II Plan Nacional de Desarrollo (en adelante II PND). Su objetivo principal fue profundizar el proceso de industrialización por sustitución

1 Zusigan, Wilson , "Crecimento industrial no Brasil. Incentivos e desempenho recente", en *IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa*, N° 26, Río de Janeiro, 1974, pp. 14-15 y 124.

2 Fagundes Visentini, Paulo G., "La experiencia histórica del Brasil y de Argentina contemporáneos: autoritarismo y desarrollo (1964-1985)", en Lladós, José María y Pinheiro Guimarães, Samuel, eds. *Perspectivas. Brasil y Argentina*, IPRI/CARI, Brasilia/Buenos Aires, 1999, p. 348.

de importaciones, con la idea de transformar a Brasil en un país autosuficiente en insumos básicos y, sobre todo, en energía. En este sentido, una opción para diversificar las fuentes energéticas la constituyó el ambicioso programa de construcción de represas hidroeléctricas y centrales nucleares, como así también el incremento en la prospección de petróleo y en la producción de alcohol como combustible automotor (Proyecto Proalcohol). Además, se intensificó la capacitación tecnológica en áreas como la naciente informática y la petroquímica mediante el apoyo estatal. En esta dirección, el Estado brasileño se consolidó como el mayor agente productivo, e hizo posible mantener un crecimiento económico que osciló entre el 5% y el 10% anual. No obstante, como las importaciones continuaron elevadas, se recurrió a un profundo recorte del gasto público, al congelamiento salarial - agravando las tensiones sociales - y a los préstamos externos. Estos se obtenían debido a la abundante liquidez en el mercado internacional, producto de los petrodólares, que las instituciones financieras de los países desarrollados ofrecieron a los países en desarrollo a tasas de interés flexibles relativamente bajas. Brasil contrajo créditos que, posteriormente, y debido al significativo aumento de los intereses de la deuda en los años ochenta, dejaron al país en una situación sumamente comprometida.[3]

En este contexto internacional, la dictadura brasileña fue modificando sus relaciones exteriores. Se gestó entonces, la diplomacia del llamado "pragmatismo responsable", que permitió a Brasil adoptar una agresiva política exportadora de productos primarios, industriales y de servicios. En esa dirección, desarrolló un esquema cooperativo con países árabes de Medio Oriente -Argelia, Libia, Irak y Arabia Saudita- orientado a la exploración petrolera, y también profundizó el desarrollo tecnológico e industrial militar. Al mismo tiempo, hubo un incremento del intercambio comercial con los países del bloque socialista, y en 1974 se establecieron relaciones diplomáticas y comerciales con la República Popular China. Por otra parte, la actuación brasileña en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales tuvo un intenso protagonismo, convergiendo con las instituciones del Tercer Mundo, y sobre todo, generó un notable incremento de sus relaciones con los países africanos del Atlántico sur. Al mismo tiempo, el régimen brasileño incrementó la cooperación comercial, la atracción de inversiones, la transferencia de tecnologías e implementación de proyectos agrícolas e industriales con Alemania y Japón. Con el país europeo firmó un acuerdo nuclear para tratar de obtener la transferencia del ciclo completo del enriquecimiento de uranio, además de la fabricación de reactores. La oposición de Estados Unidos a este proyecto evidenció en las Fuerzas Armadas brasileñas que el país del norte era el principal obstáculo para que Brasil alcanzase el *status* de gran potencia. A tal punto, que Geisel no dudó en denunciar el Acuerdo Militar con Estados Unidos

3 Cano, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*, San Pablo, 1999, pp. 195-197.

vigente desde 1952, cuando el Departamento de Estado envió al Congreso un informe sobre las violaciones a los derechos humanos que ocurrían en Brasil.[4]

El proceso económico brasileño, sustentado en el crecimiento industrial, con desigual distribución del ingreso, pero con una activa estrategia de política exterior, apuntaba a transformar a Brasil en una potencia regional. La base de esta aspiración se sustentaba en el vigoroso crecimiento económico experimentado en el período 1967-1974, que llevó al país sudamericano a erigirse en la octava economía del mundo y en el tercer exportador mundial de armas livianas durante esos años.

El modelo económico del "milagro", apoyado en el crédito bancario externo, en las importaciones de insumos y equipamientos industriales, y en la exportación de los excedentes agrícola, industrial y mineral, conllevaba un frágil equilibrio. En verdad, dependía esencialmente de la expansión de la economía mundial, para continuar obteniendo créditos baratos y afianzar las exportaciones, así como también dependía de la estabilidad de los precios y de los intereses internacionales. Cualquier alteración significativa en este contexto llevaría al modelo del "milagro" a una situación compleja y de difícil continuidad. Estas variables de la economía mundial comenzaron a sufrir transformaciones y a plantear nuevos desafíos a la economía brasileña.

Hacia 1972 las principales economías del mundo capitalista -los países de Europa Occidental, Japón y especialmente Estados Unidos- ya demostraban claramente que el ciclo de expansión de los años de posguerra estaba llegando a su fin. El aumento de la inflación, la reducción de las inversiones, y la suba de los precios y de las tasas de interés estaban indicando que se aproximaba un período de recesión mundial. Y para agravar todavía más esta situación, en octubre de 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevó el precio del barril de petróleo de 2,80 a 9,46 dólares. Fue el primer *shock* petrolero, y en 1979 se produjo otro que elevó el precio promedio del barril de 15 a 38 dólares. Para los países fuertemente dependientes de la importación de petróleo el golpe fue muy significativo. En el caso de Brasil, el alza de los precios afectó a su economía en uno de sus puntos más vulnerables como era el sector automotriz y de transportes terrestres, grandes impulsores del "milagro", dado que eran consumidores de combustibles derivados del petróleo. En 1974 Brasil todavía importaba más del 70% del petróleo demandado internamente en momentos que la producción local estaba estancada y el consumo se había acrecentado. De allí en adelante, hasta el inicio de la década del ochenta, las divisas destinadas a la importación de petróleo aumentaron, contribuyendo a desequilibrar gravemente la balanza comercial y las cuentas externas del país. Entre 1974 y 1980 la necesidad de continuar importando petróleo junto a otras materias primas y equipamientos, para cumplir con

4 Madrid, Eduardo. *Argentina-Brasil: la suma del Sur.* Mendoza, 2003, pp. 211-240

los objetivos económicos del II PND, generó enormes déficits comerciales que se reflejaron en los desequilibrios del balance de pagos.[5]

Además de la crisis provocada por el aumento de los precios del petróleo, la economía brasileña sufrió otra fuerte conmoción a partir de mediados de la década del setenta con la elevación de las tasas de interés a nivel internacional. Esta suba se acentuó más a partir de 1976 por la recesión económica mundial, la elevación de los precios en los países industrializados, el alza de los precios del petróleo y de una gran variedad de materias primas. Pero la causa principal fue la declinación de la economía estadounidense. Desde inicios de los setenta Estados Unidos pasó a absorber dólares en el mercado mundial para cubrir sus crecientes déficit presupuestarios, resultantes de los excesivos gastos del gobierno, principalmente en programas militares, y por los saldos negativos de su balanza comercial. El hecho es que los desequilibrios económicos y financieros de los países desarrollados, comenzando por los Estados Unidos, elevaron las tasas de interés, ocasionando graves perjuicios a los países menos desarrollados y más dependientes del capital externo. El alza de las tasas de interés en los principales mercados financieros trajo aparejado para Brasil un exponencial aumento de su deuda externa. Este endeudamiento ya venía creciendo constantemente desde 1973-1974 por causa de los déficits comerciales, sumamente abultados después de los *shocks* de los precios del petróleo. La creciente elevación de las tasas de interés internacionales agravaron las dificultades del sector externo brasileño, dado que los nuevos préstamos para financiar las importaciones fueron más onerosos, y el servicio de la deuda pasó a exigir más recursos cada año. Esto sucedió porque la mayoría de estos préstamos se habían negociado en base a tasas de interés flotantes, en vez de a tasas prefijadas. Por lo tanto, el valor de los intereses que debió cancelar Brasil fue significativamente incrementado.

Entre 1973 y 1980, la deuda externa de Brasil subió de 12 mil millones a 64 mil millones de dólares. En tanto, mientras en 1973 el país pagó 500 millones de dólares en intereses, en 1980 abonó más de 6 mil millones de dólares de intereses sobre la deuda acumulada. Como vemos, en la segunda mitad de los '70 la economía del "milagro" fue abatida por los efectos de la recesión mundial, por el alza de los precios del petróleo y la suba de las tasas de interés en los mercados financieros. Para que la economía brasileña continuara creciendo, la dictadura procuró ajustarse a la nueva realidad.[6]

Después de estabilizada, la inflación volvió a subir peligrosamente - 34% en 1974 y 46% en 1976 -, a pesar del rígido control oficial sobre los salarios. El desempeño global de la economía comenzó a descender y crecimiento del PBI cayó por debajo del 6% entre 1975 y 1978. Estas y otras dificultades de la economía fueron el resultado de la combinación de una serie de factores externos e internos. Por un

5 Teixeira, Francisco M.P. y Totini, María Elizabeth. *História Econômica e administrativa do Brasil.* San Pablo, 1989, pp. 224-227.

6 *Cojuntura Económica*, "Uma nova fórmula de crecer", 15 de marzo de 1987, pp. 9-10.

lado, la coyuntura mundial desfavorable con recesión, alzas de precios y tasas de interés que encarecieron las importaciones, al tiempo que los bienes exportables brasileños redujeron su valor. Por otro lado, los desequilibrios internos resultantes de un crecimiento muy rápido y desordenado, como el incremento excesivo de algunos sectores industriales con relación a otros, de la industria con relación a la agricultura, de algunas regiones con respecto a otras, de la producción para la exportación con relación a la producción para el mercado interno. A pesar de estos problemas se mantuvieron las grandes metas económicas referentes a la consolidación de la base industrial en sectores estratégicos, además de incrementar las exportaciones, que eran las prioridades ya apuntadas por el II PND.[7]

Desde la perspectiva de la dictadura solo existía la opción de continuar con el crecimiento, dado que la otra alternativa era la recesión. En realidad, la administración Geisel decidió llevar adelante un proyecto de crecimiento y modernización económicos basado en el endeudamiento externo como fuente de recursos para el financiamiento de las importaciones, necesarias para la modernización industrial, y en la ampliación de las exportaciones para generar divisas, imprescindibles para cancelar los compromisos externos. El gobierno militar no podía romper sus compromisos con el gran capital nacional y multinacional, ni abandonar su propio programa económico, a pesar de las dificultades que lo amenazaban, por lo tanto, se decidió ajustarlo y hacerlo avanzar. Con este objetivo, se propusieron grandes proyectos de infraestructura, al tiempo que otros fueron incrementados. Se desarrolló un Programa Nuclear mediante la construcción de nueve usinas nucleares - además de Angra I, en Angra dos Reis - a través de un acuerdo económico y tecnológico con Alemania Occidental. El Programa Hidroeléctrico contemplaba la elevación de la capacidad generadora del país para alcanzar 30.000 Mw, mediante la intensificación de las obras de Itaipú y Tucuruí en el Estado de Pará. El vasto Programa Grande Carajás buscaba multiplicar la extracción mineral para la exportación - principalmente de hierro -y para el mercado interno- especialmente de minerales no ferrosos como el cobre -en el sur de Pará. El Ferrocarril del Acero consistía en la interconexión ferroviaria para transportar el mineral de hierro de Minas Gerais hacia Volta Redonda, y para el puerto de Sepetiba en Río de Janeiro.[8]

Para avanzar en estos proyectos y otros, como el desarrollo de polos petroquímicos y siderúrgicos, ferrocarriles y viaductos, el gobierno no ahorró en la importación de insumos y equipos, muchos de ellos superfluos, financiados con nuevos préstamos externos. También promovió la asociación de capitales nacionales y extranjeros. Procuró atraer nuevas inversiones externas hacia áreas estratégicas como, por ejemplo, la exploración petrolífera a través de contratos de riesgo entre Petrobrás y las empresas multinacionales del sector. Continuó

7 Baer, Werner, "O crescimento brasileiro e a experiencia do desenvolvimento: 1964-1975", en Roett, Riordan, org. *O Brasil na década de 70.* San Pablo, 1980, pp. 78-86.

