

LA ARGENTINA, BRASIL y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

*Ocurre que el pasado es siempre una morada,
pero no existe olvido capaz de demolerla.*

MARIO BENEDETTI

*Tú sabes cómo es de grande el mundo
conoces a los navíos que llevan petróleo y libros,
carne y algodón.
Has visto los diferentes colores de los hombres,
los diferentes dolores de los hombres.
Sabes cómo es difícil sufrir todo eso,
amontonar todo eso
en un pecho de hombre sin que estalle.*

CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE

9.1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN EL CONO SUR: ANTECEDENTES E IDEOLOGIAS

Al analizar, en distintos capítulos del libro, las relaciones de la Argentina con el Brasil y otros países latinoamericanos — y del Cono Sur en particular—, estuvimos señalando también, y sin mencionarlo en forma explícita, distintas etapas de un camino que condujo finalmente a la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Aquí examinaremos, remontando hacia atrás en el tiempo y llegando a nuestros días, algunas de esas circunstancias, para tratar de comprender mejor si la creación del Mercosur se debió a una coyuntura ocasional u obedeció más bien a tendencias de largo plazo — económicas, políticas y estratégicas — que terminaron de concretarse en las últimas décadas. Un análisis de este tipo permitirá evaluar mejor sus perspectivas futuras, más allá de sus éxitos o fracasos parciales o de la dirección que puedan tomar en los próximos años tanto el escenario mundial como los intereses regionales, nacionales o sectoriales o, simplemente, las voluntades políticas. La existencia de la Unión Europea es un

buen ejemplo en este sentido: si era impensable su creación antes de la Segunda Guerra Mundial, su fortaleza se remonta no sólo a un pasado de cincuenta años, sino a una historia mucho más larga de acercamientos y de conflictos, de alianzas y de guerras, que hacen que la idea de una Europa unificada (al menos de parte de ella), tal como se la conoce hoy, sea el producto de un "período histórico de larga duración", de acuerdo con el concepto acuñado por BRAUDEL⁽¹⁾.

Sin duda, el camino de la integración regional al que nos referimos no resultó fácil. En el siglo XIX, la independencia del Uruguay fue el resultado de un conflicto armado entre el imperio brasileño y las que habían sido hasta pocos años antes Provincias Unidas del Río de la Plata, y la principal guerra en la región, la de la Triple Alianza, enfrentó a tres de las naciones que hoy conforman el Mercosur (Argentina, Brasil y Uruguay) contra la otra (Paraguay), en un conflicto que para algunos estadistas lúcidos de la época, como JUAN BAUTISTA ALBERDI, fue simplemente "criminal".

Ya desde la época de la emancipación iberoamericana, en las primeras décadas del siglo XIX, habían surgido una serie de ideas y proyectos que apuntaban a una mayor integración entre los distintos Estados nacionales emergentes de aquel proceso revolucionario. Pero estas tendencias fueron, esencialmente, de índole política porque éstos eran los problemas más urgentes que debían resolver los incipientes, y todavía inestables, países de América Latina. En ese sentido, las propuestas confederales de inspiración bolivariana fueron las más difundidas, pero terminaron en el fracaso dado que la mayoría de las naciones latinoamericanas todavía no había consolidado en algunos casos sus instituciones y, en otros, diferentes fracciones en pugna se disputaban periódicamente el control de esos estados. En realidad, estos proyectos intentaban formalizar alianzas políticas ante la eventual expansión de algunos países europeos y no hacían referencia a las cuestiones económicas.

Uno de los que plantearon por primera vez la posibilidad de una mayor interrelación económica entre los países de la América hispana fue JUAN BAUTISTA Alberdi. En 1844, había redactado una "Memoria" en la que consideraba que los países del continente tenían la posibilidad de iniciar una nueva etapa; la del desarrollo de su comercio y prosperidad material⁽²⁾.

No obstante, la propuesta de Alberdi era esencialmente hispanoamericana, por cuanto excluía al Brasil y a los EE.UU. de los proyectos integracionistas, y, en cambio, opinaba que las garantías de la seguridad y el desarrollo de la antigua América española se encontraban en Europa. En 1863, sus ideas apuntaban a que, según su nueva percepción, las repúblicas latinoamericanas debían ser imaginadas como verdaderos calcos del modelo europeo⁽³⁾.

(1) C.f. BRAUDEL, FERNAND. *Les ambitions de l'Histoire*. París. 1997.

(2) ARNAUD, VICENTE GUILLERMO. *Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*. Buenos Aires. 1996, págs. 42-47.

(3) HEREDIA, EDMUNDO A., "Intervencionismo, unidad latinoamericana y pensamiento liberal: la Liga Continental, 1856-1862", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N°4, primer semestre de 1993, pág. 89.

MARIANO PELLIZA retomó algunos de los conceptos de ALBERDI y propuso una "Federación Social Hispano-Americana" en 1885, entre cuyos principales aspectos a debatir debían considerarse la unidad monetaria, el sistema de pesas y medidas, la uniformidad de los aranceles de importación, la supresión de derechos sobre los productos de la región, la libertad del tránsito fluvial, marítimo y terrestre, la codificación del derecho internacional americano y otros puntos como la educación y la tolerancia de cultos (').

Más tarde, FEDERICO SEEBEK propuso en 1906 la conformación de un bloque aduanero similar al *Zollverein* alemán basado en la unión política entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay ('). A su vez, RICARDO PILLADO, director de Comercio e Industrias de la Argentina, presentó por la misma época un proyecto diferente, que se basaba en la defensa del librecambio entre los países fronterizos con la Argentina, suprimiendo las barreras fiscales entre esas naciones ('). Pero la propuesta más importante en aquellos años fue la de ALEJANDRO BUNGE, desarrollada en una conferencia dictada en Mannheim, en 1909, que luego amplió en años sucesivos y publicó como capítulo en su libro *Una nueva Argentina*, de 1940. BUNGE consideraba una integración económica por etapas que podría iniciarse entre la Argentina y Uruguay (la "Unión del Plata"), luego Paraguay, Chile y Bolivia, y eventualmente el Brasil. Lo interesante del caso es que BUNGE hablaba ya de la posible concreción de una Unión Aduanera de Europa (propuesta por el gobierno alemán en 1926), y de un bloque similar en América del Norte. Realizando comparaciones entre los tres posibles bloques mencionados en función de diversos indicadores económicos, BUNGE llegaba a la conclusión de que la "Unión Aduanera del Sur" (incluyendo al Brasil) estaría entre las primeras del mundo en una serie de rubros, como varios productos minerales y materiales estratégicos, ganadería y una gran variedad de productos agrícolas. En cuanto al comercio intrarregional, habría ocupado (hacia 1940) el quinto lugar en el mundo.

El Tratado del ABC (Argentina, Brasil, Chile), firmado en 1915 por los cancilleres de los tres países, si bien estuvo impulsado por motivaciones políticas y estratégicas, la mediación en el conflicto México-Estados Unidos, dejaba abierta la posibilidad de una "entente económica" entre los tres países mediante un régimen de comercio preferencial y de concesiones recíprocas. A pesar de todos los conflictos y tensiones con la Argentina el mismo barón de RIO BRANCO —canciller brasileño— había luchado tenazmente en años anteriores para la concreción del Tratado, "a fin de contrabalancear el poderío norteamericano" en la región (').

(4) PELLIZA, MARIANO A., *Federación Social Americana*, Buenos Aires, 1885, págs. 42-44.

(5) SEEBER, FEDERICO. *Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. Estudios comparativos, geográficos, étnicos, económicos, financieros y militares*, Buenos Aires, 1903, pág. 10.

