

Argentina y Brasil: regímenes políticos y política exterior, 1930-1992*

Luiz Alberto Moniz Bandeira**

Desde la colonización, la historia de la Argentina se entrecruzó muchas veces con la del Brasil y, desde fines del siglo XIX, varios acontecimientos se produjeron coincidentemente en ambos países, presentando —pese a las diferencias intrínsecas— alguna similitud y cierta sincronía. Al concluir —en los años que siguieron a la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)— el proceso de formación y consolidación del estado nacional, con la centralización del poder y la unificación de su espacio económico, la Argentina ingresó en una era de prolongada estabilidad política que perduraría, a pesar de algunos levantamientos, hasta 1930. El Brasil, por su parte, emergió del régimen colonial como estado unitario y disfrutó de plena estabilidad política durante casi toda la etapa del Imperio en el siglo XIX, y sólo vería subvertido su orden constitucional por el golpe militar que en 1889 proclamó la República. Fuertes turbulencias se produjeron entonces, entre 1891 y 1893 pero, una vez restaurado el poder civil en 1894, el orden constitucional, aunque desafiado por algunas revueltas militares, no sufrió —al igual que en la Argentina— interrupción alguna hasta 1930. Durante el período 1880-1930 el poder civil, bajo el control de oligarquías agroexportadoras, predominó y mantuvo el marco democrático-representativo en los dos países (excepto en el Brasil en los cuatro años siguientes a la proclamación de la República); las relaciones entre ambos, sin embargo, aunque sus economías no compitieran e incluso se complementasen, se caracterizaron por una fuerte rivalidad, generándose tensiones y graves crisis que se entremezclaban con esfuerzos de entendimiento y cooperación.

La profunda crisis del sistema capitalista que el colapso de la bolsa de Nueva York, en 1929, reflejó y propagó, provocó intensas conmociones políticas en América Latina, donde se sucedieron golpes de estado y revoluciones vinculadas a las estructuras de poder. En 1930, luego de medio siglo de estabilidad institucional y predominio del poder civil, el general José Félix Uriburu

* Traducción del portugués: Jorge Cernadas. Revisión técnica: Mario Rapoport.

** Universidad de Brasilia.

encabezó victoriosamente un golpe de estado en la Argentina. Menos de un mes después, una revolución con apoyo civil y militar irrumpió en varios estados del Brasil, bajo el liderazgo de Getúlio Vargas, gobernador de Rio Grande do Sul, y destruyó el orden constitucional implantado tras la proclamación de la República (1889), cuya estabilidad asegurara por casi cuarenta años la restauración de la autoridad civil (1894). Los cambios en las relaciones económicas y externas de los dos países y, consecuentemente, la rivalidad entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, concurren de un modo u otro para que tales acontecimientos se produjesen. Entretanto, debido a las diferencias intrínsecas en su evolución y en sus condiciones económicas, sociales y políticas, el golpe militar de Uriburu dio lugar a resultados distintos y de sentido inverso a los de la revolución de Vargas. La Argentina, con la devolución del poder a la oligarquía agroexportadora, reforzó sus vínculos de dependencia en relación con Gran Bretaña. El Brasil, al derribar del poder a la oligarquía cafetalera, trató de aprovechar las contradicciones internacionales para obtener de los Estados Unidos los recursos necesarios para su proyecto de industrialización. De allí las discrepancias de sus respectivas políticas exteriores.

La deflagración de la Segunda Guerra Mundial —con la invasión de Polonia por las tropas alemanas en 1939— consolidó el poder de Vargas y favoreció sus objetivos, una vez que las fuerzas armadas, aunque gran parte simpatizara con el nazi-fascismo, aceptaran sin resistencia la inevitabilidad geopolítica del alineamiento del Brasil con los Estados Unidos, a cuyo mercado destinaba casi un 50% de sus exportaciones. La Argentina se vio envuelta, en cambio, en graves dificultades, al sufrir presiones externas y contradictorias, tanto en el sentido de forzar su ruptura con el Eje y su participación en el conflicto como en el de mantenerla en posición de neutralidad, lo que al entrelazarse con disputas políticas internas y con la amenaza de agitación social creó las condiciones para el golpe militar de 1943. Los Estados Unidos intensificaron las presiones económicas y políticas contra aquel país, sobre todo cuando el general Pedro Pablo Ramírez fue obligado a renunciar tras romper relaciones con Alemania y el Japón y el general Edelmiro Farrell lo sucedió, con el apoyo del coronel Juan Domingo Perón. El gobierno de Washington atribuyó este hecho a una conspiración de la camarilla militar favorable al nazi-fascismo y optó por la política de no reconocimiento del nuevo gobierno, aplicándole sanciones y pretendiendo incluso forzar una intervención armada del Brasil en la Argentina.¹ Gran Bretaña, entretanto, no podía apoyar tales iniciativas. Su ministro de Relaciones Exteriores, lord Halifax, consideró que la intervención armada contrariaba la política de buena vecindad y entendió que las sanciones económicas perjudicarían los esfuerzos de guerra.² Y el Brasil continuó firme en la posición de no hostilizar a la Argentina, porque tampoco quería contribuir a crear un prece-