8 Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur.* Buenos Aires, 2004, pp. 384.

estimulando las exportaciones con incentivos financieros - créditos más baratos - mediante incentivos fiscales, y con una política cambiaria basada en pequeñas devaluaciones periódicas de la moneda brasileña.

La continuidad de las inversiones públicas, en su mayor parte basadas en los empréstitos externos, fue responsable por el mantenimiento y hasta por la recuperación de los niveles de crecimiento de la economía en los últimos años de la década de 1970. El crecimiento del PBI, que en 1975 cayó al 5,6%, alcanzó el 7,9% en 1980. De esta forma, la balanza comercial volvió a equilibrarse gracias a los incentivos oficiales a las exportaciones, y a cierta recuperación de los precios externos de los productos exportados, tanto primarios como manufacturados.[9]

Al finalizar el mandato de Geisel, en 1979, se había conseguido recuperar cierto nivel de crecimiento económico y avanzar en la consolidación de la base industrial de Brasil. Aunque con costos significativamente elevados dado que se generó un mayor endeudamiento externo, agravado por las condiciones desfavorables de los nuevos préstamos. Se produjo, además, una mayor internacionalización de la economía ante el avance de los capitales extranjeros en el país. El férreo disciplinamiento social, efectivamente logrado con ingresos salariales deprimidos y una precaria organización sindical, acentuó la inequitativa distribución de los ingresos y la concentración de la propiedad, ensanchando aún más la ya notable brecha entre ricos y pobres. Por otra parte, se profundizaron los desequilibrios regionales como efecto de la fuerte concentración industrial en la región sudeste. El agravamiento de los problemas externos -desequilibrio de la balanza de pagos- y de los problemas internos -descontrol de la inflación y caída de las inversiones- repercutieron profundamente en la economía brasileña a lo largo de los años ochenta. Estos hechos, que marcaron el viraje de la década, muestran que el ciclo de crecimiento acelerado estaba llegando realmente a su fin. El modelo de desarrollo de la dictadura militar se había agotado, y el país comenzó a transitar por un período de dificultades internas y externas, cada vez más prolongadas y graves.

Entre 1979 y 1980, un nuevo shock petrolero hizo que las importaciones brasileñas subieran de 13 mil millones de dólares a 22 mil millones anuales. La balanza comercial se volvió negativa, en un momento difícil para los productos brasileños, que comenzaron a perder valor en el mercado mundial. Y para agravar todavía más la situación, la tasa de interés internacional volvió a subir acentuadamente, elevando la carga del servicio de la deuda externa. En 1977, el servicio de la deuda le costó a Brasil 6.500 millones de dólares y en 1980 alcanzó a 12.400 millones de esa misma moneda.[10]

Internamente, los problemas económicos no eran menores. La inflación se había disparado nuevamente subiendo del 46% al 110% anual, entre 1976 y 1980. En tanto los precios escapaban al control del gobierno, el nivel general del consumo caía como consecuencia de la reducción de los salarios promovida en los años

9 Singer, Paul. *A crise do "milagro". Interpretaçâo crítica da economía brasileira.* Río de Janeiro, 1985, pp. 15 y 76.

10 Betting, Jocimar. *Os juros subversivos*, San Pablo, 1985, pp. 261-262.

anteriores. En este cuadro de dificultades e incertidumbres, las inversiones también cayeron, reduciendo la actividad económica y el nivel de empleo, haciendo de la recesión económica de 1981-1983 un proceso sumamente complejo y difícil. El proceso recesivo, que afectó principalmente a los asalariados, en razón del desempleo y de las pérdidas salariales, puede percibirse en el precio del pan, que subió el 830% entre 1981 y 1983, mientras que en el mismo período el salario mínimo creció apenas el 310%. Entre esos mismos años, la oferta de alimentos básicos de consumo popular cayó alrededor del 12%, por causa de la expansión de los productos de exportación, como la caña de azúcar, que creció alrededor del 40%.[11]

Entre fines de los años setenta y el inicio de la nueva década, Brasil se enfrentó a una realidad diferente, tanto en el plano interno como en el externo. En el ámbito interno, como vimos, el problema más inmediato y amenazador fue el descontrol inflacionario. En 1980 la inflación había llegado al 100%, pero en 1983 ya había superado el 200% anual. En el campo externo, el problema era el desajuste de las cuentas del país con sus acreedores internacionales. Los saldos negativos de la balanza comercial y las dificultades crecientes con el balance de pagos tornaron más difícil la situación de las cuentas externas. Esto era una seria amenaza para la obtención de nuevos créditos en el exterior, necesarios para inversiones y para el financiamiento de las importaciones y exportaciones.

El último representante de la dictadura militar, Joâo Batista de Figueiredo (1979-1985), intentó mantener el crecimiento económico de acuerdo con las metas del III PND, que en realidad no diferían demasiado del plan anterior. En la práctica, el agravamiento de la situación de las cuentas externas, y la creciente presión de los acreedores internacionales a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), llevaron a la dictadura a cambiar de rumbo ya en 1981. La dictadura decidió dejar de lado el III PND y ajustar la economía para enfrentar las dificultades del balance de pagos. A partir de setiembre de 1982, las importaciones sufrieron recortes profundos y en febrero de 1983, con una fuerte devaluación del cruceiro del 30%, el gobierno pasó a estimular al máximo las exportaciones. En realidad, la dictadura estaba optando por la recesión económica interna como forma de resolver los problemas del balance de pagos, y al mismo tiempo, mejorar la posición de las reservas brasileñas.[12]

Después del colapso financiero de México, en agosto de 1982, Brasil tuvo grandes dificultades para cumplir con sus compromisos externos durante los meses de septiembre y octubre de ese año. En aquel "septiembre negro", Brasil no pudo pagar sus deudas de corto plazo, a punto tal que las agencias bancarias brasileñas en el exterior tuvieron que ser socorridas diariamente para seguir operando. En noviembre de 1982, el propio presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, llegó a Brasil para negociar un empréstito de emergencia. En consecuencia, el equipo

11 Camargo, José Marcio. "Do milagre a crise: a economía brasileira nos anos 80", en Arida, Pérsio, org., *Divida externa, recessâo e ajuste estrutural.* Río de Janeiro, 1983, pp. 181-188.

12 Kucinski, Bernando y Brandford, Sue. *A ditadura da divida,* San Pablo, 1987, pp. 189.

económico de Figueiredo, liderado por el ministro de Planeamiento, Delfim Neto, implementó entre 1981 y 1984 una política fuertemente recesiva. Las importaciones se redujeron drásticamente, cayendo de 22 mil millones de dólares en 1980 a menos de 14 mil millones en 1984, pero se mantuvieron las necesarias, como el petróleo y otras materias primas, junto a los equipos indispensables. A la vez, las exportaciones fueron estimuladas de diferentes maneras, ya sea a través de la política cambiaria, de subsidios o de incentivos fiscales, permitiendo que subieran de 20 mil millones a 26 mil millones de dólares entre 1982 y 1984. Este crecimiento fue el resultado del aumento del volumen físico de las exportaciones dado que los precios externos de los productos exportables, especialmente las materias primas, continuaban en baja. El consumo interno se contrajo por la disminución de los gastos del gobierno y de los salarios en general, además de la elevación de las tasas de interés. Cayó el nivel de producción y de empleo, a punto tal que la variación del PBI fue negativa entre 1981 y 1983. Los objetivos principales de la recesión promovida por el gobierno consistían en bajar el consumo interno, disminuir las importaciones y elevar el ingreso divisas vía exportaciones. En realidad, más que objetivos, fueron compromisos que el gobierno asumió con el FMI, registrados en sucesivas cartas de intención - siete en total - como condición para mantener abiertos los canales financieros internacionales.[13]

A pesar que la recesión provocó grandes sacrificios económicos y sociales para la población brasileña, cumplió su finalidad, sobre todo porque crecieron los superávits comerciales - 6 mil y 13 mil millones de dólares en 1983 y 1984, respectivamente - y también las reservas (cerca de 12 mil millones de dólares en 1984). Estos factores y una situación un tanto más favorable, como la baja de los precios del petróleo y de las tasas de interés internacionales, permitieron retomar el crecimiento económico interno, entre 1984 y 1986, con un PBI tendiendo al crecimiento, superior al 6% anual.[14]

El costo social y económico, sin embargo, fue muy alto. La profunda recesión económica de 1981-1983 generó un elevado número de quiebras y concursos preventivos a nivel empresarial, además de varios millones de desempleados y subempleados en todo el país. Estos hechos aceleraron la crisis política e institucional del régimen militar surgido en 1964, obligándolo a negociar diversos mecanismos de transición democrática con las fuerzas de la oposición, los partidos políticos, sectores del empresariado, de la clase media y de los trabajadores.

Con la asunción de los nuevos gobernantes en marzo de 1985 -José Sarney asumió la presidencia ante la sorpresiva muerte del electo Tancredo Neves -nació la "nueva república", que contaba con el amplio apoyo social de los empresarios y de los asalariados, comprometidos en el proceso de democratización política e institucional y la implementación de reformas económicas y sociales. No obstante, las

13 Teixeira, Francisco M.P. y Totini, María Elizabeth, op. cit., pp. 236-237.

14 Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930.1987*, San Pablo, 1988, pp. 284-285.

dificultades económicas que debió enfrentar el nuevo gobierno eran considerables. Sin dudas, la recesión era cosa del pasado y la economía estaba nuevamente en crecimiento. Sin embargo, el crecimiento registrado entre 1984 y 1985 representaba apenas la recuperación de los niveles de actividad económica verificados en 1980. El PBI rondó el 7% de crecimiento anual y las exportaciones se estabilizaron en alrededor de 24 mil millones de dólares anuales, generando grandes superávits comerciales de más de 12 mil millones de dólares y garantizando la recuperación de las reservas brasileñas. En parte, la mejoría de los saldos comerciales y de las reservas se debió a la significativa caída de las tasas de interés internacionales y de los precios del petróleo -que cayó a 17 dólares el barril en 1986- además de la recuperación de los precios de algunos productos exportados.[15]

En el ámbito de la política exterior, el régimen militar brasileño orientó su accionar hacia tendencias nacionalistas, ante la perspectiva de poder utilizar la variable externa como instrumento para alcanzar los requisitos para el desarrollo, en línea con los esfuerzos emprendidos por los gobiernos de Vargas y Kubitschek, y de los propósitos inherentes a la Política Exterior Independiente (PEA) de inicios de los sesenta. De esta manera, las demandas internas del desarrollo se convirtieron en el sustento de la política exterior, destinada a crear y a viabilizar los medios con los que las modalidades e intensidad de la participación externa se articulan con la intervención emprendedora del Estado y la dinámica de la sociedad.[16]

En una primera etapa, durante la presidencia de Humberto Castelo Branco (1964-1967) Brasil abandonó la PEA y aceptó la división bipolar del mundo, como así también la hegemonía de Estados Unidos en América Latina. Pero su sucesor, Arthur Costa e Silva, reformuló la política exterior, más atenta al interés nacional, movilizada "en torno a las motivaciones económicas, de manera de asegurar la colaboración externa necesaria a la aceleración de nuestro desarrollo", y agregaba: "la finalidad es colocar la acción diplomática al servicio del desarrollo mediante el máximo aprovechamiento de las oportunidades que el sector externo pueda ofrecer al avance del progreso y la modernización del país".[17] El sector externo se tornó, por lo tanto, estratégico en términos de comercio, tecnología y capital, y el desarrollo pasó a ser concebido como una responsabilidad nacional. La política exterior, entonces, no tuvo espacio para alineamientos incondicionales u oposiciones automáticas, recuperando el margen de autonomía, rehabilitando al mismo tiempo, el principio de soberanía. La dictadura de Costa e Silva generó las condiciones necesarias para la cohesión entre las políticas interna y externa al recuperar la concepción nacional-desarrollista y acompañarla en función complementaria al

15 Miranda, Juan Carlos, "Dinámica da economía brasileira nas décadas de 70 e 80", en Cano, Wilson, coord. *Sao Paulo no limiar do século XXI. Cenários e diagnósticos: a economía no Brasil e no mundo*, San Pablo, 1992, vol.1.