(6) Cf. PILLADO, RICARDO, *Estudio sobre el comercio argentino con las naciones limítrofes*, Buenos Aires, 1910.

(7) Cf. SOLVEIRA, BEATRIZ ROSARIO. *La Argentina, el ABC y el conflicto entre México y Estados Unidos (1913-1916)*. Córdoba, 1994; "Tratado de Cordial Inteligencia Política e Arbitramento entre Brasil, Chile e Argentina", ministro RIO BRANCO a PUGA BÖRNE, anexo N° 2 al despacho del 26/2/1909, Archivo del embajador MONIZ ARAGO, Itamaraty, Rio de Janeiro.

En las décadas de 1930 y 1940, las iniciativas de "unión económica" entre los países del Cono Sur continuaron manifestándose. En 1931, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, ANTONIO PLANET propuso a los gobiernos sudamericanos realizar estudios técnicos para arribar a la unión aduanera⁽⁸⁾. También el canciller argentino, CARLOS SAAVEDRA LAMAS, expresaba en 1935 que: "...ante la clausura de los mercados del viejo mundo europeo, no es difícil augurar, a mi juicio, el surgimiento de grandes núcleos o divisiones continentales con fines de acercamiento continental (...) necesitaríamos constituir una verdadera unidad económica"⁽⁹⁾. Ya hemos mencionado el acuerdo entre los ministros de Hacienda de la Argentina y el Brasil, PINEDO y SOUZA COSTA, firmado en octubre de 1940, que anticipó el Tratado concretado en noviembre del año siguiente y cuyo propósito era establecer en el futuro "una unión aduanera (...) abierta a la adhesión de los países limítrofes"⁽¹⁰⁾.

Los gobiernos fueron cambiando, pero las iniciativas de integración económica continuaron. En la década de 1950 fue el gobierno peronista el que retomó, como vimos, la idea de constituir un *Zollverein* sudamericano, especialmente, entre los países del Cono Sur. Y aunque el propósito principal de PERON era la participación del Brasil, esta iniciativa no pudo prosperar a pesar de la disposición favorable del presidente GETULIO VARGAS. El tradicional protagonismo de ambos países en el ámbito regional y la influencia de los Estados Unidos fueron en ese momento obstáculos insuperables para concretar esas aproximaciones⁽¹¹⁾.

También en el Brasil fueron apareciendo voces a favor de una política de mayor integración con la Argentina. El ejemplo más importante en los años 50 fue el de HELIO JAGUARIBE quien, definiendo el pensamiento de un sector del nacionalismo brasileño, hacía de la relación con la Argentina la pieza estratégica clave de la diplomacia del país vecino, señalando la importancia de esos vínculos para fortificar la posición negociadora frente a los EE.UU.⁽¹²⁾.

(8) SAPRIZA CARRAU, HECTOR M., "Proyectos de grandes uniones aduaneras americanas", en *Revista de Economía Argentina*, Nº 299, tomo XLII, mayo de 1943, págs. 155 y 156.

(9) SAAVEDRA LAMAS, CARLOS, "La post-guerra económica y la Universidad", en *Revista de Ciencias Económicas*, Nº 262, Buenos Aires, mayo de 1943, págs. 392-394.

(10) Cf. TORRES GIGENA, CARLOS, *Tratados de comercio concluidos por la República Argentina (1812-1942)*, Buenos Aires, 1943, pág. 101; MONIZ BANDEIRA, Luiz A., "Política y Relaciones Internacionales en el Mercosur", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 11, 1996, pág. 106; MADRID, EDUARDO, "Argentina y Brasil, economía y comercio en los años treinta", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 11, 1996, págs. 144-146.

(11) QUIJADA, MONICA, "El proyecto peronista de creación de un -Zollverein- sudamericano, 1946-1955", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 6, primer semestre de 1994, págs. 162 y 163. "En el futuro —decía PERON ante un grupo de estudiantes de Minas Gerais y Sao Paulo, evocando al barón de Rio BRANCO— formaremos aquella unidad económica, a la cual, separados no podemos alcanzar; o nos transformaremos en instrumento de los países imperialistas de cualquier signo", frase transcrita en un documento británico de la época. Véase F.O. AS 371 81107 XC/A 034303. Despacho de la embajada británica al Foreign Office. Buenos Aires, 28/7/1950.

(12) Cf. JAGUARIBE, HELIO, *O nacionalismo na atualidade brasileira*, Rio de Janeiro, 1958.

A mediados de 1958, como vimos, surgió la propuesta de la Operación Panamericana (OPA), que tuvo dos objetivos: el primero, de naturaleza política, consistía en que el desarrollo económico era la única posibilidad de sostén de los gobiernos democráticos de América Latina. El segundo objetivo fue concebido como una cooperación económica fundada en un importante apoyo financiero externo dirigido a la industrialización. Este último aspecto es el que diferenció la concepción de la OPA respecto de la Alianza para el Progreso, programa esencialmente asistencialista implementado luego por los EE.UU. en la región. En este marco, el gobierno de Frondizi replanteó la relación con el Brasil mediante un enfoque de alcance global que suponía abandonar la "indiferencia" argentina con respecto a los EE.UU., los probables proveedores de capital que necesitaba el programa de industrialización integrado proyectado por su administración. Estas tentativas de profundizar el entendimiento político e incrementar las relaciones económicas entre la Argentina y el Brasil se hicieron viables en los encuentros de Uruguayana de 1961 (13).

Sin embargo, las mencionadas iniciativas fracasaron cuando los gobiernos civiles de la Argentina y del Brasil (FRONDIZI primero, e ILLIA y GOULART más tarde) fueron derribados por golpes militares en un contexto signado por los temores norteamericanos ante la posible expansión de la Revolución Cubana y su contrapartida de ayuda económica para América Latina a través de la Alianza para el Progreso (14). Esta situación permitió, sin embargo, el acercamiento entre las dictaduras militares de los dos países en el marco de la "Doctrina de la Seguridad Nacional", y además hizo posible una reunión que en febrero de 1967 realizaron en Buenos Aires el ministro de Planeamiento del Brasil, ROBERTO CAMPOS, y el ministro de Economía argentino, KRIEGER VASENA, para analizar la formación de una unión aduanera. Esta abarcaría, separadamente, a los sectores siderúrgico, petroquímico y agropecuario, y debería efectivizarse en un plazo de cinco años, con una reducción anual del 20% en los aranceles aduaneros hasta llegar a cero. Además, estaría abierta a la adhesión de otros países iberoamericanos, con diferentes calendarios de integración. Pero aparecieron obstáculos que fueron inhibiendo las tendencias de mayor cooperación y, por el contrario, despertaron antiguas disputas políticas y geoestratégicas motorizadas por los gobiernos autoritarios de la región. Es que la industrialización adquirió para la Argentina, tanto como para el Brasil, un significado geopolítico, por lo tanto, el desarrollo de una siderurgia nacional se transformó en un proyecto prioritario debido a su relación con el potencial bélico. Pero el trasfondo de las diferencias argentino-brasileñas debe buscarse en que el Brasil había alcanzado desde mediados de los años 50 una significativa ventaja industrial sobre la Argentina que era, a la vez, abastecida regularmente de aceros brasileños. Se generó así una situación dependiente de la Argentina con respecto al Brasil en el sector siderúrgico dificultando la puesta en

(13) MADRID, EDUARDO, "Ideas y proyectos de complementación e integración económicas entre la Argentina y Brasil en el siglo XX". en *Jornadas de Investigación. Documento de Trabajo N° 1. Mercosur*, Buenos Aires, noviembre de 1999, pág. 13.