1. Despacho Ref. 6390, *Top Secret*, R. H. Hadow a J. V. Perowne (South American Department), Washington, 29/12/1944, File AS396 - PRO-FO 371 44684.

2. Minuta de lord Halifax. Telegrama del Foreign Office a la Embajada Británica en Washington, Londres, 15/1/1944, File 294 - PRO-FO 371 37698.

dente que pudiera ser utilizado contra él mismo en el futuro. Ninguno de los dos países podía endosar la posición estadounidense, por razones tanto económicas como políticas. Gran Bretaña retenía más de la mitad de las inversiones extranjeras en la Argentina, seguía siendo su mayor cliente comercial y dependía ampliamente del crédito de aquella nación. El Brasil también mantenía con ella un importante intercambio comercial, lo que los tornaba cada vez más interdependientes, ocupando el tercer o cuarto lugar —según el año— en sus respectivas pautas de exportaciones e importaciones. La Argentina respondía por más del 90% del consumo de trigo en el Brasil, que le destinaba, por su parte, alrededor del 13% de sus exportaciones, entre ellas tejidos de algodón y rayón, suplantando a la propia Gran Bretaña, en 1944, como su proveedor de manufacturas.³ Y, si sus economías se complementaban más de lo que competían, los regímenes políticos en ambos países, bien por el contenido social, bien por la matriz ideológica, también convergían e históricamente se identificaban. El golpe militar de 1943 había abatido el predominio de la oligarquía agroexportadora en la conducción de la Argentina, y Perón, cuyo poder crecía, trataba de organizar un sistema político semejante al que Vargas había articulado en el Brasil luego de la revolución de 1930, estructurando como base una alianza de los militares con los trabajadores y las clases medias urbanas en torno de un proyecto de industrialización y de desarrollo nacional. Ambos países, por consiguiente, se hallaban bajo dictaduras de carácter bonapartista y nacionalista sustentadas por el aparato burocrático-militar y, debido a la influencia de la época, modeladas en algunas teorías nazi-fascistas, aunque se diferenciaban, en sus objetivos económicos y sociales, de aquellas que Mussolini y Hitler habían establecido en Italia y Alemania. De este modo, el régimen que los Estados Unidos querían derrocar en la Argentina presentaba características semejantes con el que se fortalecía en el Brasil con su apoyo político, militar y moral.

Solamente a comienzos de 1945, finalizando la guerra en Europa y con la sustitución de Cordell Hull por Edward R. Stettinius en el Departamento de Estado, la Argentina y los Estados Unidos concluyeron un *agreement* que permitió, momentáneamente, el alivio de las tensiones y el restablecimiento de sus relaciones. Cuando las tropas del Ejército Rojo ya combatían en las proximidades de Berlín, el gobierno de Farrell-Perón declaró la guerra a la agonizante Alemania nazi, una de las condiciones para su reconocimiento diplomático. Ya para entonces la Argentina había entrado en una etapa de normalización constitucional, al mismo tiempo que el Brasil también se re-democratizaba. Esa sincronía de los acontecimientos en los dos países no resultaba tanto de las presiones internas como, sobre todo, de la coyuntura internacional y de la influencia directa de los Estados Unidos, pues Roosevelt se empeñaba en que todos sus aliados —especialmente el Brasil— normalizaran sus instituciones democráticas, para que no hubiese “puntos vulnerables” que debilitasen o

3. Homero Baptista de Magalhães, *Argentina-Brasil. Sentido de sus relaciones económicas* (Buenos Aires, 1945), pp. 92-93, 97-98 y 130-131.