16 Cervo, Amado Luiz y Bueno, Clodoaldo, *História da política exterior do Brasil*, San Pablo, 1992, p. 331

17 Brasil, Ministério de Relaçôes Exteriores, *Documentos de Política Externa*, vol. I, pp. 1-21. Relatório 1967.

movimiento de la diplomacia. Desde entonces, los problemas del subdesarrollo y las posibilidades de superación pasaron a explicar la política exterior. En realidad, la política externa correspondió a los designios del desarrollo restringido, en la medida que buscaba fortalecer la economía antes que equilibrar las desigualdades sociales. Durante el período de aceleración del crecimiento económico, entre 1968 y 1973, sustentó el proyecto "Brasil gran potencia", con sensibles repercusiones sobre el sistema internacional. Se caracterizó, sobre todo, por la ampliación de las bases de una relativa autonomía, con la participación del capital extranjero asociado al capitalismo de Estado y su avance sobre sectores estratégicos de la economía. La diplomacia fue concebida y mantenida como instrumento del expansionismo económico.

La dictadura de Figueiredo apuntó al desarrollo como objetivo de la diplomacia, expresado tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales, en el comercio y los servicios, en la lucha contra el proteccionismo del Norte, propiciando un nuevo orden internacional y la cooperación Sur-Sur, y enfrentando, también, el desafío que planteó la deuda externa.[18]

Brasil dejó de lado sus históricas y tutelares "relaciones especiales" con Estados Unidos, y la naturaleza de esas relaciones pasó a ser percibida como de una "rivalidad emergente". Washington había intentado cooptar a Brasil entre sus objetivos de contención del comunismo, que se plasmó durante la dictadura de Castelo Branco. Pero el crecimiento económico brasileño resultaba perjudicial para los intereses estadounidenses, a menos que fuese inducido y controlado por sus bancos y empresas. Parecía que esta situación llevaría al conflicto, aunque su intensificación no era conveniente para Brasil, por eso tuvo que elaborar una estrategia de flexibilidad para administrarlo en su propio beneficio. En ese sentido, mantuvo un intenso y permanente diálogo bilateral y generó un importante poder de negociación mediante la ampliación de las relaciones con terceros. Las negociaciones con Estados Unidos abarcaron variados intereses, como el Tratado de No Proliferación Nuclear que Brasil se negó a firmar, las limitaciones a las importaciones de café soluble, los cupos para textiles brasileños, el acuerdo internacional del cacao y la reacción negativa a la mayor participación de Brasil en los ámbitos internacionales. El desencuentro más relevante fue el acuerdo nuclear que Brasil firmó con Alemania el 27 de junio de 1975, y que significó fuertes presiones de Washington sobre los dos países. A ello se sumó la política exterior en defensa de los derechos humanos llevada a cabo por la administración Carter que condicionó la ayuda militar al régimen de Brasilia. Como muestra de estas tensas relaciones está la invitación a Geisel en 1975, que nunca se concretó.[19]

Ante las dificultades con los Estados Unidos, la alternativa de Itamarraty viró hacia Europa occidental, firmándose diversos acuerdos en múltiples áreas con

18 Brasil, Ministério de Relaçôes Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Vol. 1, pp. 7-19, 1977.

19 *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 6 de octubre de 1976. *Folha de Sâo Paulo*, 11 de octubre de 1976.

varios países como Portugal, Alemania, España, Francia, Suecia, Dinamarca y Noruega. Este despliegue diplomático desembocó en un incremento del comercio bilateral, de las inversiones europeas en Brasil y de la cooperación, destacándose en particular Alemania, que además de mantener el más amplio y complejo programa ccoperativo, se transformó en el segundo inversor en Brasil.[20]

La estrategia de inserción internacional, movilizada por los fines del nacional-desarrollismo, reservó al Sur del continente funciones complementarias a las del Norte. Mientras de este Brasil buscó recursos financieros y tecnología y, en escala reducida, dimensionada a sus posibilidades, se dispuso a transferirlos al Sur, en la región no encontró socios en condiciones materiales o con voluntad política para tornar efectiva una cooperación igualitaria. Es por eso que se firmaron una serie de acuerdos con Uruguay, Paraguay y Bolivia, con la finalidad de reforzar la posición brasileña en la Cuenca del Plata. Estos contratos bilaterales incrementaron el comercio y la cooperación, debatidos en el seno de comisiones mixtas. De esta manera, se orientaron diversos proyectos de vinculación ferroviaria y por carreteras, construcción de puentes y ampliación de otros medios de transporte y comunicaciones con todos los países vecinos. Esta política fue complementada mediante un estímulo a las exportaciones brasileñas con generosos créditos oficiales. Argentina, a pesar de transformarse en el tercer socio comercial de Brasil y el primero en productos manufacturados, luego de Estados Unidos y Alemania, intentó obstaculizar estos esfuerzos de integración, ante el temor expansionista que imponían las visiones geopolíticas brasileñas. Itamaraty también desplegó una acción diplomática en África atlántica, en búsqueda de nuevos mercados, logrando acuerdos de cooperación técnica con Ghana, Costa de Marfil, Togo, Zaire y Senegal.[21] Brasil, a través de su cancillería, fue logrando no solo nuevos mercados, sino también una mayor presencia y participación en el concierto internacional de naciones.

## *La economía y la política exterior de Argentina*

Mientras el régimen militar brasileño iniciaba una lenta y condicionada apertura política, en la Argentina comenzaba la violenta dictadura de las Fuerzas Armadas encabezada inicialmente por Jorge Videla con el apoyo del sector empresarial vinculado a las exigencias de los mercados. Los objetivos del régimen a largo plazo apuntaban a modificar estructuralmente el modelo de sustitución de importaciones y restablecer una Argentina de matriz agropecuaria. Esta debería ser vinculada modernamente al mundo a través de los circuitos del sistema financiero internacional, intentando al mismo tiempo, subordinar el sector industrial a los postulados del liberalismo. Para ello, era necesario erradicar, mediante el

20 Coffey, Peter. *O Brasil e a Comunidade Económica Européia. Brasil, Perspectivas internacionais*, Río de Janeiro, 1985, págs. 8-12.

21 Cervo, Amado Luiz y Bueno, Clodoaldo, op. cit., p. 379.

terrorismo de Estado, a quienes se manifestaron contra ese proyecto, eliminar a las llamadas industrias ineficientes e inhibir a los asalariados indisciplinados. Para que este programa fuese eficaz era necesario subordinar intereses sectoriales, inclusive de grupos aliados a la dictadura. Contrariando su propio discurso, los grupos liberales recurrieron a un Estado fuerte e interventor, caracterizado como tutor y regulador, con precios controlados, en una economía semi cerrada y a la liberalización del mercado de capitales. De esta manera, la dictadura necesitaba un Estado disciplinado para privatizar a las empresas que mantenían empleos improductivos, que apuntara al desmantelamiento del sistema de subsidios, y a la destrucción de los sindicatos y de las organizaciones populares.

La apertura del mercado argentino devastó a las industrias nacionales, que no pudieron competir con los productos importados de Europa, Estados Unidos, Japón y otros países asiáticos. De esta manera, la participación de la industria en el PBI de la Argentina, del orden del 30% en 1974, declinó al 25% en 1980, mientras la deuda externa saltaba de 7.500 millones de dólares en 1975 a cerca de 27.100 millones en 1980. Este endeudamiento y la apertura de la economía, sirvieron para estimular formas de consumo suntuario, importaciones superfluas y de bienes que la propia Argentina producía. El incremento de la acumulación de capital, a través del deterioro salarial, no significó, por consiguiente, la ampliación de las inversiones productivas que alimentasen un nuevo ciclo de expansión de la economía. Los excedentes, apropiados por los grandes empresarios y banqueros, se evadieron del país en medio de una incontrolable especulación financiera y de la recesión industrial, dejando a los argentinos con la mayor deuda per cápita del mundo. La dictadura consiguió, de este modo, transformar radicalmente la dinámica económico-social, al sentar las bases de un nuevo modo de acumulación basado en la re-primarización de la producción y en la actividad rentística y financiera.[22]

Con relación al contexto internacional, las consecuencias del proceso de internacionalización desarrollado en un marco general de crisis, se vinculó con la exacerbación de prácticas especulativas en los mercados financieros. Estos factores, en un escenario caracterizado por las asimetrías de poder, sumados a las políticas liberales y aperturistas, formaron parte de una puja desde los grandes centros de la economía mundial y los organismos internacionales, para lograr la inserción de los países en desarrollo a los nuevos circuitos financieros.

En este aspecto, los factores externos adquirieron significativa importancia. Estados Unidos, ya había intervenido en forma indirecta en Brasil y Chile, apoyando golpes de Estado en el marco de la Guerra Fría e impulsando la liberalización de los mercados. La dictadura argentina intentó, entonces, superar los conflictos sociales por medio de la represión, y al mismo tiempo implementar un mercado libre como principal asignador de recursos para terminar con el orden vigente, y pasar así a nuevas formas de regulación y de control de la conflictividad social. En

22 Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, 2008, pp. 683-685.

adelante, el mercado disciplinaría a la fuerza de trabajo al tiempo que las luchas corporativas se trasladarían también a ese mismo ámbito.[23]

En este sentido, la política económica implementada en la Argentina a partir de 1976 no puede comprenderse si no se la relaciona con los vínculos que la nación rioplatense estableció con Washington. Sin embargo, estas relaciones debieron atravesar un itinerario sinuoso porque luego de un primer momento, en el cual, la embajada norteamericana pareció favorecer el golpe militar y respaldar a la dictadura, las relaciones comenzaron a deteriorarse. Se inició un período de divergencias que dieron lugar al enfriamiento de los vínculos bilaterales en torno a tres cuestiones: los derechos humanos, la transferencia de armamentos y la política nuclear autónoma seguida por Buenos Aires. Esta etapa coincide con la asunción del demócrata James Carter en 1977, cuya política exterior se basó en la defensa de los derechos humanos, y en esa dirección inició una fuerte ofensiva contra la dictadura de Videla por la sistemática violación a esos derechos. Ya en febrero de 1977 Estados Unidos redujó la ayuda militar a la Argentina en casi la mitad de los montos establecidos. A partir de entonces, el problema de los derechos humanos fue la variable que marcaría las relaciones bilaterales argentino-estadounidenses hasta 1980.