(14) Cf. RAPOPORT, M. y LAUFER. R.(1999).

práctica de la pretendida unión aduanera. Bajo esas condiciones, a la Argentina le deparaba un destino agropecuario, como productor de alimentos, incompatible con los conceptos de seguridad y desarrollo defendidos por su gobierno militar (15).

Las tensiones entre el Brasil y la Argentina recorrieron también las disputas por la utilización de los recursos hídricos del sistema del Plata, aunque no impidieron que ambos gobiernos firmaran junto a los de Bolivia, Paraguay y Uruguay el Tratado de la Cuenca del Plata en abril de 1969, otorgándole base jurídica al aprovechamiento integral de los ríos internacionales de la región. En realidad, la esencia de las divergencias argentino-brasileñas, oscurecidas por las disputas de los recursos fluviales, tenía sus raíces en la expansión económica del Brasil que contrastaba con el relativo estancamiento de la Argentina, y acrecentaba el liderazgo económico y político del país lusoamericano en el Cono Sur (16).

Paralelamente, durante los años '60 y '70, las ideas y la influencia de la CEPAL en las dirigencias y gobiernos latinoamericanos lograron plasmarse en la ALALC que dará lugar posteriormente a la ALADI, cuestiones que serán analizadas en forma más detallada en un acápite siguiente. En el marco de esta última organización y en el generalizado contexto de la crisis económica latinoamericana atizado por un creciente endeudamiento externo, se dieron los primeros pasos hacia la conformación del Mercado Común del Sur (Mercosur).

9.2. ARGENTINA-BRASIL: LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

Desde el siglo XVI, el Brasil pudo insertarse en el circuito mundial de la comercialización de productos agrícolas como el más importante proveedor de azúcar, en función de las necesidades de la Corona portuguesa. No fue éste el caso de la producción rioplatense, esencialmente pastoril, y de escasa relevancia económica para su metrópoli. Asimismo, fue mucho más estrecha la relación del Brasil con Inglaterra debido a los acuerdos que desde 1703 vincularon a Portugal con la potencia europea, aunque años más tarde el Reino Unido también jugaría un papel central en el Río de la Plata. De este modo, Gran Bretaña obtuvo en el Brasil aranceles preferenciales y mayores beneficios comerciales, superando incluso a los que había obtenido Portugal.

Tiempo después, en la etapa posindependentista, la diferente inserción internacional de las dos naciones sudamericanas pasará a ser un rasgo esencial para interpretar su posterior evolución. Mientras la Argentina quedó ligada a Europay, sobre todo, a Gran Bretaña, desde los inicios del modelo agroexportador, el Brasil, en cambio, cuyos principales mercados desde fines del siglo XIX se hallaban en América del norte, entraba dentro de la órbita de influencia de los Estados Unidos.

(15) MONIZ BANDEIRA, L. A. (1993), págs. 214 y 215.

(16) MADRID, E. (1999), pág. 16.

Hasta mediados del siglo XIX, Gran Bretaña había poseído una evidente supremacía económica y comercial en el Brasil, producto de aquellas antiguas relaciones político-comerciales. Durante el periodo del Imperio, hasta 1889, el Brasil obtuvo sus empréstitos externos en el Reino Unido, y aun durante los tiempos de la República las finanzas brasileñas dependieron del papel dominante de la City londinense. En 1914, el 64 % de las inversiones extranjeras provenía de Gran Bretaña, mientras que la participación de los Estados Unidos era muy escasa, sólo el 2,6%. Pero ya en 1930 la situación había cambiado en forma radical, mientras que la participación británica caía al 56,9% (que representaba esencialmente el stock de inversiones existente hasta 1914), la norteamericana ascendía al 24,3%, Y más importante aún era que, como en el caso argentino, mientras las inversiones británicas se concentraban en ferrocarriles y empréstitos externos, las inversiones norteamericanas estaban radicadas también en empréstitos, pero incluían un fuerte porcentaje destinado a la industria manufacturera y a otros sectores productivos. A partir de 1945, las inversiones estadounidenses ya superaban a las británicas. En el cuadro siguiente puede verse la composición de esas inversiones en 1914 y 1930.

Países	1914	1930
Gran Bretaña		
Directa	125,2	118,6
Sector público	129,1	163,0
Federal	90,6	101,7
Estado y municipalidades	38,5	35,5
Café	—	25,8
Estados Unidos		
Directa	10,3	43,8
Sector público	—	76,6
Federal	—	30,1
Estados y municipalidades	—	39,3
Café	—	7,2
Total (incluidos otros países y destinos)		
Directa	245,9	242,4
Sector público	151,7	252,9
Federal	103,5	142,0
Estado y municipalidades	48,2	77,0
Café	—	33,9

Fuente: Naciones Unidas, *External Financing in Latin America*.

Cuadro 9.1. Inversión extranjera nominal en el Brasil (1914-1930)
(en millones de libras esterlinas).

También en la Argentina, como vimos en el cap. I, la presencia de los intereses británicos desempeñó un papel relevante desde los inicios del proceso emancipador. Pero la relación entre Gran Bretaña y los dos países sudamericanos fue diferente, dado que, desde el punto de vista comercial, la mayor parte de las exportaciones argentinas tenía como meta al país europeo, triplicando las ventas externas brasileñas con destino a esa nación. En consecuencia, en los inicios del siglo XX, la dependencia respecto del mercado británico era mayor para la Argentina que para el Brasil. A su vez, los EE.UU. se fueron transformando en el principal mercado consumidor de las exportaciones brasileñas y en el más importante abastecedor del Brasil.

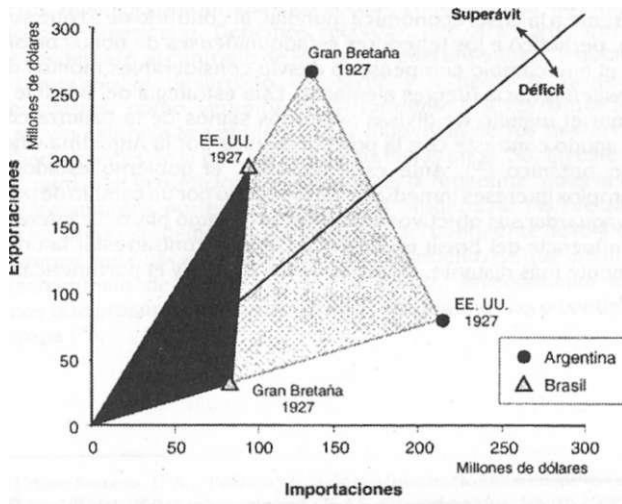
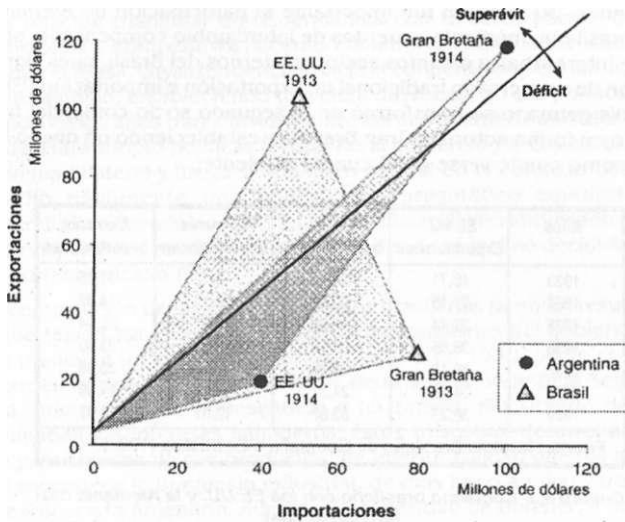
Hacia 1870, los EE.UU. ya absorbían la mayor parte de las ventas de café brasileño y un 50 % del total de exportaciones. En 1904, la mitad de los productos de exportación del Brasil se dirigían a los EE.UU., y en los años '20 y '30 la cifra se mantendría en alrededor del 40%. Como contrapartida, las compras británicas de productos brasileños cayeron abruptamente desde principios de siglo hasta los años '20. En 1904, representaban el 16%, mientras que en 1927 habían caído a cerca del 3%. En el caso de las importaciones, también se produjeron grandes cambios en un sentido inverso. Si en la década de 1870 el total de importaciones británicas era cerca de la mitad del comercio de importación brasileño, promediando la década de 1920 descendió a un 20%, mientras que las importaciones de los EE.UU. se incrementaron de un 5% a fines del siglo XIX a más de un 50% al terminar la Primera Guerra Mundial, para estabilizarse en años posteriores en porcentajes igualmente importantes: entre un 20 y un 30%. De este modo, el mercado brasileño se transformó en un campo de disputas entre los intereses norteamericanos — que buscaban no sólo equilibrar sus cuentas externas, sino también ampliar su esfera de influencia en el continente — y las inversiones y vínculos financieros británicos (17).