permitiesen el cuestionamiento de la "autoridad moral" del conjunto "en el ejemplo a ser brindado tanto a los vencidos" como "a algunas naciones asociadas no continentales",⁴ es decir, a la Unión Soviética, donde Stalin había estructurado un régimen totalitario de izquierda. El gobierno de Farrell-Perón anunció, el 9 de febrero de 1945, que la Argentina había alcanzado la fase de pre-organización electoral, lo que la conduciría, según aquél, a restaurar el funcionamiento del régimen democrático y la normalidad constitucional. Dos semanas después, también Vargas reconoció que en el Brasil ya existían condiciones para el funcionamiento de los órganos representativos, previsto por la Constitución de 1937, y enseguida fijó el 2 de diciembre de aquel año como fecha para las elecciones generales, concediendo incluso amnistía a todos los presos políticos, entre ellos el capitán Luiz Carlos Prestes, el líder comunista que había dirigido la sublevación de 1935.

La apertura democrática, que tuvo lugar simultáneamente en la Argentina y el Brasil, no alivió —antes bien agravó— sus contradicciones internas y externas. Las élites liberal-conservadoras, vinculadas en gran medida a los intereses del complejo agroexportador, trataron de recuperar la dirección del estado, de la cual habían sido apartadas en ambos países. Por otro lado, el predominio de las tendencias nacionalistas en la Argentina y el Brasil contrariaba las políticas que los Estados Unidos se empeñaban en difundir, opuestas a cualquier control sobre el comercio, el cambio y la libre circulación de capitales y mercancías, es decir, a la preponderancia del estado como factor de desarrollo económico. Más aún, los Estados Unidos, informados de la "íntima cooperación" entre los gobiernos de la Argentina y el Brasil, debido a la fuerte afinidad existente entre Vargas y Perón, temían que los dos llegasen a concertar un pacto de apoyo recíproco y formasen otro eje político en el Cono Sur.⁵ Los acontecimientos en ambos países, en aquel período, se encadenaron como eslabones inseparables de un mismo proceso y se realimentaron recíprocamente. Y la política estadounidense, buscando impedir la formación de un eje nacionalista contrario al logro de sus objetivos económicos y de hegemonía sobre el continente, no sólo favoreció sino que se entrelazó y se confundió con la oposición interna en ambas naciones. El temor a las posibles repercusiones de los sucesos de la Argentina, donde Perón, destituido y preso, había recuperado el poder con la movilización de las masas trabajadoras, condujo a las fuerzas armadas brasileñas, doce días más tarde, a derribar a Vargas del gobierno, en pleno proceso de re-democratización. Entretanto, con la actuación de su embajador Spruille Braden, los Estados Unidos sufrieron una desmoralizadora derrota en la Argentina, al aprovechar la restauración de las libertades para intervenir en su proceso político y aun intentar decidir, incluso por métodos no democráticos, quién

4. Telegrama Nº 46, confidencial y urgente, Embajada del Brasil en México al presidente Vargas, México, 29 y 30/4/1943, 19.00 h., Carlos de Lima Cavalcanti, sobre la entrevista del presidente Roosevelt con el presidente Camacho - AGV - Doc. 65, vol. 44.

5. Telegrama 2397, secreto, Cabot el secretario de Estado, Buenos Aires, 2/10/1945, 11:00 AM - N.A. - File 835.00/10 - 345.

debía o no gobernarla. Perón triunfó en una elección considerada la “más libre y más limpia” de toda la historia argentina, con el 56% del total de los votos, y asumió, legal y legítimamente, la presidencia de la república, por voluntad de la mayoría absoluta de la población expresada a través del sufragio universal.⁶

El régimen político vigente en la Argentina desde 1946 continuó adhiriendo, aun después de aprobada la Constitución de 1949, al modelo republicano federal democrático-representativo, tal como la Ley Fundamental de 1853 (revisada en 1860) lo había establecido. Y, desde el punto de vista jurídico-institucional, no se diferenciaba, en sus líneas generales de garantía de derechos y de organización y funcionamiento de los poderes, del que también comenzó a afirmarse por entonces en el Brasil. No obstante, del mismo modo que el gobierno del general Eurico Gaspar Dutra, el de Perón se volvió igualmente represivo, acaso en mayor grado debido a su duración —hasta 1955— y a la intensidad de la oposición interna y externa que siempre enfrentó. La diferencia entre ambos radicó en sus apoyos sociales y en sus objetivos económicos. El gobierno de Dutra reconcilió a las élites económicas y políticas del Brasil en un bloque de carácter liberal-conservador, al mismo tiempo que —con el pretexto de combatir al comunismo— reprimía al movimiento sindical, con el fin de crear un clima de garantía y seguridad para las inversiones extranjeras.