La temática del desarrollo nuclear autónomo argentino constituyó otra cuestión conflictiva en la agenda bilateral. Buenos Aires sostuvo la postura tradicional del país, que rechazaba la ratificación de los acuerdos nucleares por considerarlos discriminatorios, y mantuvo su reticencia a adherirse al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares aprobado en 1968 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.[24]

No obstante, se fue produciendo una gradual flexibilización de las relaciones entre los dos países, porque Washington reconoció un mejoramiento relativo de la situación política argentina. También influyó el cambio de actitud del régimen militar que, evitando las críticas globales al gobierno norteamericano, atribuyó las desinteligencias entre ambas administraciones a determinados funcionarios y legisladores estadounidenses. Por otro lado, sectores internos de los Estados Unidos -las fuerzas armadas junto a empresas comerciales y financieras con intereses en Argentina- presionaron sobre la administración demócrata oponiéndose a su política con respecto a Buenos Aires.[25] Se inició entonces un período más fluido de las relaciones entre los dos países, que se tradujo en el otorgamiento de créditos del Eximbank destinados a financiar la compra de turbinas para

23 Rapoport, Mario y colaboradores, op. cit., pp. 645-646

24 Una síntesis de este proceso puede verse en Russell, Roberto, "Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del alineamiento heterodoxo a la recomposición madura", en Hirst, Mónica (comp.). *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos.* Buenos Aires, 1987.

25 Para más detalles de las diferencias internas en los sectores de poder estadounidense consultar Spanier, John, *La política norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial.* Buenos Aires. 1991.

el proyecto hidroeléctrico de Yaciretá. Por su parte, la dictadura argentina se comprometió a permitir que una delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) verificara el estado de esos derechos en el país del Plata. Sin embargo, cuando la Unión Soviética invadió Afganistán y Washington impuso un embargo de granos sobre la potencia socialista, la Argentina asumió una posición "autonomista" al rechazar esa presión cerealera. Si bien la dictadura condenó expresamente la intervención soviética, detrás de ese "autonomismo" subyacía la dependencia argentina de las exportaciones de granos hacia la Unión Soviética, que se había convertido en su principal importador. En consecuencia, las presiones de Washington no lograron que el gobierno argentino mostrara una actitud cooperativa en favor de sus intereses. La posición argentina reflejó la pragmática necesidad, impulsada por intereses locales, de comerciar con la Unión Soviética.[26]

En otros planos, las relaciones bilaterales resultaron menos afectadas, dado que a pesar de las presiones del gobierno de Carter, la llegada de capitales privados de origen norteamericano aumentó en forma considerable. El comercio mutuo, las inversiones directas y los préstamos privados se desarrollaron con fluidez, respondiendo a las expectativas positivas que el sector empresarial del país del Norte tenía acerca de la política económica liberal del gobierno militar.

Con la asunción de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos, en enero de 1981, se inició una nueva etapa, con contactos más estrechos entre ambos países, prolongada hasta la guerra del Atlántico sur. El ascenso del mandatario estadounidense fue acompañado de una nueva estrategia de "contención del comunismo". En consecuencia, las relaciones bilaterales debían relegar el tema de los derechos humanos y enfocarse en el alineamiento del régimen militar con Occidente. De esta manera, el país del Plata se encontró con la oportunidad de implementar un acercamiento más activo con Estados Unidos en el marco del recrudecimiento de la Guerra Fría.

La solidaridad argentina con la estrategia global norteamericana hizo creer a la cúpula militar argentina que su colaboración con Estados Unidos -apoyando a los "contras" nicaragüenses en América Central- sería correspondida con una devolución de lealtades. El propio gobierno republicano contribuyó a desarrollar esta percepción al privilegiar las relaciones militares en función de políticas ideologizadas, y al otorgarle a Leopoldo Galtieri -el nuevo dictador argentino- una amistad preferencial en torno a la visión compartida de un mundo dividido en dos bloques irreconciliables.

Tras la ocupación de Malvinas en abril de 1982, la diplomacia militar realizó, obligada por las circunstancias, un cambio sustancial de su política internacional. La inesperada evolución de la operación obligó a formular un discurso político que

26 Rapoport, Mario, "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas", en Perina, Rubén y Russell, Roberto, (eds.). *Argentina en el mundo, 1973-1987.* Buenos Aires. 1988, pp. 182 y 183.

contrastaba con las afirmaciones sustentadas hasta entonces. Ante las sanciones económicas y militares de Estados Unidos y el apoyo de Washington a Gran Bretaña, la dictadura argentina, que había remarcado su pertenencia a Occidente, se declaró dispuesta a recibir ayuda de la propia Unión Soviética.[27]

Pese a su proclamada postura pro occidental, la dictadura militar se había mantenido dentro del Movimiento de Países No Alineados (NOAL), al que la Argentina se integró durante el anterior gobierno peronista. La intención original de Galtieri era disminuir progresivamente el bajo perfil argentino en el Movimiento con el propósito posterior de desligarse. Sin embargo, durante la ocupación de las Malvinas, los apoyos encontrados dentro de los países no alineados llevaron a la dictadura a revalorizar su presencia en el NOAL. El canciller Nicanor Costa Méndez, en la reunión del Movimiento en La Habana, comparó la lucha de la Argentina por Malvinas con las libradas por Argelia, India, Cuba y Vietnam para lograr su independencia. De todos modos, esta improvisada vocación tercermundista no logró credibilidad internacional.[28]

Luego de la derrota militar en Malvinas siguió un período de pronunciada frialdad en las relaciones argentino-estadounidenses. El nuevo canciller argentino, Juan Aguirre Lanari, sostuvo una política neutralista orientada a salvaguardar la "propia capacidad de autodeterminación". El último dictador, Reynaldo Bignone, le restó importancia al conflicto Este-Oeste y reprobó también la intervención de gobiernos extranjeros en los problemas de América Central, en obvia alusión a Estados Unidos. En los tramos finales de su gestión, la dictadura argentina se opuso a la invasión militar estadounidense contra Granada y, en desacuerdo con Washington, apoyó la candidatura de la Nicaragua sandinista al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En tanto, la administración Reagan trató de otorgar nueva fluidez a las relaciones bilaterales. A partir de julio de 1982, en sucesivos pasos, levantó las sanciones económicas y militares impuestas a la Argentina y expresó sus deseos de restablecer la cooperación entre ambos países. Finalmente, el gobierno estadounidense votó a favor del proyecto de resolución presentado en las Naciones Unidas por los países latinoamericanos, que pedía a los gobiernos de la Argentina y Gran Bretaña la reanudación de las negociaciones a fin de encontrar una solución pacífica a la disputa por Malvinas.[29]

En lo referente a las relaciones con la Europa atlántica, sobre todo en los ámbitos económico y comercial, se observaba un deterioro desde los años seten-

27 Russell, Roberto, "La política exterior del Proceso", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1980-1995*. Buenos Aires, 1996, p. 317.

28 Madrid, Eduardo, "Las relaciones argentino-brasileñas, 1810-2001", en Lacoste, Pablo, comp. *Argentina, Chile y sus vecinos*. Mendoza, 2004, p. 142.

29 Aguirre Lanari, Juan R., "Una ruta transitable, 1982-1983", en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. *La política exterior argentina y sus protagonista, 1980-1995*. Buenos Aires. 1996, p. 332.

ta. Las restricciones a las importaciones de carne impuestas por la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1974 motivaron infructuosos reclamos por parte de la Argentina. Hacia 1982, se produjo una baja del precio de la carne, inducida por los grandes excedentes de la Comunidad colocados en el mercado mundial a precios subsidiados, que convirtieron a los europeos, incluso, en competidores de la Argentina. Entre 1971 y 1980 las exportaciones argentinas a la CEE (incluyendo a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, que se incorporaron en 1973) habían descendido del 49,6 al 27,1 %. A estos hechos se sumó la disminución de fondos europeos, que a partir de la "crisis de la deuda" latinoamericana y el colapso de la economía local, no contribuyeron a paliar los problemas financieros de la Argentina.[30]

La política represiva de la dictadura militar fue otro tema que tensó las relaciones entre la Argentina y Europa Occidental. Los gobiernos de España, Francia, Italia, Suecia e Irlanda solicitaron explicaciones en numerosas oportunidades a las autoridades argentinas sobre el destino de ciudadanos de sus respectivos países que habían sido secuestrados. La acción de los exiliados argentinos en Europa también contribuyó a aumentar la imagen negativa del régimen militar, y los intentos de éste por revertir esta situación a través de la creación, en 1977, de un "Centro Piloto" en París para justificar o desmentir las acciones del gobierno, resultaron infructuosos.[31] La Guerra de Malvinas sumó complicaciones a las relaciones con la Comunidad Europea. En este conflicto se puso en juego la fuerza de los vínculos que unían a la Comunidad con la alianza atlántica y las perspectivas de la integración política de Europa. Tras algunas vacilaciones iniciales, los países europeos terminaron respaldando a Gran Bretaña y dando la espalda a los reclamos de soberanía efectuados por la Argentina. El apoyo al Reino Unido tuvo su primera expresión cuando varios países europeos que habían vendido armas a la Argentina -Francia, Italia, Alemania- dispusieron la suspensión de la venta de material bélico. Poco después, la Comunidad Europea impuso un embargo comercial contra la Argentina, extendido entre el 16 de abril y el 22 de junio de 1982. Correspondería al gobierno democrático iniciar la compleja tarea de recomponer los contactos políticos, económicos y culturales con Europa Occidental.

## *El endeudamiento externo*

La segunda mitad de la década del setenta se caracterizó por una gran liquidez en los mercados financieros mundiales, derivada del abultado déficit en la cuenta corriente norteamericana y los saldos comerciales positivos de los países de la OPEP, que ampliaron aún más la magnitud de los fondos prestables. Mientras

30 Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio, "Europa Occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° especial 14-15, Buenos Aires, 1998, pp. 126 y 134.

31 *Nuestro Tiempo*, tomo 20, Buenos Aires, 1991, pp. 91-93.

tanto, las bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados disminuyeron la demanda de créditos con fines productivos.

En este contexto, los países en vías de desarrollo, y especialmente los de América Latina, comenzaron a jugar un importante papel como tomadores de créditos para financiar sus déficit comerciales -en muchos casos incrementados por el efecto de los nuevos precios del petróleo-, cubrir su necesidad de recursos para proseguir con las estrategias de industrialización, solventar los gastos del Estado o desarrollar nuevas estrategias en materia financiera. Los grandes bancos se encontraban particularmente interesados en estos nuevos tomadores de crédito, porque así podían compensar la reducción de las colocaciones en los países desarrollados y expandir geográficamente sus negocios, favorecidos, además, por la posibilidad de cobrar intereses variables y, dado el mayor riesgo que entrañaban los nuevos tomadores, imponer tasas más altas, con las cuales se creía posible evitar el riesgo crediticio global de la cartera.[32]

En realidad, hacia principios de los ochenta las economías latinoamericanas se encontraban en un estado de grave vulnerabilidad externa. Ello se debió al enorme flujo de préstamos que se volcó hacia la región desde los años setenta con los petrodólares y la posterior suba de los intereses, de tal modo que la deuda pasó de 79 mil millones de dólares en 1975 a cerca de 370 mil millones en 1982, cuando estalló la crisis en México. El estancamiento económico posterior bloqueó las inversiones productivas, deprimió los mercados internos y condenó a la región a una prolongada recesión, porque una parte sustancial de los ingresos de sus habitantes fue destinada al pago de los préstamos e intereses.