(17) MONIZ BANDEIRA. L. A., *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*, Brasília, 1993, págs. 213-215.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el Brasil estaba más sujeto que la Argentina de su principal mercado comprador, pero además dependía mucho más que ésta de su principal producto de exportación, el café, que representaba el 70% de sus exportaciones totales. Por lo tanto, el intercambio del Brasil con los EE.UU. y el Reino Unido constituía una relación triangular inversa con respecto a la de la Argentina y sus vinculaciones con las dos grandes potencias. En efecto, la balanza comercial del Brasil con los EE.UU. era estructuralmente favorable, mientras que lo contrario sucedía en el comercio con Gran Bretaña. Entre 1901 y 1939, el Brasil tuvo 33 años de déficit en su comercio exterior con el Reino Unido, en tanto que en 38 de esos 39 años registró continuos superávits comerciales con los EE.UU. Para el conjunto de esos años, esos superávits y déficits se compensaron mutuamente como en el caso argentino pero en una razón inversa (18).

La situación del comercio exterior de la Argentina y el Brasil puede representarse en un gráfico relativamente simple. Si en ejes cartesianos medimos exportaciones e importaciones en ordenadas y abscisas, respectivamente, la línea de 45° divide al cuadrante positivo en un semiplano de superávit comercial (hacia arriba de la línea) y otro de déficit comercial (hacia abajo). Podemos ahora colocar un punto por cada país con el resultado que vemos a continuación:

(18) VALLA, VÍCTOR, *OS Estados Unidos e a influencia estrangeira na economia brasileira*, San Pablo, 1972, págs. 47 y 48.



Fuentes: *Anuarios de Comercio Exterior Argentino*, *Anuario Geográfico Argentino* (1942) y LEWIS, GLEONA, *America's Stake in International Investments*, Washington, 1938.

Gráfico 9.1. Triángulos argentino y brasileño en 1913-1914 y en 1927,

En los años '30 también fue importante la participación de Alemania en la economía brasileña, mediante acuerdos de intercambio compensado, sin uso de divisas, que interesaban a distintos sectores internos del Brasil, pues significaban la ampliación de un mercado tradicional de exportación e importación (*). De este modo, el país germano se transformó en el segundo socio comercial brasileño, desplazando en forma notoria a Gran Bretaña y estableciendo un nuevo triángulo comercial, como puede verse en el cuadro siguiente:

Años	EE.UU. Exportaciones	EE.UU. Importaciones	Alemania Exportaciones	Alemania Importaciones
1933	46,71	21,28	8,12	11,95
1934	39,16	23,67	13,13	14,02
1935	39,44	23,35	16,51	20,44
1936	38,85	22,12	13,22	23,50
1937	36,19	22,99	17,05	23,88
1938	34,32	24,21	19,06	24,99
1939	36,25	33,37	12,01	19,37

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (1988).

Cuadro 9.3. Comercio brasileño con los EE.UU. y la Alemania nazi (en porcentaje).

Sin embargo, la decisión brasileña de suspender el pago de la deuda externa para hacer frente a la crisis económica mundial, al contrario de lo que sucedió en la Argentina, perjudicó a los tenedores estadounidenses de bonos brasileños, al tiempo que el intercambio compensado desvió considerables montos de importaciones brasileñas hacia fuentes alemanas. Esta estrategia del Brasil le permitió no discriminar el manejo de divisas según los signos de la balanza comercial, también en agudo contraste con la política seguida por la Argentina vinculada al bilateralismo británico⁽¹⁹⁾. Ante esta situación, el gobierno estadounidense, contra sus propios intereses inmediatos, no presionó por un cambio de política con el fin de salvaguardar sus objetivos estratégicos de largo plazo. Le interesaba más reforzar la influencia del Brasil en América Latina y contrarrestar la orientación, tradicionalmente más distante, respecto de los EE.UU. y el panamericanismo, de la Argentina.

(19) PAIVA ABREU, MARCELO, "O Brasil e a economia mundial (1929-1945)", en De HOLANDA, SERGIO BUARQUE, *O Brasil Republicano. Economia e Cultura 1930-1964*. tomo III (4), Rio de Janeiro. 1995, págs. 24 y 25.

(20) HILTON. STANLEY. *O Brasil e as grandes potencias; 1930-1939*, Rio de Janeiro, 1977, págs. 26, 80-82.

Esa relación triangular de dependencia con terceros países, con intereses contradictorios y competitivos, acentuó la ambivalencia de los vínculos entre la Argentina y el Brasil, cuyas tendencias hacia la cooperación y el conflicto coexistían y se contraponían, estableciendo una clara diferencia en sus políticas exteriores, sobre todo en los años transcurridos entre las dos guerras mundiales⁽²¹⁾. En tanto el país del Plata adoptó políticas favorables al comercio y al capital británicos bajo un esquema bilateral y luego se mantuvo neutral en el conflicto bélico, el Brasil emprendió hábilmente una política de "pragmático equilibrio" entre el multilateralismo liderado por los EE.UU. y el bilateralismo impulsado por Alemania hasta las vísperas del estallido de la guerra, donde se inclinó decididamente hacia el país norteamericano⁽²²⁾.

La composición de las clases dirigentes brasileñas también resultaba distinta de la que tenían las elites argentinas. El nacionalismo del gobierno de VARGAS, surgido mediante un movimiento revolucionario en 1930, podía conjugarse con los intereses norteamericanos, como se demostraría durante la Segunda Guerra Mundial. Aunque VARGAS representaba a un estado, Rio Grande do Sul, donde predominaban los intereses ganaderos, éstos buscaban desarrollar el mercado interno para colocar allí sus productos, de inferior calidad que los argentinos, lo que los asociaba a la burguesía industrial, de más largo arraigo y trayectoria que la que existía en la Argentina. Además, la necesidad de obtener, a fin de acelerar el proceso de industrialización, bienes de capital y financiamiento en los EE.UU. por parte de los industriales, coincidía con la importancia que tenía para los cafetaleros, quienes conformaban los sectores oligárquicos más tradicionales, el mercado norteamericano. Debemos recordar, por otra parte, que los mismos *fazendeiros del café*, al contrario de los estancieros argentinos, estaban vinculados desde temprano al desarrollo industrial y a políticas proteccionistas e intervencionistas, como veremos posteriormente. La aproximación hacia los EE.UU. se vio estimulada también por la influencia de los militares brasileños, activos participantes de la política de su país en los años '30. En este sentido, jugó un papel particular la tradicional rivalidad con la Argentina, pues la necesidad de obtener armamentos norteamericanos para modernizar las fuerzas armadas y alcanzar ventajas estratégicas en el Cono Sur del continente llevó a esos militares —en su mayor parte nacionalistas— al convencimiento de que era imprescindible un estrechamiento de los lazos con los EE.UU., inversamente a sus colegas argentinos que procuraron recurrir a soluciones autónomas o continuaban mirando a Europa⁽²³⁾.