El gobierno peronista, por el contrario, consolidó la alianza entre el movimiento sindical y el ejército como *factores reales de poder*, con el objetivo de instalar un régimen de garantía del trabajo y promover el desarrollo industrial de la Argentina. Esa diferencia se reflejó en la política exterior de ambos países y en su relación bilateral. Perón pasó a defender una *tercera posición* que se inspiraba en su propia doctrina, el “justicialismo”, contraria tanto al capitalismo como al comunismo, lo que significaba —a nivel internacional— el no alineamiento en la *guerra fría* y la equidistancia entre los “dos imperialismos”, aunque Perón afirmase reiteradas veces que, en caso de conflicto armado con la Unión Soviética, la Argentina se ubicaría junto a los Estados Unidos. El gobierno de Dutra, en cambio, desarrolló una política exterior que el embajador británico en Río de Janeiro, Neville Butler, calificó como “típica de una potencia de segunda clase”, en la que el Brasil, “sin fuerza (o voluntad) para permanecer fuera del campo magnético de los Estados Unidos”, satisfizo un “impulso hacia la independencia de acción” a través de la ruptura de relaciones con la Unión Soviética.⁷ Entretanto, aunque el Brasil procurase evitar una confrontación con la Argentina, a pesar de las intrigas y desconfianzas, la animosidad política e ideológica contra Perón —manifestada internamente por los adversarios de Vargas— condicionó el comportamiento del gobierno de Dutra, contribuyendo a alimentar divergencias comerciales surgidas por entonces, y bloqueó un mayor entendimiento entre ambas naciones.

6. Arthur P. Whitaker, *La Argentina y los Estados Unidos* (Buenos Aires, 1956), p. 172.

7. Neville Butler a Clement Attlee, Río de Janeiro, 15/1/1948, Annual Report on Brazil for 1947 - PRO - FO 371 68166.

Dadas las dificultades financieras con las que la Argentina comenzó a enfrentarse desde 1948, al carecer de recursos externos para proseguir con el Plan Quinquenal, Perón trató de ampliar aún más sus relaciones con los países de América Latina y esperó que el retorno de Getúlio Vargas a la presidencia, a través de elecciones, en 1950, modificase la orientación de la política exterior brasileña y permitiese una mayor aproximación de la Argentina. No obstante, la situación interna evolucionaría de modo diverso en los dos países, influyendo sin duda en las decisiones de política externa. Perón continuaba ejerciendo, con su carisma, un gran liderazgo popular y, dentro del molde constitucional de un régimen democrático-representativo, había implantado prácticamente una dictadura en la Argentina. En el Brasil, tras la restauración del régimen constitucional, ningún jefe de gobierno adquirió aisladamente tamaña autoridad. Las condiciones de su funcionamiento no permitían, por ende, que Vargas tomase decisiones de tal magnitud que implicaban una radical inflexión de las directrices de política exterior, como la de aceptar la propuesta de Perón para integrar al Brasil en una unión aduanera con Chile y con la Argentina, todavía percibida como una amenaza para su seguridad. De la misma forma que la política interna condicionaba entonces a la política exterior, inhibiendo un mayor acercamiento entre Brasil y Argentina, la política exterior se tornaba, también, materia de política interna, dado que los adversarios de Vargas alimentaban igual ojeriza hacia Perón. Esa propuesta para la formación del Pacto del ABC (Argentina-Brasil-Chile), una vez conocida, sirvió para fomentar la campaña contra Vargas, destinada a su desplazamiento del poder, que terminó por llevarlo al suicidio el 24 de agosto de 1954. Perón no resistió más que un año en el gobierno: en setiembre de 1955 tuvo que renunciar a la presidencia, luego de cuatro días de rebelión conjunta de la marina de guerra y el ejército.

Así como los adversarios de Vargas habían colaborado con la oposición a Perón, el gobierno provisional argentino, presidido por el general Pedro E. Aramburu, intentó influir en las elecciones de 1955 para impedir la victoria de Juscelino Kubitschek y João Goulart, candidatos del Partido Social Democrático y del Partido Trabalhista Brasileiro a la presidencia y vicepresidencia del Brasil. No tuvo éxito. Y, en la medida en que la Argentina se ajustó al sistema interamericano —lo que Perón nunca hiciera—, sus relaciones con el Brasil se tornaron aún más fluidas, y alcanzaron un nivel de entendimiento bastante profundo cuando Arturo Frondizi —de la Unión Cívica Radical Intransigente— fue elegido presidente de la Argentina, en 1958. Este se solidarizó con la Operación Panamericana promovida por Kubitschek con el fin de inducir a los Estados Unidos a cooperar con el desarrollo continental. Ese clima de comprensión entre la Argentina y el Brasil, con regímenes civiles y democráticos armonizando sus políticas exteriores, posibilitó en aquella época la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Pero fue la creciente contradicción con los Estados Unidos lo que contribuyó decisivamente para que los dos países se aproximasen todavía más. Ese entendimiento se profundizó cuando Jânio Quadros sucedió a Kubitschek en la presidencia del Brasil y promovió un encuentro con