La política económica implementada por Martínez de Hoz creó en la Argentina una serie de condiciones que situaban al país en un lugar privilegiado como receptor de recursos. En este sentido, la reforma financiera de 1977 liberó por completo los movimientos de capitales de todo tipo con el exterior, a lo que se sumó la profunda apertura comercial. Por otra parte, los desequilibrios fiscales y comerciales podían financiarse con recursos externos. Por último, la tasa de interés se situaba en niveles superiores a los internacionales, estimulando el ingreso de fondos y un avance de movimientos especulativos. Por esto, los préstamos hacia la Argentina ocuparon un lugar importante en la cartera de la banca internacional, sólo superado en América Latina por Brasil y México.[33]

El proceso de endeudamiento externo de la Argentina atravesó por dos etapas. La primera transcurrió entre 1976 y 1979, y tuvo como principal protagonista al sector público. Dadas las dificultades para el acceso al crédito interno, la necesidad de financiamiento se orientó hacia la banca internacional. Buena parte de los préstamos se dirigió a la formación de una importante reserva de divisas, que

32 Rapoport, Mario. "Globalización y economía mundial", en *Coyuntura y Desarrollo*, N° 215, Buenos Aires, agosto de 1986, p. 18-21

33 CEPAL. *Transformación y crisis: América Latina y el Caribe: 1950-1984*. Santiago, 22 de abril de 1985, p. 26.

creció en casi 10.000 millones de dólares durante el trienio, y que tenía por objeto fortalecer las condiciones para la posterior implementación de una política de estabilización basada en la utilización del tipo de cambio como ancla del sistema de precios. La manipulación de las reservas condujo a un negocio formidable para la intermediación financiera. Para el Estado, en cambio, esta estrategia representó, por los intereses a pagar, un costo estimado de 500 millones de dólares.[34]

La segunda etapa, entre 1980 y 1981, está vinculada a los desequilibrios percibidos en diversos renglones del balance de pagos. La apertura comercial y el retraso cambiario incrementaron la demanda de importaciones, los viajes turísticos al exterior y la remisión de utilidades y regalías por el capital y la tecnología foráneos, provocando un déficit comercial y de la cuenta corriente. Se inició también un crecimiento acelerado del endeudamiento del empresariado, que podía responder en algunos casos a las necesidades de la actividad productiva, pero que generalmente fue contrapartida de la especulación o de fuga de capitales. Además, se produjo un incremento de erogaciones no identificadas en el balance de pagos, que incluía algunos movimientos ya citados, como las fugas de capital y las compras de material bélico por parte del Estado, que mantenía conflictos con países vecinos como Chile y se preparaba para el desembarco en las Islas Malvinas.[35]

Si bien durante la primera etapa el endeudamiento se reflejaba en el crecimiento de las reservas, la segunda etapa rompió con este comportamiento. Las salidas de divisas representaron, entonces, más del 60 % del incremento del nuevo endeudamiento contraído. De esta forma, el esquema se tornaba cada vez más riesgoso. Por un lado, el ingreso de capitales dependía del sostenimiento de las particulares condiciones del mercado financiero mundial. En segundo lugar, el retraso cambiario continuaba acentuándose, y con él se incrementaba el riesgo de una devaluación no pautada. Una parte del endeudamiento consistía en flujos especulativos que trataban de beneficiarse con el diferencial entre las tasas de interés en dólares y en pesos altamente positivo, mientras la tasa de devaluación no superara el ritmo de la inflación. La expectativa de devaluación podía provocar una corrida hacia las divisas, desatando una crisis sin precedentes, ya que la simultánea fuga de capitales había sacado del país una buena porción de las divisas ingresadas como endeudamiento y la capitalización de intereses debía incrementar necesariamente la demanda futura de divisas. Las maniobras especulativas aumentaban, entonces, el riesgo y forzaban el alza de las tasas de interés para retener las colocaciones en el mercado financiero. Pero esto agravaba la situación, al hacer crecer, por un lado, la masa de intereses capitalizados

34 El proceso de endeudamiento de la Argentina puede consultarse en Ferrer, Aldo, "Cómo se fabricó la deuda argentina", en Minian, Isaac, (comp.). *Transnacionalización y periferia semiindustrializada*, México, 1983.

35 Para más detalles consultar Calcagno, Alfredo, *La perversa deuda argentina*. Buenos Aires, 1985.

y estimular, por el otro, la tasa de inflación y la revaluación del peso. El sistema era cada vez más explosivo.[36]

Muchos de los afectados por su alto grado de exposición al endeudamiento tenían, incluso, deudas ficticias, ya que habían cancelado una proporción de hasta el 50 % de sus compromisos con el exterior sin declararlo ante los organismos oficiales. Este punto era especialmente relevante, ya que una parte importante de las deudas estaba garantizada por el Estado argentino y porque el sector empresario se benefició en años posteriores con programas de reducción de deuda, que llevaron en gran medida a su estatización.[37]

La hegemonía del sector financiero alentó las prácticas especulativas. Entre ellas cabe mencionar dos ejemplos. El primero se basaba en el aprovechamiento del diferencial de tasas de interés, interna y externa. En este caso el mecanismo utilizado era relativamente simple: se introducían dólares prestados por bancos extranjeros, se los pasaba a pesos, se realizaban ganancias por la tasa de interés nominal interna mucho mayor que el costo del crédito, fijado por la tasa de interés externa y el ritmo de devaluación, después se reconvertían los pesos a dólares, se los sacaba del país y depositaba en un banco extranjero, y se obtenía un nuevo crédito en dólares de ese banco con la garantía del depósito; y así se repetía la operación. El otro mecanismo importante fue el del seguro de cambio, establecido por el Banco Central en junio de 1981, cubriendo el repago de créditos externos privados de hasta dieciocho meses: "no obstante la prima del 2 % mensual que debía pagarse y la fórmula de indexación aplicada, este seguro significó un subsidio que fue ampliamente utilizado por el sector privado, incluso mediante la práctica del autopréstamo".[38]

La situación de Brasil, en la primera mitad de la década de 1980, presentaba aspectos menos dramáticos y negativos. El país vecino logró un notable crecimiento de su sector industrial, alcanzando un extraordinario nivel de crecimiento. Entre 1960 y 1984 el PBI brasileño se multiplicó cuatro veces, en cambio la Argentina ni siquiera llegó a duplicar su PBI en esos 24 años. Sin embargo, el endeudamiento externo de Brasil había crecido a niveles desconocidos y la inflación superaba el 200% anual, generando, además, el empobrecimiento de vastos sectores sociales que fueron marginados del crecimiento global de la economía.

En ese punto se encuentra también la profunda diferencia que separa el endeudamiento argentino respecto a la experiencia de Brasil. Mientras en este país el recurso de endeudarse con el exterior respondió a la estrategia de completar su proceso de industrialización, avanzando hacia un estadio mucho más complejo

36 Rapoport, Mario y colaboradores. *Historia económica...*, Buenos Aires, 2008, p. 661.

37 Los mecanismos del endeudamiento pueden verse en Schvarzer, Jorge. *Implantación de un modelo económico: la experiencia argentina entre 1975 y el 2000.* Buenos Aires, 1998.

38 Sobre esta temática puede consultarse la sólida investigación de Olmos, Alejandro. *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre le ocultaron.* Buenos Aires, 1995.

y con mayor demanda de inversiones de capital y de fuentes de financiamiento, en la Argentina el endeudamiento fue utilizado para solventar la especulación, la fuga de capitales, la compra de armamentos y la demanda de consumo. Este proceso implicó un alto costo en materia productiva, ya que la política para la atracción de capitales imponía una desprotección absoluta a las actividades productivas internas y un costo por la vía del incremento de las tasas de interés imposible de solventar. De allí que mientras muchos países, como Brasil, entendían al endeudamiento fundamentalmente como una forma de resolver sus problemas productivos, la Argentina se endeudó para destruir su aparato productivo, hipotecando su economía y arrasando la base productiva que podía contribuir a levantar posteriormente esa hipoteca.[39]

## *Las relaciones bilaterales*

Durante las dictaduras encabezadas por los generales Videla y Geisel en Brasil se percibió un acercamiento bilateral argentino-brasileño, aunque no exento de conflictos, que tuvo como eje central la necesidad mutua de resolver el problema de la utilización de los recursos hidroeléctricos en la Cuenca del Plata. En particular, el de la compatibilización de las cotas de la represa hidroeléctrica brasileño-paraguaya de Itaipú, ubicada en Brasil, a escasos kilómetros de la frontera con la Argentina, y la del emprendimiento argentino-paraguayo de Corpus, ubicado sobre el Paraná. En este marco, la Argentina se esforzó por imponer en los foros multilaterales el principio de consulta previa en los ríos compartidos con otros países. Pero esta política fracasó frente al avance unilateral brasileño en materia de emprendimientos hidroeléctricos durante las etapas de la dictadura militar autodenominada Revolución Argentina (1966-1973) y de los gobiernos peronistas (1973-1976). Esta estrategia de "los hechos consumados" impulsada por Itamaraty fue parte del modelo "desarrollista" iniciado por el régimen militar de Castelo Branco.[40]

Respecto a la cuestión Corpus-Itaipú, la dictadura argentina percibió que el principio de consulta previa no había logrado frenar Itaipú, y que mientras esta represa era para marzo de 1976 una realidad concreta, los emprendimientos hidroeléctricos argentinos de Corpus y Paraná medio eran apenas proyectos. Atendiendo a los reclamos de los sectores "desarrollistas" de las Fuerzas Armadas, el gobierno de Videla intentó imitar el modelo de desarrollo brasileño iniciado en 1964, al menos en lo que respecta a los ámbitos hidroeléctrico, nuclear y petrolero. En este contexto, el régimen militar argentino intentó alcanzar algún tipo de entendimiento con el país vecino. En ese sentido, la Operación Cóndor[41] permitió

39 Rapoport, Mario y colaboradores, op. cit., p. 662.

40 Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil...*, Buenos Aires, 2005, p. 385.

41 Sistema de inteligencia e información de las dictaduras del Cono Sur ideado para reprimir a los sectores opositores.

mantener fluidos contactos entre algunos sectores de las Fuerzas Armadas de los dos países, aunque mediante métodos clandestinos, es decir, fuera de los ámbitos oficiales. Tampoco fue casual que la dictadura de Videla haya nombrado como embajador en Brasilia a Oscar Camilión, uno de los artífices de los Acuerdos de Uruguayana y profundo conocedor de la realidad brasileña. Además, tomó la decisión de continuar la construcción de Corpus, factor que constituyó un elemento de presión para que Brasil aceptara en negociaciones con la Argentina, debido a la interdependencia entre esta represa y la de Itaipú. De este modo, a fines de diciembre de 1976 la dictadura argentina creó una comisión interministerial para solucionar el problema de Corpus y su compatibilización con Itaipú. Dicha comisión entregó un informe en febrero de 1977, que aconsejaba una cota alta para Corpus -120 metros- y la realización de negociaciones tripartitas con Brasil y Paraguay. Otra medida tomada, que tuvo un innegable efecto en las relaciones con Brasil, fue el énfasis puesto por el régimen de Videla en el desarrollo nuclear. Por cierto, el importante *status* que logró la Argentina en este ámbito a nivel regional, fue un elemento adicional de presión para que las autoridades de Brasilia se decidieran en favor de la negociación.[42]

En este contexto, los dos países sufrieron fuertes presiones externas para desactivar sus respectivos planes nucleares, de modo que la diplomacia y los sectores militares brasileños percibieron que la cooperación con la Argentina podía ser una forma de no renunciar al desarrollo nuclear e hidroeléctrico. Además, se reactivó el funcionamiento de la Comisión Especial Brasil-Argentina (CEBAC), y Buenos Aires demoró la construcción de la represa de Yaciretá con Paraguay, no obstante estar en condiciones de hacerlo desde 1976, como muestra de distensión frente a las dificultades que planteaba la puesta en marcha de la represa brasileña de Itaipú.[43]

Lo que intentaba articular la dictadura de Videla, conciente que la relación de poder con Brasil en la Cuenca del Plata era desfavorable para la Argentina, consistía en aumentar su capacidad de negociación y, en cierto modo, imponer una política de equilibrio. En diciembre de 1976, el canciller argentino César Guzetti, ya había propuesto una negociación global entre los dos países sobre diversas cuestiones de su relación bilateral. Entre ellas, las más relevantes fueron el intercambio comercial, la construcción del puente sobre el río Iguazú, los transportes marítimos, la cooperación técnica, la pesca y el trigo, así como el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos Uruguay y Paraná. El canciller brasileño, Antonio Azeredo Da Silveira, aceptó la agenda argentina excepto la cuestión sobre el aprovechamiento

42 Lanús, Juan Archibaldo, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980.* Buenos Aires, 1986, vol. II, pp. 31-32.