(21) MONIZ BANDEIRA, L. A., "Política y relaciones internacionales en el Mercosur", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 11, segundo semestre de 1996, pág. 104.

(22) Cf. MOURA, GERSON, *Autonomía na dependencia. A política externa brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, 1980.

(23) RAPOPORT, MARIO, "South America and the Great Powers in the 20th Century". en *estudios Latinoamericanos*, segunda parte, Varsovia, 1992, pág. 14.

Luego del ataque japonés a Pearl Harbour y de la Conferencia de Rio de Janeiro de 1942, el Brasil acompañó al país del norte, primero, mediante la ruptura de relaciones con las potencias del Eje, y poco tiempo después, con su intervención directa en la guerra, lo que le permitió transformarse en el aliado privilegiado de los EE.UU. en la región. La Argentina, en cambio, agravó sus conflictos con el gobierno norteamericano al extremo de ser acusada, como vimos, de realizar una política favorable a los países del Eje. La alianza entre Rio de Janeiro y Washington durante la guerra fue, en realidad, una lógica consecuencia de muchos intereses compartidos entre los sectores dirigentes de ambos países, lo que no ocurrió con respecto a la Argentina. Esta situación le permitió a las autoridades brasileñas firmar una serie de acuerdos de naturaleza militar, estratégica y económica, inaugurando una etapa de colaboración en las relaciones entre los dos países. Y en el transcurso de esa particular coyuntura internacional, el Brasil pudo negociar la instalación de la usina siderúrgica de Volta Redonda, de fundamental importancia para el desarrollo industrial brasileño, con apoyo crediticio norteamericano. Además, el papel del Brasil como proveedor de materias primas, alimentos de origen tropical y materiales estratégicos fue siempre decisivo para los EE.UU., a diferencia de lo que ocurrió con la Argentina, que nunca representó una fuente importante de suministros para el país del Norte. Por estos motivos, el Brasil no sólo se comprometió desde un primer momento en la guerra, sino que también permitió el establecimiento de bases militares norteamericanas en su territorio, envió una fuerza militar para colaborar con los ejércitos aliados, y pasó a ser el mayor receptor de las inversiones de empresas norteamericanas en la región (**). El siguiente cuadro muestra la progresión de las inversiones norteamericanas en el Brasil con respecto a la Argentina entre 1929 y 1950:

País	1929	1936	1940	1943	1946	1950
Argentina	332	348	388	380	202	356
Brasil	194	194	240	233	323	644

Fuentes: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, *American Direct Investments in Foreign Countries* (1940). *Balance of Payments, Statistical Supplement* (1958) y *US Balance of Payments, Statistical Supplement*.

Cuadro 9.4. Estados Unidos: inversiones directas en el Brasil y la Argentina (en millones de dólares).

El gobierno brasileño iba a aparecer desde entonces para algunos como fomentando una especie de "subimperialismo norteamericano" en la región, mientras que la Argentina hacía gala de un nacionalismo "antinorteamericano". Pero esa imagen no se correspondía, como veremos, a la realidad, pues una y otra nación se abocaron a procesos de desarrollo económicos y políticos singulares, atravesados por fuertes conflictos, avances y retrocesos, que fueron quizá la causa principal de la indiferencia en la elaboración de políticas comunes o alianzas de largo plazo.

(24) CURVO, A. L. y Bueno, C. (1992), págs. 259-242.

Sin embargo, también existieron entre la Argentina y el Brasil tendencias contrarias que planteaban la necesidad de plasmar distintos niveles de cooperación económica y política, en el camino hacia formas de unidad impensables para muchos, listos intentos de cooperación tenían una base material, como señala un documento inédito del Foreign Office británico de los años 40: ya en esa época, caracterizada por una aparente rivalidad, "las relaciones económicas (eran) muy importantes". "Brasil, por ejemplo, —decía el documento— compra un millón de toneladas de trigo anualmente, y ha comenzado a adquirir cemento portland, aparatos eléctricos, fruta, lana, y productos farmacéuticos y químicos, mientras que, después de los acuerdos de 1940 y 1941, las exportaciones de Brasil a la Argentina, ya considerables, se han incrementado en más de 40 millones de pesos argentinos, mayormente constituidas, es verdad, por textiles, en los que Argentina comienza a ser competidora." Otro funcionario británico, luego conocido historiador, R. A. Humphreys; analizaba las potencialidades de la Argentina y el Brasil, y llegaba a la conclusión de que "Brasil tiene una buena chance de llegar a ser la principal potencia industrial de América del Sur". Se basaba en diversos datos como una economía más balanceada regional y sectorialmente, una mayor abundancia de recursos mineros para el desarrollo de una industria pesada (a pesar de su desventaja petrolera) y un mercado interno con mayores posibilidades de expansión. La Argentina, por el contrario, aunque tenía los requisitos necesarios para ser uno de los más grandes productores agrícolas, dependía de mercados que hasta ese momento no se habían comportado de manera muy satisfactoria⁽²⁵⁾. No por casualidad los británicos, por aquella época con vastos intereses en la región, dedicaban varios informes secretos al análisis de estas cuestiones.

La dirigencia brasileña se sintió, no obstante, frustrada por el desarrollo de sus relaciones con los EE.UU., dado que esperaba mucho más por su cooperación durante la guerra y, hacia 1950, los beneficios esperados no habían podido concretarse. Al contrario, entre 1946 y 1949, el Brasil había recibido préstamos por apenas 100 millones de dólares, mientras que en 1950 el gobierno de PERON obtuvo un crédito aún mayor (125 millones). Esta actitud norteamericana no era tampoco sorprendente, si se tiene en cuenta que los objetivos principales de Washington en la posguerra se encontraban en Europa (Plan Marshall) y en Asia (para hacer frente al avance del comunismo en la región), y no en América Latina, ni aun en sus aliados más fieles⁽²⁶⁾.

No parece consistente pensar, entonces, que de haberse involucrado la Argentina en la guerra como lo hizo el Brasil (según han planteado algunos

(25) Foreign Office. AS 297/4/2, Sir DAVID KELLY (embajada británica en Buenos Aires) a Mr. EDEN (ministro de Relaciones Exteriores), 14/1/1944. El informe de MUMPHREYS es del 14 de noviembre de 1943, y constituye un complemento del de KELLY. Ver también F.O. AS 1996/4/2. Londres. 27 de marzo de 1944, informe del coronel BLACK TYLER.

(26) RAPOPORT, MARIO. "Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades", en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 6, N° 1, enero-junio 1995. págs. 16 y 17.

autores), pudiera haberse beneficiado por una relación más estrecha con los EE.UU. porque éste ni siquiera fue el caso del país vecino. Como señala PEDRO MALAN, citando un memorándum del Departamento de Estado de la época, la posguerra fue para el Brasil un período de "expectativas frustradas". En ese informe, de 1946, se indicaba concretamente al gobierno brasileño que:

- a) el Brasil debería ampliar sus fuentes internas de financiamiento antes que solicitar ayuda del gobierno norteamericano;
- b) el Brasil tendría que distinguir entre sus programas de equipamiento y de desarrollo. Los gastos de los primeros debían ser financiados con las amplias reservas internacionales acumuladas durante la guerra;
- c) para los programas de desarrollo el interlocutor no debería ser el gobierno estadounidense, sino una institución multilateral creada especialmente para ese fin;
- d) de cualquier forma el Brasil debería tener presente que su desarrollo iba a depender en última instancia de la creación de un clima favorable para el ingreso de capitales privados.