Frondezi en la ciudad fronteriza de Uruguaiana, donde conversaron sobre los problemas de América Latina y concordaron en la necesidad de superar, a través de un esfuerzo común de cooperación, la antigua rivalidad. En esa oportunidad, los dos presidentes firmaron una Declaración y un Convenio de Amistad y Consulta, por el cual instituían un sistema permanente de consulta e informaciones como primer paso para una mayor integración de ambos países, no sólo a nivel económico y financiero sino también político y cultural. El hecho de que el Brasil adoptara por entonces la llamada *política exterior independiente*, con directrices cercanas al neutralismo y parecidas a las de la *tercera posición* defendida por Perón, inquietó a las fuerzas armadas argentinas. Y su resistencia al Convenio aumentó más aún cuando João Goulart sustituyó a Quadros en la presidencia del Brasil y ambos países pasaron a coordinar sus posiciones, al defender el principio de no intervención respecto de Cuba, oponiéndose a los esfuerzos de los Estados Unidos para expulsarla de la OEA. La conversión de la estrategia de seguridad del hemisferio, basada en la hipótesis de agresión extra-continental, en estrategia de contrainsurgencia, que señalaba como *principal amenaza* al “enemigo interno” y atribuía a los militares el papel patriótico de policía, provocó extrema inestabilidad tanto en la Argentina como en el Brasil. Así, aunque el presidente John F. Kennedy adoptase como uno de los presupuestos de la Alianza para el Progreso la directriz de no reconocer a gobiernos que no respondieran a las normas del régimen democrático-representativo, su administración fue la que más incentivó a las fuerzas armadas —percibidas como la organización social más estable y modernizadora— a participar en la política interna de sus respectivos países a través de “acciones cívicas” y de contrainsurgencia, inaugurando un ciclo de golpes de estado en el Cono Sur. La destitución de Frondizi compelió a la Argentina a modificar su política exterior, participando incluso del bloqueo naval que los Estados Unidos promovieron contra Cuba en 1962. Y lo mismo sucedió con el Brasil en 1964, cuando las fuerzas armadas, con el abierto apoyo de los Estados Unidos, destituyeron a Goulart e instalaron un régimen autoritario: su política exterior se caracterizó, durante los tres primeros años, por el alineamiento automático con los Estados Unidos, al defender la doctrina de las *fronteras ideológicas* y la creación de una fuerza interamericana para intervenir en cualquier país de América Latina donde se configurase la “amenaza de subversión”, como lo hizo en la República Dominicana en 1965. La Argentina pasó a defender esa misma doctrina a partir de 1966, cuando el general Juan Carlos Onganía dio un golpe de estado e implantó un régimen autoritario semejante al brasileño, aunque más radical, pues clausuró el parlamento y todos los partidos políticos.

En esa época, el robustecimiento de la colaboración entre el Brasil y la Argentina parecía una consecuencia natural tanto de la similitud de sus regímenes políticos, ambos con la misma matriz ideológica (doctrinas de seguridad y contrainsurgencia), como de sus políticas interna (liberalismo económico y autoritarismo político) y externa (*fronteras ideológicas* y alineamiento incondicional con Occidente). Al defender la revisión del concepto de soberanía y la creación de la *stand-by force*, mediante la institucionalización de la Junta Interamericana de Defensa como órgano de la OEA, la Argentina trató de