43 Mendoza, Oscar A. "El programa de integración argentino-brasileña. Algunos criterios para su evaluación", en Raúl Bernal Meza (selección y compilación), *Política, integración y comercio internacional en el Cono Sur Latinoamericano.* Mendoza, 1989, N° 4, p. 270.

del río Paraná, con el argumento de que se trataba de una decisión del gobierno y no de la cancillería. Sin embargo, el clima para el diálogo no se restableció y continuó distante. Sobre todo, cuando Paraguay anunció que elevaría su ciclaje eléctrico de 50 a 60 hertz, de acuerdo con el existente en Brasil, perjudicando con esta decisión a las exportaciones argentinas que perderían un mercado para sus productos. Las tensiones continuaron y alcanzaron su punto culminante cuando en julio de 1977, la dictadura argentina cerró el túnel del Cristo Redentor al tráfico de camiones que transportaban mercaderías de Brasil a Chile, con la excusa de realizar obras de mantenimiento en el paso transcordillerano. Dado que Itamaraty consideró la medida como una forma de presión por causa del problema de Itaipú, Brasil anunció el cierre de sus fronteras al 80% de la flota de camiones de la Argentina. Pese a estas controversias, las Fuerzas Armadas, tanto en Brasil como en la Argentina trataron de evitar que la crisis evolucionase. Es que los dos gobiernos dictatoriales ya enfrentaban serios problemas externos dado que los regímenes militares de América Latina pasaron a sufrir fuertes presiones del gobierno estadounidense liderado por James Carter, que había adoptado la defensa de los derechos humanos como uno de los vectores de su política internacional. Además, el prestigio estadounidense había decaído entre los militares argentinos y brasileños, no solo por el fracaso en la guerra de Vietnam, sino porque el gobierno restringía sus funciones a la defensa del orden interno y a la lucha contra el comunismo, negándose a proporcionarles material pesado y tecnológicamente sofisticado.[44]

Esta situación permitió que Brasil intensificara la producción de material bélico, de tal manera que en 1977 sólo importaba el 20% del armamento de su ejército, que se abastecía preferentemente en Europa. En este contexto, a las autoridades brasileñas no convenía mantener disputas con la Argentina, que no solamente se manifestaba dispuesta a la conciliación, ante la perspectiva de una confrontación armada con Chile por el canal de Beagle, sino que coincidía en la resistencia a Estados Unidos, dado que Buenos Aires se negaba a adherir al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.[45]

Por su parte, la Argentina ya había iniciado en 1969 un acercamiento hacia la Comunidad Económica Europea (CEE) mediante el llamado Plan Europa, en busca de armamentos más modernos. Optó también por la utilización de uranio natural, refrigerado y moderado con agua pesada, en la usina nuclear de Atucha, a fin de no depender de la tecnología extranjera. Su intención era adquirir capacidad nuclear que le permitiese resolver favorablemente sus intereses en las cuestiones con Brasil (Itaipú-Corpus), Chile y Gran Bretaña. Pero como Estados Unidos estaba empeñado en impedir la tecnología nuclear, y sobre todo la posibilidad de

44 Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil...*, Buenos Aires, 2005, p. 385.

45 Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *Relaçôes Brasil-EUA no contexto da globalizaçâo: rivalidades emergente*. San Pablo, 1999, pp. 133-136.

que Argentina y Brasil pudieran producir armas atómicas, en 1978, suspendió la asistencia militar al país del Plata.[46]

En consecuencia, los problemas de la política exterior argentina presentaban rasgos más complejos que los de Brasil. Además de las presiones estadounidenses, la Argentina estaba en litigio con Gran Bretaña en torno a la soberanía de las islas Malvinas y enfrentaba la amenaza de Chile a causa de los límites jurisdiccionales en la zona del canal de Beagle. Como el laudo arbitral de la reina Isabel II de 1977 entregó a Chile las islas Lennox, Picton y Nueva, la Argentina quedó en una situación diplomática difícil, atenazada por la construcción de la represa brasileña de Itaipú y por el acatamiento al laudo arbitral británico. De acuerdo al fallo, Chile podría transformarse en un país bioceánico, asumiendo el control del paso entre el Pacífico y el Atlántico Sur. Para enfrentar ese desafío, que implicaba la posibilidad cada vez mayor de una guerra por la posesión del canal de Beagle, Buenos Aires no podía alimentar tensiones en su retaguardia, arriesgándose también en un conflicto armado con Brasil.

Estos factores contribuyeron para que la Argentina y Brasil tratasen de resolver sus divergencias sobre la construcción de las represas de Corpus e Itaipú. Los propios militares, argentinos y brasileños, trataron de establecer directamente el diálogo mediante acciones diplomáticas no oficiales a las de las cancillerías -llamada diplomacia militar paralela- a fin de aliviar la crisis en la Cuenca del Plata. En un encuentro realizado entre oficiales de los dos países en Foz do Iguazú, en julio de 1977, se reabrieron las negociaciones. A partir de allí, los acuerdos para compatibilizar la construcción de Itaipú, ya en marcha, con el proyecto de Corpus, progresaron favorablemente en Brasil, al mismo tiempo que se agudizaba la disputa por el canal de Beagle.[47]

Los principales obstáculos en las negociaciones entre la Argentina, Brasil y Paraguay respecto del tema del aprovechamiento de las represas hidroeléctricas de Corpus e Itaipú fueron el de la cota para la primera, y el número de turbinas para el funcionamiento de la segunda. En el caso de Corpus, la cota propuesta por los brasileños -105 metros- estaba muy lejos de las pretensiones argentinas, que oscilaba entre los 115 o 120 metros. A pesar de esta dificultad, la cota argentina fue acercándose paulatinamente a la brasileña. Así, el 24 de octubre de 1978, la cancillería argentina le comunicó a su par brasileña, que el gobierno argentino estaba dispuesto a aceptar una cota de 105 metros para Corpus, con la condición que las turbinas instaladas en Itaipú fueran 18 como máximo.[48]

---

46 Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Argentina, Brasil...*, Buenos Aires, 2005, p. 386.

47 Caubert, Christian G, "Normas jurídicas de cooperaçao fluvial nas bacias do Prata e do Amazonas", en *BID-INTAL*, Buenos Aires, 1986, p.253.

48 Véase respecto de este tema los editoriales "Las 20 turbinas postergaron la negociación. Brasil y la política del hecho consumado", *La Opinión*, 1° de noviembre de 1978, p. 13, y "Decisión políticamente miope", *La Nación*, 1° de noviembre de 1978, p. 10.

Cuando la guerra contra Chile parecía inevitable, la Argentina, entre octubre y diciembre de 1978, cedió y aceptó, que la represa de Corpus quedase en la cota de 105 metros, muy por debajo de la que el propio Azeredo da Silveira le había ofrecido años antes al gobierno de María Estela Martínez de Perón, a cambio de que Itaipú funcionase con las 18 turbinas propuestas.[49]

De esta manera, con el cambio de Geisel por Figueiredo en la presidencia y el nombramiento de Ramiro Saraiva Guerreiro como canciller, Brasil, la Argentina y Paraguay superaron las divergencias sobre el aprovechamiento de las aguas de la Cuenca del Plata. Se gestaron una serie de mecanismos con el objetivo de compatibilizar las represas de Corpus, cuyo nivel máximo de agua fue establecido en la cota 105, y de Itaipú, que podría operar con la totalidad de sus 18 turbinas y producir 12.600 Mw, la cantidad máxima de energía de la capacidad instalada.[50] Finalmente, el 19 de octubre de 1979, la Argentina, Brasil y Paraguay firmaron un tratado tripartito, el Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú, a partir del cual superaron sus divergencias sobre el aprovechamiento hidroeléctrico del Alto Paraná.[51]

Varios factores permiten explicar la conclusión de este acuerdo luego de dos años de marchas y contramarchas. Del lado argentino, el convencimiento de la necesidad de acercarse al empresariado brasileño, como forma de superar el estancamiento económico de la Argentina y emular el llamado "milagro económico" brasileño. Partiendo de una evaluación realista de la enorme brecha de poder existente entre la Argentina y Brasil, tanto el presidente y la diplomacia económica de Buenos Aires, como los sectores ligados al gran capital agropecuario y financiero con redes transnacionales, coincidieron en privilegiar la cooperación regional y los mercados ampliados en lugar de antiguas hipótesis de conflicto geopolítico.[52]

Del lado brasileño, el cambio estuvo vinculado con los efectos de la crisis petrolera en el modelo de desarrollo económico brasileño, basado en el combustible barato importado. Por cierto, la crisis del "milagro económico" brasileño, incipiente en los años de Geisel, que ya era irreversible durante los de Figueiredo, forzó al último a buscar el acercamiento con la Argentina.

El acuerdo tripartito de 1979 abrió nuevas perspectivas de un acercamiento entre la Argentina y Brasil, como lo demostraron las visitas de los presidentes Figueiredo a Buenos Aires en mayo de 1980, y de Videla a Brasilia en agosto del mismo año. Estos encuentros fueron precedidos por un viaje del titular de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Castro Madero, a Brasil, efectuado

49 Lanús, Juan Archibaldo. *De Chapultepec...*, Buenos Aires, 1986, pp. 309-311.

50 Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *O eixo Argentina-Brasil. O processo de integração da América Latina*, Brasilia, 1987, pp. 66-67.

51 "Declaración de la Cancillería Argentina con motivo del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú" (Buenos Aires, 17 de octubre de 1979), en *Estrategia*, N° 61 /62, noviembre-diciembre 1979 / enero-febrero de 1980, Parte II, Documentos, pp. 88-89.

52 Gobbi, Hugo. "Argentina, legalismo, pragmatismo y error en su política internacional", en *Estrategia*, N° 57, marzo-abril 1979, pp. 42-44.

en enero de 1980. El funcionario argentino subrayó la intención de desarrollar una política nuclear "abierta y de integración entre todos los países de América Latina", con el fin de reducir la dependencia respecto de los países desarrollados y crear una tecnología propia en la región. Asimismo, Castro Madero, quien tuvo contactos con el canciller brasileño Ramiro Saraiva Guerreiro y con el ministro de Minas y Energía, César Cals, hizo mención del objetivo de llegar a un acuerdo nuclear con Brasil.[53]

Durante la visita del mandatario brasileño a la Argentina en mayo de 1980, Videla y Figueiredo suscribieron una declaración conjunta, en donde ambos países señalaron sus coincidencias respecto de una serie de temas - entre otros, la mutua adhesión a los principios sustentados por la Carta de Naciones Unidas y por la OEA -especialmente el principio de no intervención-; el común respaldo a los procesos de integración regional; la mutua exigencia de un incremento sustancial de diversas formas de cooperación para el desarrollo; y la común oposición a la carrera armamentista, al colonialismo y al *apartheid* sudafricano. En el ámbito bilateral, los dos países resaltaron la importancia de una serie de acuerdos en áreas tales como la cooperación nuclear, los recursos hídricos compartidos de los tramos limítrofes del río Uruguay y de su afluente el Pepirí-Guazú, y la firma, por parte de los cancilleres argentino y brasileño, de un memorándum de entendimiento relativo al establecimiento de un mecanismo de consulta sobre asuntos de interés común. Se firmaron protocolos de cooperación, incluso en el área militar, para la fabricación conjunta de aviones -el cazabombardero AX y el bimotor CX- y misiles, y en el campo de la energía atómica, lo que permitió a los dos países, no signatarios del Tratado de No proliferación de Armas Nucleares, alcanzar más rápidamente el dominio del ciclo completo de una tecnología de fundamental importancia estratégica. Este acuerdo fue el que alarmó a Estados Unidos, dado que la Argentina también se comprometía a suministrar 240 toneladas de uranio a Brasil. Otros protocolos incluyeron la colocación en órbita común de un satélite de comunicaciones, varios acuerdos de abastecimiento entre Siderbras y Fabricaciones Militares, la interconexión entre los sistemas eléctricos de los dos países, un acuerdo para eliminar la doble tributación y la evasión fiscal, la construcción del puente internacional sobre el río Iguazú, un acuerdo de cooperación científica y tecnológica, y un acuerdo sobre salud animal.[54]

---

53 "El acuerdo nuclear con Brasil será procesado en sucesivas etapas", *Convicción*, 1° de febrero de 1980, p. 13.