Otro informe remarcaba que aunque el desarrollo brasileño era deseable y merecía asistencia no tenía la misma urgencia que el de los países europeos devastados por la guerra (*). Y precisamente, una de las razones por las cuales VARGAS retornó al poder, con una política más nacionalista, a principios de 1951, radicaba en parte en el descreimiento de los sectores dirigentes respecto de los beneficios de continuar la relación bilateral con los EE.UU. desde la perspectiva del "alineamiento automático" practicada por la administración del presidente DUTRA (1946-1951)(**).

Las relaciones entre el Brasil y los EE.UU. fueron distanciándose a partir de 1956, bajo la presidencia de KUBITSCHKE, y sobre todo en los gobiernos posteriores de QUADROS y GOULART con la llamada "política exterior independiente". Por estos motivos, los Acuerdos de Uruguayana, que propiciaron un acercamiento con la Argentina, se transformaron en una herramienta importante para multiplicar la capacidad de negociación de los dos países sudamericanos tras el objetivo común de superar el "subdesarrollo" económico. Estas aproximaciones hicieron que ambas cancillerías operaran en conjunto como en la ocasión en que se abstuvieron en la votación que expulsaría a Cuba de la OEA. En esos años, los dos países también desarrollaron políticas de acercamiento diplomático y comercial con los países del bloque socialista, en abierto desafío a la diplomacia norteamericana (**).

(27) MAIAM, PEDRO SAMPAIO, "Relações Econômicas Internacional do Brasil (1945-1964)", en De HOLANDA, S. B. (1995), págs. 62-64.

(28) Cf. ESCUDI, C. (1983).

(29) BENEDICTO BERED, JOSE LUIS, "La experiencia histórica del Brasil y de la Argentina", en LIADOS, JOSE. MARÍA y PINHEIRO GUIMAKÃES, SAMUEL. *Perspectivas. Brasil y Argentina*, Buenos Aires, 1999, pág. 307.

Incluso los gobiernos militares brasileños —a excepción del breve interregno de CASTELLO BRANCO, aunque con matices el más cercano a la política de Washington— volvieron a rescatar el interés nacional como fundamento de su política exterior, que se orientó nuevamente en torno a algunos de los ejes que habían impulsado los presidentes civiles anteriores, ayudados por un notable crecimiento económico. Este *boom* de la economía brasileña, calificado por sus autoridades como "milagro económico", aceleró la evolución del parque industrial del Brasil que pasó a exportar buena parte de su producción, capitales y servicios a América Latina, y se empeñaba por abrir mercados en Asia y África, al mismo tiempo que continuaba exportando materias primas a los EE.UU., Europa y Japón. Este papel de intermediario entre los países más desarrollados, con los cuales profundizaba los vínculos culturales y financieros, y las naciones en vías de desarrollo cuyos mercados disputaba, determinó la ambigüedad de la política exterior del Brasil y el carácter contradictorio de sus relaciones con los EE.UU. durante el régimen dictatorial ⁽³⁰⁾.

Esto no significó, por supuesto, que la influencia norteamericana dejase de ser predominante al sur del continente. Los EE.UU. continuaron jugando un papel protagónico en el Brasil e incidiendo en aspectos esenciales de la economía y la política argentinas. Pero su hegemonía comenzó a ser cuestionada porque otros países pasaron a tener mayor participación en la región: como vimos, la Comunidad Económica Europea y Japón en el caso del Brasil, y Alemania, Italia, Francia y la URSS, en el de la Argentina, en un curso de acción que se conoció como "diversificación de la dependencia".

Pero, a diferencia del Brasil, la Argentina de fines de los años '70 cayó en una profunda crisis económica, social y política, y comenzó a sufrir un retroceso de su producción industrial. Además, las relaciones de la Argentina con Washington atravesaron por una etapa ambigua, dado que, por un lado, la URSS se transformó en el principal cliente del país del Plata, y por otro, se agregaron las críticas por la violación de los derechos humanos de la Administración Carter y la Guerra de Malvinas, conflicto en el que los EE.UU. se solidarizaron con el Reino Unido.

En el caso del Brasil, los conflictos con los EE.UU. continuaron, como ocurrió por la falta de acuerdos en el tema de la energía nuclear, el de la informática, el de las negociaciones por la deuda externa o el de la política hacia el Atlántico Sur y África. Además, los lazos económicos con el país del Norte comenzaron a debilitarse.

9.3. ARGENTINA-BRASIL: EVOLUCIÓN COMPARADA

Para analizar y comprender el extenso y dificultoso derrotero de la integración económica entre los principales socios del Mercosur, nos parece que reviste importancia comparar la evolución económica, social y política de estos países. Un

(30) MONIZ BANDEIRA, L. A. (1986), págs. 108 y 109.

enfoque comparativo nos permitirá, tal vez, visualizar las diferencias y similitudes de medios sociales distintos, así como también las influencias o filiación entre esas sociedades, y enfrentar los problemas futuros mediante estrategias comunes y bases más sólidas.

Sin dudas, los orígenes de ambas naciones fueron diferentes. En la región rio platense se articuló una sociedad comercial y ganadera con epicentro en la zona pampeana, mientras que en el Brasil los portugueses, ante la evidencia negativa de encontrar metales preciosos, organizaron una sociedad agraria y esclavista. El Brasil colonial alcanzó un notable desarrollo agrícola entre los siglos XVI y XVII, lo que contribuyó a abastecer la demanda europea de productos primarios, mientras que en el Río de la Plata no sólo la producción agraria fue irrelevante, sino que su economía de autosubsistencia se hallaba prácticamente desligada del mercado mundial. La colonización portuguesa se transformó rápidamente en productiva y comercial, mientras que la española mantuvo sus caracteres iniciales esencialmente extractivos y mineros. Además, en el caso del Río de la Plata la actividad económica resultó contraria a los intereses de la corona española, ya que el contrabando se transformó en una práctica habitual, en tanto la región carecía de valor económico para los intereses metropolitanos, lo que acentuó su situación marginal en el continente ⁽³¹⁾.

En busca de riquezas alternativas, ante el agotamiento del ciclo azucarero, comenzó en el Brasil un desplazamiento de las actividades productivas hacia el Sur. Primero se avanzó hacia las explotaciones mineras y luego éstas se complementaron con el desarrollo de la ganadería, que en el siglo XVIII vivió una verdadera expansión en San Pablo y Río Grande do Sul. Adicionalmente, se produjo un desarrollo de los cultivos de algodón y tabaco en el nordeste y también de cacao, resinas, esencias medicinales y especies en las áreas de organización jesuita. Al mismo tiempo, esta expansión llegó hasta las propias posesiones españolas con la posibilidad de controlar ambos márgenes del Plata ⁽³²⁾.

De manera contraria al proceso brasileño, el Río de la Plata mantuvo durante muchos años una economía ganadera casi de recolección, pasando muy lentamente de las vaquerías al saladero, y recién a mediados del siglo XIX realizó algunos cambios productivos de importancia durante el "ciclo del lanar". En el transcurso de casi trescientos años la agricultura fue una actividad relegada y poco rentable y dará un salto espectacular a fines del siglo XIX.