establecer un término de entendimiento con el Brasil que se les figuró en Buenos Aires, a algunos diplomáticos, militares y periodistas, como de subordinación al *páís-llave* y de aceptación del *status* de "satélite del satélite". Enseguida, mientras el Brasil abandonaba la doctrina de las *fronteras ideológicas* y asumía una posición más independiente en política exterior, aquélla evolucionó hacia el esquema bilateral con los Estados Unidos y pasó a disputar lo que percibía como posición de *páís-llave* o *satélite privilegiado*. Esa discrepancia en la evolución de sus políticas exteriores se debió a las distintas características con las que el militarismo se manifestó en los dos países. En la Argentina, las fuerzas armadas llegaron al poder en 1930 e influyeron incluso sobre los gobiernos civiles durante los períodos de régimen democrático-representativo. En el Brasil, los militares, aunque hubiesen intervenido en política en diversas oportunidades, nunca habían mantenido directamente el poder hasta el golpe de estado de 1964 y, aun después, conservaron —aunque fuera formalmente— las instituciones democrático-representativas, como el homenaje que el vicio presta a la virtud. Así, a diferencia de lo que ocurrió en la Argentina, las fuerzas armadas se sometieron y aceptaron sin mayor resistencia las decisiones del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Presidencia de la república en materia de política exterior, en la cual los intereses económicos pasaron a tener una primacía casi absoluta sobre las consideraciones ideológicas. Lo que el Brasil pretendía, efectivamente, era superar el *status* de poder regional y alcanzar la categoría de gran potencia. La Argentina, bajo el régimen militar, se orientó, al contrario, por la perspectiva de reconstruir el Virreinato del Río de la Plata, bajo las modalidades de las *fronteras ideológicas*. Con una *Weltanschauung* geopolítica, el gobierno de Onganía juzgaba que si la Argentina establecía su predominio sobre el Paraguay y Bolivia —considerados como parte de un *heartland* del Cono Sur— y dominaba totalmente la Cuenca del Plata, se convertiría en la primera potencia de América Latina. Por eso, utilizó el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, incluso antes de su institucionalización, para mediatizar su rivalidad con el Brasil. Y como ponderaba el proceso de industrialización —del cual la capacidad de generar energía constituía un factor fundamental— por sus implicancias geopolíticas, el temor de la Argentina fue que el aprovechamiento del salto de Sete Quedas (cuya localización definitiva sería Itaipú, 13 kilómetros más abajo) por el Brasil transformase a la región en un polo de desarrollo que alteraría profundamente el equilibrio económico y político de la Cuenca del Plata. Y de allí la idea, elaborada durante la gestión de Onganía, de utilizar el derecho internacional para impedirlo. Esa directriz pautó la política externa de la Argentina, que asumió una actitud extremadamente defensiva como reflejo, sobre todo, de su relativo estancamiento, contrastante con la expansión económica del Brasil, que alcanzaba tasas de crecimiento del 9, 10 y 11% desde 1968. Esta constituía, sin duda, la verdadera esencia de las tensiones entre los dos países. Entonces, ante el endurecimiento de la *impasse* política en la Argentina, las fuerzas armadas, distanciándose también de los Estados Unidos, decidieron en 1970 destituir a Onganía, aunque el gobierno de su reemplazante, el general Roberto M. Levingston, no duró más que nueve meses; el general Alejandro A. Lanusse, comandante en jefe del

ejército, se posesionó él mismo de la presidencia de la república, con el propósito de restaurar las instituciones democráticas y normalizar su funcionamiento.

De cara a la creciente rivalidad con el Brasil, no obstante, no quedaba a la Argentina sino la alternativa de aproximarse a los países del Bloque Andino, entre los cuales el Perú y Bolivia habían virado hacia una suerte de nacionalismo de izquierda, mientras Chile —donde Salvador Allende había alcanzado la presidencia por vía electoral en 1970— experimentaba la implantación del socialismo dentro de los marcos del régimen democrático-representativo. Por esta razón, Lanusse pasó a defender el *pluralismo ideológico* en el continente. Pero el éxito económico del Brasil, combinado con el carácter militar y autoritario de su régimen, le exacerbó su nacionalismo, no en el sentido defensivo —como durante el período de Goulart— sino en el sentido ofensivo, imperialista, induciéndolo a colaborar con los golpes de estado en Bolivia (1971), el Uruguay (1973) y Chile (1973) de acuerdo con sus propios intereses y objetivos, en la medida que, aspirando al *status* de gran potencia, trataba de establecer su hegemonía sobre América del Sur. Cualesquiera que fuesen sus causas, la evolución, durante la primera mitad de los años '70, de los acontecimientos militares y diplomáticos en aquellos países, como también en el Paraguay —con el que el Brasil suscribió el Tratado de Itaipú (1973)—, configuró objetivamente una amplia maniobra estratégica, al acarrear, como uno de sus resultados, el aislamiento político de la Argentina dentro del Cono Sur. Y este aislamiento se agravó más aún, porque el Brasil se empeñó en modificar la determinación de la naturaleza, que orientaba el sistema fluvial de la Cuenca del Plata en dirección norte-sur, abriendo *corredores de exportación* hacia los puertos de Santos, Paranaguá y Rio Grande que, reequipados, modernizados y situados en el Atlántico, pasaron a competir ventajosamente con el de Buenos Aires, liberando a Bolivia y al Paraguay de su dependencia y control. Aunque se propusiera, fundamentalmente, el propio desarrollo nacional, lo que el Brasil emprendió por medios económicos y diplomáticos fue una verdadera guerra para restablecer, un siglo después, la hegemonía que mantuviera en la Cuenca del Plata por lo menos hasta 1876, cuando retiró sus tropas de Asunción del Paraguay, una vez consolidada la victoria de la Triple Alianza.