54 Visita del presidente de la República Federativa de Brasil a la República Argentina. Declaración Conjunta, Buenos Aires, 17 de mayo de 1980, y Memorándum de Entendimiento relativo a consultas sobre asuntos de interés común, Buenos Aires, 17 de mayo de 1980, *Estrategia*, N° 64/ 65, mayo-junio / julio-agosto 1980, pp. 121-132. Junto a la delegación oficial brasileña llegaron a Buenos Aires 300 empresarios de diversas empresas, en donde se destacaron los representantes de la firma Vokswagen. Este es un dato para tener en cuenta dados los cambios productivos y de gestión que comenzaron a operarse a nivel mundial en las corporaciones automotrices. Pocos años después,

Los empresarios brasileños que acompañaron a Figueiredo a Buenos Aires promovieron con sus colegas argentinos el Encuentro de Cooperación Económica, durante el cual se concretaron ajustes de complementación automotriz, y varias compañías transnacionales comenzaron a redefinir sus estrategias de mercado para América Latina. Por otro lado, al mismo tiempo la idea de la unión aduanera con Uruguay, cuyo mercado Brasil ya ocupaba, resurgía para su debate en Montevideo y Buenos Aires. Pocos días después del encuentro entre los dictadores, el Consejo Empresarial Brasil-Argentina denunció a Brasil por prácticas de *dumping* en el caso de las exportaciones textiles. Efectivamente, varios empresarios brasileños avanzaron sobre el mercado argentino, cuya industria había perdido competitividad, con algunos artículos, por ejemplo, en el sector de autopartes, que costaban en promedio, tres veces más que en Brasil. Por este motivo, el gobierno argentino aplicó una tasa adicional del 20% a los productos importados de Brasil, que terminó dos meses después, cuando el gobierno brasileño redujo el impuesto sobre actividades financieras en las operaciones de cambio para las importaciones de países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Lo notable de esta situación es que incluso durante el período de aplicación de los aranceles, las ventas brasileñas a la Argentina se expandieron un 30%.[55]

No obstante, el alcance práctico de las amplias coincidencias mencionadas en la declaración conjunta fue relativamente moderado. En ocasión de su visita a Brasil en agosto de 1980, el presidente Videla pronunció ante su par brasileño un discurso más cercano a la Guerra Fría que a la *détente*, al colocar el acento en acciones conjuntas destinadas a "contrarrestar el ataque marxista". De esta manera, la delegación argentina buscó en su visita a Brasil réditos políticos vinculados a la unificación de criterios respecto de problemas de seguridad, en tanto la dictadura de Figueiredo estaba más interesada en la cooperación económica entre la Argentina y Brasil.[56]

La falta de sincronía entre la preocupación argentina por lograr una alianza de carácter estratégico-militar con los países vecinos, y la brasileña, más centrada en la cooperación económica, quedó evidenciada en un tema donde ambas partes no lograron coincidencias: el del mencionado pacto de defensa del Atlántico Sur entre la Argentina, Brasil y Sudáfrica. Si bien este tema contó con el aval del propio régimen sudafricano y de los "halcones" argentinos, preocupados por el

---

esa empresa conformó Autolatina S.A. junto a la firma Ford, produciendo modelos y autopartes en forma conjunta, tanto en la Argentina como en Brasil. Desde entonces, la rama automotriz se transformó en la más dinámica de todos los protocolos que posteriormente firmaron los dos países, y que culminaron en el Mercado Común del Sur.

55 Hirst, Mónica y Lengyel, Miguel, "Las relaciones comerciales argentino-brasileñas, 1976-1985", en *Documentos e Informes, FLACSO* Nº 33, Buenos Aires, 1986, p. 28.

56 Editoriales "El viaje de Videla. De tono político", por Ricardo Kirschbaum, *Clarín*, 19 de agosto de 1980, p. 4; "Videla en Brasil. Viaje con proyecciones", por Ricardo Kirschbaum, *Clarín*, 22 de agosto de 1980, p. 4; "La disparidad de intereses signó la visita del presidente a Brasil", *Convicción*, 24 de agosto de 1980, p. 11.

avance cubano-soviético en el continente negro, no logró ningún respaldo de las autoridades de Itamaraty. Por cierto, estas, comprometidas en una política de acercamiento político y comercial con las naciones del África Negra, sintieron un fuerte rechazo por la política del *apartheid* sudafricano. Por lo tanto, no adoptaron ninguna medida que implicara un compromiso formal o informal con el régimen racista de Pretoria, y utilizaron todas las ocasiones posibles para desmentir la posibilidad de un pacto de defensa en el Atlántico Sur que involucrara al gobierno de Sudáfrica. La cancillería brasileña se negó a incluir cualquier mención a un pacto de defensa argentino-brasileño en el Atlántico Sur, argumentando el alto porcentaje de población negra brasileña, por lo tanto, no podía integrar un bloque de alianzas que incluyera a Sudáfrica, país cuyo gobierno practicaba una política discriminatoria como el *apartheid.*[57]

Un entendimiento más estrecho entre los gobiernos de Brasil y Argentina, a fin de corregir las distorsiones de su intercambio comercial y profundizar la cooperación económica, se prefiguraba entonces como una cuestión urgente y necesaria para enfrentar la crisis financiera, común a ambos países, y agravada por sus voluminosas deudas externas. Por este motivo, y con el propósito expreso de ajustar posiciones *vis-a-vis* frente a la inequidad del sistema financiero internacional, Figueiredo se reunió con los sucesores de Videla, Roberto Viola en 1981 y Reynaldo Bignone en 1983. En aquellas circunstancias, los gobiernos de Brasilia y Buenos Aires, ambos autoritarios y sin legitimidad, no podían avanzar en los esfuerzos de integración, toda vez que se hallaban interna y externamente desgastados y sufrían una creciente oposición de la sociedad civil.

En mayo de 1981 los dictadores Roberto Viola y Joao Figueiredo se reunieron en Paso de los Libres, y firmaron una declaración conjunta. Como en el anterior encuentro Videla-Figueiredo, para la Argentina las preocupaciones de tono estratégico-geopolítico tenían prioridad por sobre las cuestiones económicas, es decir, la posible defensa conjunta del Atlántico Sur, y el apoyo brasileño a los reclamos argentinos en Malvinas. En tanto, para la representación brasileña, la complementación hidroeléctrica, la venta de gas argentino y los contratos nucleares figuraron al tope de la agenda bilateral. Como resultado de esta reunión, a fines de ese mes se realizó un intercambio de notas entre la CONEA y Empresas Nucleares Brasileñas SA (NUCLEBRAS), que puso en vigencia el protocolo de Cooperación Industrial firmado por Videla y Figueiredo el 17 de mayo de 1980. Por este intercambio de notas, el ente nuclear argentino hizo efectivo para su par brasileño un préstamo de 240 toneladas de concentrado de uranio y el abastecimiento de tubos de zircaloy. A su vez, también se abrió paso para que NUCLEP - empresa subsidiaria de NUCLEBRAS - fabricara en forma conjunta con la firma

57 Gordim da Silveira, Helder. *Integraçâo Latino-Americana. Projetos e realidades.* Porto Alegre, 1992, pp. 67-68.

alemana KWU la parte inferior del recipiente de presión del reactor para la central nuclear argentina de Atucha II.[58]

Durante la crisis de Malvinas, la Cancillería brasileña intentó jugar un rol de mediación entre Buenos Aires y Londres. Así, aunque Itamaraty no se alineó con la posición argentina durante la guerra, tampoco respaldó las sanciones económicas adoptadas por el gobierno de Gran Bretaña en conjunción con los países de la CEE y con Estados Unidos contra el régimen militar argentino. Dos razones llevaron a la diplomacia brasileña a adoptar esta actitud. En primer lugar, porque estas sanciones no sólo afectaban los intereses económicos de un importante país vecino como la Argentina, sino que -lo que era más importante desde la perspectiva de Itamaraty- constituían graves precedentes en el conflicto Norte-Sur, igualmente perjudiciales a los intereses de Brasil y de América Latina. En segundo término, estas sanciones económicas contra la Argentina eran percibidas por las autoridades de Brasilia como medidas agresivas adoptadas por países ajenos a la controversia angloargentina.[59]

La dictadura argentina se embarcó en el conflicto bélico de las islas Malvinas, ocupándolas en abril de 1982, contando con la posibilidad de recibir apoyo de Estados Unidos, a cambio de la concesión para establecer bases militares en aquel archipiélago y en la Antártida. El gobierno de facto consiguió así cierta cohesión nacional tras sus objetivos, haciendo renacer militarmente una causa "patriótica" para gran parte de la población argentina, de acuerdo a la vieja fórmula de crear un enemigo externo a fin de diluir las presiones domésticas, cuando éstas amenazaban la propia estabilidad del poder. La mayoría de los países de América Latina se solidarizaron con la Argentina. Brasil, aunque no estaba de acuerdo con el método de la acción armada para resolver el litigio, apoyó diplomáticamente la reivindicación sobre las Malvinas, cuya localización adquiría importancia estratégica para la seguridad de Brasil y de sus rutas de acceso a la Antártida. De este modo, y frente a la guerra, se decidió por la neutralidad, aunque imperfecta, porque en la práctica favoreció a la Argentina al concederle ayuda material, inclusive militar, y al mismo tiempo asumió la representación de sus intereses en Gran Bretaña. Por otro lado, Estados Unidos, violando los compromisos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) apoyó, del mismo modo que los países de la CEE, al Reino Unido. Finalmente, las tropas argentinas, integradas por soldados conscriptos y escasamente equipadas, debieron capitular ante los cuerpos profesionales británicos. El desastre militar de Malvinas significó el principio del fin de la dictadura militar, llevando al general Bignone, ante la

58 "Comenzó ayer formalmente la cooperación nuclear entre Argentina y Brasil", *Convicción*, 28 de mayo de 1981, p. 7.

59 "O Conflito das Malvinas na imprensa brasileira", *Centro Brasileiro de Documentaçao e Estudos da Bacia do Prata, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Serie Documentaçao Especial, N° 2, Fevereiro de 1987, p. 12.

renuncia de Galtieri, a ocupar la presidencia, en una etapa de transición para el restablecimiento del Estado de derecho en la Argentina.[60]

Desde la perspectiva brasileña, entonces, no existían impedimentos para estrechar las relaciones políticas con la Argentina, de la cual era uno de los principales socios comerciales, para consolidar, de este modo, su influencia sobre la Cuenca del Plata. Los dos países, donde los regímenes militares sufrían las presiones de Estados Unidos, implementaron políticas exteriores cuyas directrices no sólo se asemejaban, sino que convergían y apuntaban hacia la cooperación. La junta militar argentina mantuvo la adhesión al NOAL, con el cual las posiciones de Brasil generalmente se identificaban, particularmente a partir del gobierno de Geisel. Asimismo, la necesidad de mejorar la balanza de pagos y las dificultades cada vez mayores para vender carne y granos en el mercado mundial, debido al cierre de la CEE, llevaron a la Argentina a destinar aún más sus exportaciones (21,1% del total en 1980, y cerca del 34% en 1981) a la Unión Soviética.[61]

Por estas razones, cuando la Unión Soviética invadió Afganistán en diciembre de 1979, la dictadura argentina se negó a participar del embargo en la venta de cereales a aquel país, promovido por Estados Unidos, dado que no avalaba las acciones económicas como forma de presión o represalia. Igualmente, Brasil reprobó la invasión y tampoco adhirió al embargo de granos ni al boicot a los Juegos Olímpicos de Moscú de 1980.