La economía del Brasil atravesó por distintos ciclos productivos vinculados al mercado mundial, y además desarrolló un importante mercado interno a través de antiguas y consolidadas corrientes de intercambio entre sus diferentes regiones. Su independencia devino en un mero traspaso familiar cuando el príncipe PEDRO decidió liberarse de la tutela de su padre, el rey de Portugal, y en 1822 declaró la independencia del Imperio del Brasil, territorio que mantuvo unificado bajo su

(31) LAVAGNA, ROBERTO, *Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica, 1986-2001*, cap. V, Buenos Aires, 1998.

(32) Cf. FURTADO, Celso, *Fonncção Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, 1959.

poder político. En cambio, el nacimiento de la Argentina emancipada debió soportar una prolongada guerra contra España con la consiguiente destrucción de recursos materiales y humanos; y una vez consolidada su independencia, los diferentes intereses regionales se enfrentaron en encarnizadas luchas civiles, destruyendo la posibilidad de conformar no sólo un mercado ampliado y nacional, sino también un Estado institucionalizado y consolidado.

La comparación demográfica también siguió una evolución diferente. En las provincias rioplatenses la población negra no alcanzó cifras considerables, pero en el Brasil se arraigó profundamente como consecuencia de sistemas productivos esclavistas que perduraron hasta 1888. La masiva llegada de esclavos negros, que en los tres siglos que duró la esclavitud alcanzó estimativamente a unos 3.300.000 hombres, imprimió a la población brasileña una serie de rasgos diferenciales con respecto a la argentina

Mediante la consolidación del Estado argentino y la abolición de la esclavitud en el Brasil comenzaron a producirse cambios significativos en la evolución demográfica de los dos países. Estas transformaciones sociales fueron perfilando matices diferenciales entre ambas naciones dada la fuerte y rápida europeización de la población argentina, por un lado, y una población brasileña en donde la esclavitud y la influencia indígena habían dejado su impronta, no obstante la considerable inmigración europea. Además, mientras la Argentina apenas si alcanzó a los 1.800.000 habitantes en 1869, el Brasil ya había superado los 10.000.000 de personas en 1872. Aunque, esa sustancial diferencia entre ambas poblaciones fue atenuada por el aluvión inmigratorio que recibió la Argentina. Sin embargo, la población del Brasil superaba los 41.000.000 de habitantes hacia 1940, mientras que los argentinos llegaban a unos 13.000.000 de personas. Por otra parte, todavía a mediados del siglo XX, en el Brasil predominaba una población distribuida en los espacios rurales, mientras que la concentración humana argentina era esencialmente urbana, lo que generaba, en consecuencia, necesidades diferentes en ambos países

Estas condiciones históricas, geográficas y demográficas, ciertamente diferentes, fueron modelando diversas especializaciones en la división territorial del trabajo en uno y otro país, y se transformaron en importantes factores complementarios que posibilitaron un fluido intercambio comercial, aun en medio de tensiones, desconfianzas y recelos mutuos.

Paralelamente, desde mediados del siglo XIX la explotación de café fue adquiriendo mayor importancia en la economía del Brasil, lo que inició una nueva etapa en la inserción internacional de este país. Este cultivo se convirtió en un producto de gran demanda internacional y, a diferencia del azúcar, el algodón y el tabaco, no tenía competidores relevantes en el mercado mundial. Justamente, el

(33) Cf., SIMONSEN, ROBERTO, *História Econômica do Brasil*, tomo I, cap. VI, Rio de Janeiro, 1940.

(34) Dr. MAGALHÃES. H. B. (1945), págs. 11 y 12.

tipo de producción y la dependencia de factores climáticos jugaron un papel importante en la demanda elástica de un producto como el café, que sufría en forma periódica las oscilaciones del mercado mundial de bienes primarios. Estos factores y la aparición de regiones competidoras hicieron que la producción cafetalera, a pesar de toda la riqueza que produjo, no le proporcionara al Brasil la misma prosperidad que la Argentina alcanzó con las exportaciones de carnes y cereales. Sin embargo, y precisamente por esta razón, impulsó su despegue posterior. La permanente escasez de divisas y la desvalorización de su moneda, dificultando y encareciendo las importaciones, impulsaron la expansión del sector industrial brasileño, alimentada en gran parte por los excedentes de la producción cafetalera desviados ante la repetición cíclica de la crisis del café generada en la superproducción y la brusca caída de sus precios. Por este motivo, ya en los primeros años de la década de 1870 grandes *fazendeiros* del café invirtieron parte de sus excedentes en fábricas de tejidos instaladas, por ejemplo, en Campinas y San Pablo. Y en la medida en que esta industria contó con la participación de extranjeros, en su mayoría inmigrantes, creció ligada a la producción cafetalera (35).

Se produjo así un movimiento de expansión y cambio en la estructura productiva brasileña acompañado con sentido empresarial por un importante grupo de cafetaleros, que al transformarse también en industriales permitieron un rápido crecimiento del parque manufacturero a principios del siglo XX (36). Esta decisión evitó un corte más profundo en los intereses de las clases dominantes, como sucedió en la Argentina, y posibilitó una mayor consolidación de la unidad nacional a través del Estado, para ejecutar después de 1930, políticas de industrialización, muchas veces mediante la conciliación y las soluciones de compromiso que supieron resistir las presiones internas y externas al desarrollo del Brasil.

Pero es importante señalar también que la industria brasileña contó con el respaldo estatal para poder desarrollarse, dado que a principios del siglo XX ya existía en el Brasil una fuerte protección arancelaria que llegaba al 300 % para algunos productos específicos, con un promedio de alrededor del 35 %. En cambio, los aranceles aduaneros fijados por la Argentina tenían una finalidad fiscal y eran menores (37).

Si bien durante la época del modelo agroexportador, en la primera etapa de su desarrollo, la Argentina pudo posicionarse como uno de los países emergentes de la época con mejores perspectivas económicas futuras, en una segunda fase, la del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), que comenzó un tanto tardíamente, experimentó un desempeño macroeconómico menos

(35) CANO, WILSON, *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, San Pablo, 1990, págs. 121-147.

(36) TAVARES, MARÍA DA CONCEIÇÃO, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, 1973, pág. 60.

(37) Dr. PAIVA ABREU. MARCELO, "Notes on the industrialization of Brazil having Argentina in mind as a comparative experience", en *Boletín Informativo Techint*. Nº 239, octubre-diciembre 1985. pág. 14.

satisfactorio. Por su parte, el Brasil, que había tenido un comportamiento no tan favorable durante la etapa de predominio del modelo primario-exportador, pasó a tener un crecimiento mayor en el período de la ISI, producto de políticas gubernamentales deliberadas y del estímulo que ofrecía un mercado interno considerablemente más amplio (38).

Comparada con las tendencias argentinas, la estrategia adoptada por la dirigencia brasileña de 1930 consistió en apoyar la industrialización y la expansión del comercio exterior mediante la intervención y la supervisión del Estado. El gobierno brasileño se empeñó en desarrollar una política económica donde la industrialización tenía un lugar prioritario en el listado de metas nacionales, cuestionando la viabilidad de una economía predominantemente primario-exportadora. La revolución de 1930, que encumbró en el poder a GETULIO VARQAS, tuvo su apoyo en una alianza heterogénea o "Estado de compromiso" que se fortaleció y autonomizó como un organizador del pacto social, desplazando a la República oligárquica que se había sustentado en el predominio de los intereses paulistas y de Minas Gerais. En forma inversa, el golpe militar encabezado por José F: URIBURU en la Argentina restauró en el poder a la oligarquía agroexportadora (39).