Con el restablecimiento, en 1973, de la democracia en la Argentina —donde el clima era ya de viva hostilidad hacia el Brasil—, Juan Domingo Perón, al ser elegido presidente de la república, promovió una distensión en las relaciones entre ambos países, reafirmando siempre que “el año 2000 nos encontrará unidos o dominados”.⁸ Perón abandonó la evaluación geopolítica anti-integracionista de la Cuenca del Plata y desencadenó una ofensiva diplomática con el objetivo de recomponer el prestigio y quebrar el aislamiento del país, cuyas condiciones internas, tanto económicas como políticas, volvieron a deteriorarse luego de su fallecimiento en 1974. Como vicepresidente, su viuda María Estela

8. Declaración reiterada por el general Perón, durante la visita que le hizo el canciller brasileño, Antônio Azeredo da Silveira, en *O Estado de São Paulo* (San Pablo), 13/6/1974, p. 12.

Martínez de Perón lo sucedió, pero su gobierno, confuso y sin cohesión, no pudo articular ni conducir en forma coherente y eficaz la política exterior de la Argentina, que se caracterizaba, por otra parte, por la discontinuidad e inconsistencia, al reflejar desde 1955 su inestabilidad institucional. El golpe de estado de 1976 permitió entonces que las fuerzas armadas, habiendo reimplantado el régimen autoritario, tomasen para sí la tarea de enfrentar el problema de la construcción de Itaipú, cuyas obras el Brasil adelantaba junto con el Paraguay. El gobierno del general Jorge R. Videla, aunque demostrase que consideraba a las relaciones con el Brasil como la primera prioridad de la Argentina, retomó sin embargo los criterios geopolíticos para el encauzamiento de la cooperación en la Cuenca del Plata. Y pretendió aumentar su capacidad de negociación y, en cierto modo, imponer una política de equilibrio. Las relaciones entre los dos países se agravaron entonces aún más, pues el Brasil no aceptaba discutir el proyecto de Corpus ni admitía que la Argentina participase de las decisiones de Itaipú. Las tensiones alcanzarían al clímax en 1977, cuando el gobierno de Buenos Aires dispuso la interdicción del túnel Las Cuevas-Caracoles, bajo la cordillera de Los Andes, y el Brasil, interpretando aquella medida como otra forma de presión a causa del problema de Itaipú, anunció el cierre de sus fronteras a 80% de la flota de camiones de la Argentina.

No queda la menor duda de que el carácter militar de los regímenes vigentes en ambos países contribuyó enormemente para dificultar su relación, debido a la percepción geopolítica que orientaba sus decisiones de política exterior, especialmente en Buenos Aires. Entretanto, las fuerzas armadas, tanto en la Argentina como en el Brasil, no deseaban por otra parte que la crisis evolucionara y, probablemente, degenerase en confrontación armada. Ambos países estaban sufriendo presiones de los Estados Unidos, cuyo presidente Jimmy Carter, del Partido Demócrata, había adoptado la defensa de los derechos humanos como uno de los vectores de su política exterior. El Brasil, principalmente, a causa de su acuerdo nuclear con la República Federal Alemana, resistido por los EE.UU., que llegaron a ser percibidos como el principal obstáculo a la aspiración brasileña de convertirse en gran potencia. Por su parte, la Argentina estaba a punto de trabar una guerra con Chile por el canal de Beagle y, en esas circunstancias, no le convenía alimentar tensiones en su retaguardia, arriesgándose simultáneamente a un conflicto armado con el Brasil. Tales factores convergieron para que ambos países llegaran a un entendimiento sobre Corpus e Itaipú, creando las condiciones para la firma del Acuerdo Tripartito, junto con el Paraguay, en 1979. La Argentina y el Brasil volvieron entonces a acercarse políticamente, cuando el general João Batista Figueiredo, presidente del Brasil, realizó una visita oficial a Buenos Aires, en 1980, donde suscribió varios protocolos de cooperación. Como en 1961, el entendimiento entre las dos naciones reflejó la evolución de sus roces con los Estados Unidos, que, según todo indica, trataron de impedirlo, tras el ascenso de Ronald Reagan a su presidencia en 1981. El régimen militar en Argentina se mostró, una vez más, tan inestable como el civil: el general Roberto Viola fue destituido por el general Leopoldo Galtieri, quien modificó la política exterior de la Argentina animado por la perspectiva de convertirla en