A pesar del fuerte carácter anticomunista de las dictaduras, la Argentina y Brasil, en mayor o menor grado, se aproximaron a la Unión Soviética, a fin de ampliar internacionalmente su margen de autonomía relativa, en la medida en que sus relaciones económicas y políticas con Estados Unidos se volvían cada vez más conflictivas. Esta tendencia fue motivo de preocupación para el Departamento de Estado, sobre todo cuando luego de la firma del Acuerdo Tripartito, la Argentina y Brasil trataron de eliminar la rivalidad y la hipótesis de conflicto como motor de sus relaciones.

Las exportaciones brasileñas hacia la Argentina aumentaron considerablemente como consecuencia de la apertura de la economía de su vecino. Pudieron competir ventajosamente frente a los productos de Alemania, Corea del Sur y Japón debido a la proximidad geográfica, que les permitía abaratar los fletes como un importante factor para la reducción de costos. En los inicios de la década del ochenta, Brasil se consolidó como segundo proveedor de la Argentina al pasar de 10,2% a 12,9% en 1982, 14,8% en 1983 y 18,1% en 1984. Entre 1975 y 1984 Brasil respondió por aproximadamente el 40% de las importaciones argentinas de manufacturas, entre ellas, televisores, tractores, camionetas, aparatos de video, unidades centrales de procesamiento de datos, productos químicos y barras de hierro. Sus exportaciones a la Argentina se elevaron de 340 millones de dólares en 1978, cuando Martínez de Hoz intensificó la apertura de la economía, a poco

60 Rapoport, Mario, *Historia económica...*, Buenos Aires, 2008, pp. 641-644.

61 Puig, Juan Carlos. *Integración latinoamericana y régmen internacional.* Caracas, 1987, pp. 176-178.

más de 1.000 millones en 1980, para declinar a 893 millones en 1981, y con altibajos mantenerse en esa cifra en 1984.[62] De esta manera, Brasil, cuyo intercambio comercial con la Argentina era deficitario, pasó a conseguir un amplio superávit, para lo cual contribuyeron decididamente los productos industriales.

Finalizada la guerra de Malvinas, Brasil ratificó su respaldo a la Argentina en esta cuestión y continuó representando los intereses de Buenos Aires en Londres. En agosto de 1982, durante la visita del canciller Juan Ramón Aguirre Lanari a Brasilia, este y su colega brasileño, Ramiro Saraiva Guerreiro, suscribieron el día 19 un comunicado conjunto, donde el gobierno brasileño destacaba "su histórico reconocimiento de los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Malvinas". En enero de 1983 los presidentes Bignone y Figueiredo asistieron juntos a la puesta en marcha de las obras del puente internacional Foz de Iguazú-Puerto Iguazú, considerado en ese momento como un símbolo del acercamiento argentino-brasileño.[63]

Finalmente, se debe resaltar la importancia de Brasil como proveedor de armas en el proceso de reestructuración militar posguerra de Malvinas. Si bien dicho proceso estuvo severamente limitado por la crisis económica y de legitimidad que sufrieron las Fuerzas Armadas como consecuencia de la derrota bélica, hubo un reequipamiento que estuvo vinculado a la diferente cuota de poder que cada arma heredó de la traumática experiencia malvinense. Debido a ello, los oficiales de la Fuerza Aérea -la que tuvo el desempeño más destacado de las tres durante la guerra- compraron en abril de 1983 una docena de aviones brasileños, hecho que motivó resquemores en la Armada - temerosa de que esta adquisición formara parte de un plan de reequipamiento que alterara el equilibrio de poder interfuerzas.[64]

El proceso de recuperación democrática en Brasil llevó a la presidencia a José Sarney. Una de sus primeras medidas, en 1985, fue ordenar la importación de 1.300.000 toneladas de trigo, además de petróleo y sus derivados, a fin de aliviar el déficit comercial de la Argentina. Se firmó entonces un acuerdo para establecer entre los dos países un equilibrio de su intercambio. En esa dirección, en noviembre de 1985, Sarney y su par argentino, Raúl Alfonsín, se reunieron durante la inauguración del puente internacional "Tancredo Neves" sobre el río Iguazú, oportunidad en que decidieron la creación de una comisión mixta de alto nivel para estudiar la cooperación y la integración económica entre los dos países. En aquella coyuntura, caracterizada por el descomunal endeudamiento externo de América Latina, elevadas tasas de interés, precios internacionales que decrecían - sobre todo para las exportaciones de materias primas - y el aumento del proteccionismo por parte de los países más industrializados, se realizaron conversaciones entre los dos presidentes. Estas se orientaron a promover las condiciones -mediante una gradual integración bilateral entre Argentina y Brasil- para la creación de un

62 Hirst, Mónica y Lengyel, Miguel. "Las relaciones comerciales...", Buenos Aires, 1986, p. 85.

63 Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *Argentina, Brasil...*, Buenos Aires, 2005, pp. 401-402.

64 "A Hora da URSS", por Renato Bittencourt, Visão, 10 de mayo de 1982, p. 18.

mercado común, al cual otros países podrían asociarse posteriormente, y con la unificación creciente del espacio económico de América del Sur, alcanzar la autosuficiencia en productos esenciales, insumos básicos y bienes de capital. Se propusieron intensificar la cooperación para el desarrollo de sectores capaces de generar avances científicos y tecnológicos fundamentales para el progreso y la autotransformación de sus economías. También apuntaron a aumentar el poder político y la capacidad de negociación de los dos países, institucionalizando el sistema de consulta bilateral. Ocho meses después, Sarney viajó a Buenos Aires donde firmó con Alfonsín el Acta para la Integración Brasileño-Argentina, compuesta por doce protocolos, además de acuerdos secretos vinculados a la aviación militar y a la energía atómica. En la medida que abandonaron sus diferencias, incluso en torno a los países vecinos, las relaciones argentino-brasileñas alcanzaron una dimensión sin precedentes. Esto se debió a la voluntad política de los gobiernos de Alfonsín y Sarney para estimular la formación gradual, flexible y equilibrada de un mercado común entre los dos países, previsto en un plazo de diez años por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988.

## *Conclusiones*

Desde mediados de los años setenta, la brecha en el sector industrial entre los dos países se fue ampliando. La explicación de este proceso se debió a que la Argentina contrajo, desde 1976, un alto nivel de endeudamiento externo vinculado a la abrupta apertura económica y a un acelerado proceso de desindustrialización, que condujo a una grave crisis económica, signada por la especulación financiera, una acelerada inflación y la fuga de capitales. Mientras, Brasil, también con gobiernos militares, estimuló fuertemente la sustitución de importaciones de productos de la industria pesada y de bienes de capital, llegando a altos grados de integración intersectorial y a una producción diversificada. A esto se agregaba una política agroexportadora que había logrado acceder a los mercados internacionales sobre la base de bienes intermedios, aun cuando el sector industrial presentaba todavía cierto grado de ineficiencia y atraso tecnológico, y continuaba dependiendo de la importación de equipos y bienes de capital. De modo tal que, a diferencia de la Argentina, la industria continuaba siendo el factor dinámico de la economía brasileña. Brasil profundizó así su proceso de industrialización, logrando un considerable nivel de desarrollo, a tal punto que su economía alcanzó el octavo lugar dentro del sistema capitalista. Su PBI se cuadruplicó entre 1960 y 1984, en tanto la Argentina ni siquiera pudo duplicarlo en ese mismo período.

Al tiempo que se ensanchaba la brecha en el sector productivo, las tensiones entre la Argentina y Brasil recorrieron también las disputas por la utilización de los recursos hídricos del sistema del Plata. En realidad, la esencia de las divergencias argentino-brasileñas, oscurecidas por las disputas de los recursos fluviales, tenía sus raíces en la expansión económica de Brasil que contrastaba con el relativo

estancamiento de la Argentina, y acrecentaba el liderazgo económico y político del país lusoamericano en el Cono Sur. De este modo, pasó a exportar gran parte de su producción, capitales y servicios hacia América Latina y los países más industrializados. Este papel de intermediario entre los países más desarrollados, con los cuales profundizaba los vínculos comerciales, financieros y culturales, y las naciones en vías de desarrollo cuyos mercados disputaba, determinó la ambigüedad de la política exterior de Brasil y el carácter contradictorio de sus relaciones con los Estados Unidos durante el régimen dictatorial. Esto no significó que la influencia norteamericana dejase de ser predominante en el sur del continente. Los Estados Unidos continuaron jugando un papel protagónico en Brasil e incidiendo en aspectos esenciales de la economía y la política de la Argentina.

Sin embargo, a diferencia de Brasil, la Argentina de fines de los años setenta cayó en una profunda crisis económica, social y política, y comenzó a sufrir un retroceso de su producción industrial. Mientras Brasil incrementaba su endeudamiento externo, al mismo tiempo adoptaba políticas que inducían a profundizar la industrialización y a exportar bienes con mayor valor agregado. Contrariamente, el endeudamiento de la Argentina se orientó predominantemente hacia la especulación, favorecida por el papel relevante que adquirió el sector financiero, de acuerdo a las reformas impuestas por la dictadura militar. De este modo, fueron afectadas las condiciones de rentabilidad de los distintos sectores económicos, incidiendo en forma negativa sobre las actividades productivas, incentivando la valorización especulativa y produciendo la hipertrofia del sector financiero, mientras que el PBI se encontraba virtualmente estancado.

La manera de articular la derrota militar argentina en Malvinas y la implosión del gobierno de la junta militar, hicieron percibir a la dictadura y la diplomacia brasileñas que se estaba procesando una rearticulación del sistema internacional, fuertemente negativa para la autonomía de los países en vías de desarrollo. Esto llevó a Brasil a apoyar a la Argentina, consolidando la cooperación entre los dos países, en el contexto internacional de crisis de la deuda externa. La alternativa consistía en ampliar los mercados internos, y las líneas de acción conducían a las antiguas ideas de la integración regional. Las condiciones internas y externas impulsaron estas tendencias, y al restablecerse la democracia en los dos países, con los gobiernos de Raúl Alfonsín y José Sarney, comenzaron a enhebrarse diversos acuerdos que desembocaron en el Mercado Común del Sur.

RESUMEN

El artículo analiza las relaciones argentino-brasileñas en el período 1976-1983, coincidente con regímenes dictatoriales. Plantea la evolución macroeconómica de los dos países, dado que las mismas se proyectaron sobre sus respectivas políticas exteriores que, a su vez, deben asociarse al contexto de la Guerra Fría y al papel que ejercieron los Estados Unidos en el continente En este contexto, los dos gobiernos mantuvieron relaciones ambiguas dado que, por un lado, rivalizaron en el ámbito regional y, por otra parte, mantuvieron el histórico intercambio comercial propio de la vecindad geográfica, incluyendo varios acuerdos de cooperación, que finalmente se concretaron en el Mercado Común del Sur.

*ABSTRACT*

*The article analyzes the Argentina-Brazil relations during the 1976-1983 period when dictatorial regimes ruled both countries. It explains their macroeconomic evolution, and the influence on their respective external policies; at the same time, these have to be associated with the Cold War context and the role played by the United States of America on the continent. Thus, both governments kept ambiguous relations. On one hand, they held controversial positions in the region; on the other hand, they kept their historical commercial interchange, including several cooperation agreements which finally resulted in birth to the Mercardo Común del Sur.*