país-llave y satélite privilegiado de los Estados Unidos, al punto de colaborar con su política de intervención en América Central e invadir las islas Malvinas. Este hecho, con los Estados Unidos respaldando a Gran Bretaña y el Brasil solidarizándose con la Argentina (aunque no estuviera de acuerdo con la acción armada), evidenció la profunda división existente entre América Latina y los Estados Unidos. No sólo la Argentina sufrió una derrota contundente en la guerra de Malvinas: aquéllos perdieron la credibilidad, con la desmoralización de la doctrina Monroe, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de todas sus demás políticas —*fronteras ideológicas*, creación de la fuerza interamericana, etcétera—, inclusive la de apoyar a los regímenes autoritarios, pues quedó demostrado, según el embajador John Crimmins, que el “asiduo cultivo” por parte de los Estados Unidos de los militares argentinos en general, y de Galtieri en particular, no había aumentado la estabilidad en ese país ni la seguridad en América Latina.⁹ De este modo, al destruir políticamente el sistema interamericano, ese conflicto entre el Norte y el Sur del hemisferio —cuyo agravamiento evidenciaron en 1982 la guerra de Malvinas y el colapso financiero de México— impulsó la reestructuración de la política continental con el Brasil, la Argentina y el Uruguay realineándose luego de la superación del autoritarismo. Los entendimientos entre los dos primeros países alcanzaron, desde 1985, una dimensión cooperativa sin precedentes para el encarrilamiento de los problemas de la región, influyendo gradualmente en las decisiones internacionales, con la utilización de nuevos y genuinos instrumentos latinoamericanos —como el Consenso de Cartagena, Contadora y su Grupo de Apoyo, y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de los Ocho)— que comenzaron a aparecer con la quiebra de la OEA.

La cooperación entre ambas naciones no se limitó al aspecto político, sino que avanzó, sobre todo, en el campo de la economía. En 1985, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney decidieron iniciar un proceso gradual común a los dos países, en el plazo de diez años, según lo establecido por un acuerdo que finalmente celebraron en noviembre de 1988. Además de la decisión de constituir un *espacio económico común*, mediante la remoción de los obstáculos aduaneros y no aduaneros a la circulación de bienes y servicios, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 preconizó la armonización y coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial. El Acta de Buenos Aires de 1990 adaptó los objetivos propuestos en el Tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma aduanera defendidas por los nuevos presidentes de la Argentina y el Brasil, Carlos Menem y Fernando Collor de Melo, y redujo el plazo para alcanzar el mercado común de diez a cuatro años —es decir, al 31 de diciembre de 1994—. De este modo, a partir del Acta de Buenos Aires, la Argentina y el Brasil abandonaron el concepto de integración gradual flexible y equilibrada y aceleraron el ritmo de liberalización comercial, con lo que el Uruguay y el Paraguay perdieron las condiciones

9. Declaración del embajador John Hugh Crimmins, en *United States-Brazilian Relations. Hearing before the Subcommittee on Inter-American Affairs* (julio de 1982), pp. 58-59.

de acceso preferencial, llevándolos a sumarse también al esfuerzo de construcción del espacio económico común a los países de la Cuenca del Plata.

El Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en marzo de 1991, consolidó, al crear el Mercosur, las directrices básicas del Tratado de 1988 (construcción de un espacio económico común y armonización y coordinación de políticas) y del Acta de 1990 (nuevos plazos y nueva metodología), e incorporó objetivos todavía más ambiciosos, al prever la libre circulación de factores productivos (fuerza de trabajo) y tarifas externas comunes a partir de enero de 1995.¹⁰

10. Pablo Bustos, "El Mercosur: ¿más de lo mismo?", *Cuadernos de la Fundación Friedrich Ebert* (Buenos Aires, 1982).