El parque industrial argentino creció en los años '40, especializándose en la fabricación de bienes no durables de consumo final y en parte para la exportación, pero mantuvo sus características intrínsecas de industria "liviana" dependiendo de la importación de bienes de capital e insumos esenciales. Es por eso que el gobierno peronista intentó modificar esa estructura industrial mediante los planes quinquenales. Sin embargo, la visión del embajador británico en Buenos Aires difería de los proyectos del gobierno argentino: "la Argentina será un eficaz abastecedor de alimentos de alta calidad, pero un ineficiente fabricante de productos industriales. Tiene trabajadores políticamente turbulentos y extremistas que acentuarán estas tendencias con el avance de la industrialización. Además, los recursos de la Argentina son inadecuados para una efectiva industrialización en gran escala, porque posee poco carbón y nada de hierro" (40).

En forma contraria a la situación argentina, el Brasil contaba con abundante provisión de minerales, lo que le permitió desarrollar la producción de bienes de consumo, mayormente textiles, al mismo tiempo que su población crecía a tasas elevadas, acelerando el ritmo de la urbanización y expandiendo el mercado interno. La instalación del complejo siderúrgico de Volta Redonda había impulsado

(38) BULMER-THOMAS, V. (1994), págs. 416-418.

(39) MOURA, Q. (1980), pág. 61.

(40) MONIZ BANDEIRA, L. A. (1987), pág. 23. El autor reproduce parte de una carta de H. B. LINTOT a Perowne en febrero de 1947.

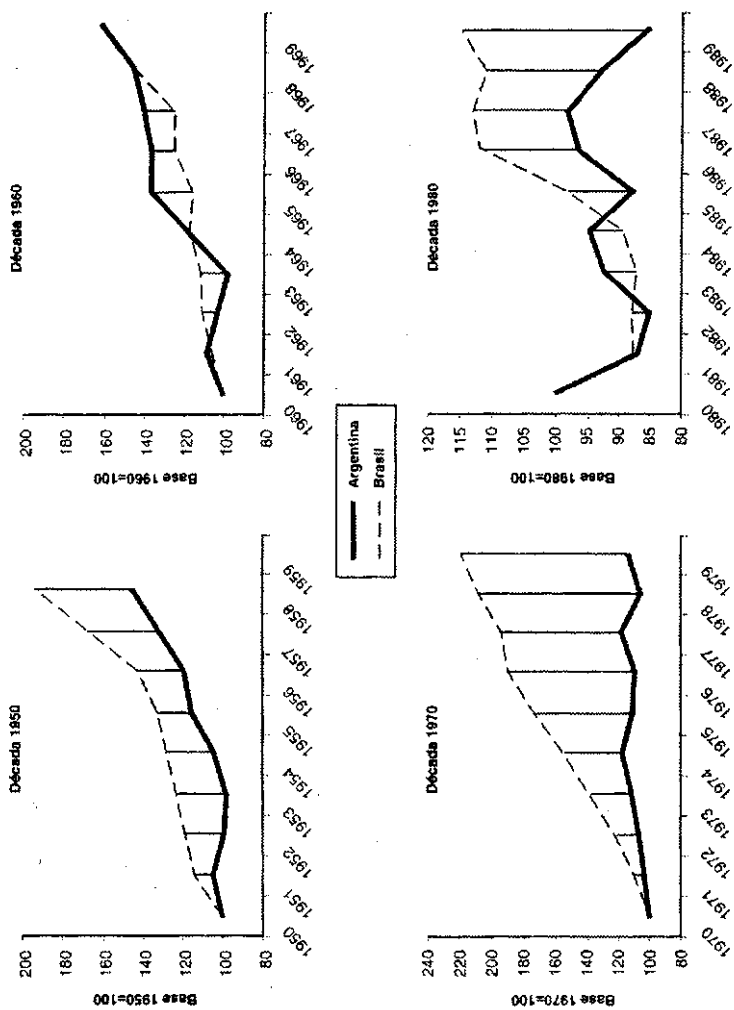
la expansión del sector de bienes de capital y fue consolidando el proceso de industrialización. Si bien este emprendimiento estatal había contado con el apoyo y el financiamiento norteamericano, los EE.UU. no tenían interés en estimular la industria brasileña y favorecer el surgimiento de concurrentes domésticos donde sus manufacturas predominaban. Por esto, en la medida en que el café perdía importancia en el total de las exportaciones del Brasil y el proceso de industrialización reducía su complementación económica con los EE.UU., las contradicciones entre los dos países comenzaron a aparecerse y se explicitaron cada vez más (41).

La producción de acero mediante altos hornos tornó inevitable la expansión de fábricas sustitutivas de importaciones en amplias franjas de bienes de producción, proporcionando al Brasil una base material capaz de atender, posteriormente, las demandas del desarrollo, en lo que respecta a inversiones más cuantiosas y de tecnología más sofisticada. Ello fue posible en los años '60 cuando la exacerbación del autoritarismo de los gobiernos militares brasileños permitió sustentar una elevada tasa de apropiación del excedente económico, lo que posibilitó que el país mantuviese entre 1968 y 1974 un ascendente ritmo de crecimiento que, en promedio, fue superior al 10% anual. En esos años, el PBI acumulado se expandió hasta el 63%, mientras que la renta per cápita se elevó un 40% y la inflación fue decreciendo. Entre 1971 y 1978, el gobierno brasileño aprovechó el exceso de liquidez en el mercado de eurodólares y estimuló de diferentes maneras las importaciones de maquinarias y equipos. A diferencia de la Argentina, el Brasil no utilizó el endeudamiento externo para promover una política liberal de importaciones de bienes de consumo y sí para iniciar un conjunto de grandes proyectos, con el objetivo de fortalecer la infraestructura energética e industrial, así como el sector nacional de maquinarias y equipos, ampliando la capacidad nacional de producción. Consecuentemente, mientras las importaciones brasileñas aumentaron a una tasa media del 1% anual entre 1974 y 1980, el monto de las exportaciones creció, en el mismo período, a una tasa media anual del 10%, con una participación cada vez mayor de los productos industriales (42).

Esto se debía al progresivo crecimiento que el sector industrial brasileño venía experimentando desde la década de 1950 que, a excepción de los años '60, fue distanciándose de la industria argentina, como podemos ver en los gráficos siguientes:

(41) MOURA, GERSON, *Sucessos e ilusões. Relações internacionais do Brasil durante e após Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, 1991, págs. 18-20.

(42) CEPAL, *Crisis y Desarrollo: Presente y Futuro de América Latina y el Caribe*, vol. I, abril de 1985, pág. 26.



Fuente: LAVAGNA, ROBERTO. "Comercio exterior y política comercial en Brasil y Argentina. Una evolución comparada", en LLAPOS, J. M. y PINHEIRO GUIMARÃES, S., *Perspectivas. Brasil y Argentina*, 1999.

Gráfico 9.2. Evolución del PBI Industrial en la Argentina y el Brasil (1950-1989).

Como señala LAVAGNA, en los años '50 la evolución del PBI industrial brasileño tuvo como soporte tarifas arancelarias que llegaron al 150%. Aunque en ambos países se intentó atraer inversiones en sectores que tuvieran "eslabonamientos hacia atrás", como en el caso de la industria automotriz y de bienes de capital, la Argentina construyó esta estrategia productiva recién a partir de 1958, bajo la presidencia de FRONDISI. De ese modo, en la década de 1960, donde la *performance* argentina igualó a la brasileña, los dos países atravesaron un periodo de alta protección del mercado interno con una moderada liberalización de las importaciones. La gran diferencia de este período es que el Brasil insinuó una combinación de su política de sustitución de importaciones con un esquema de promoción de exportaciones, aunque con poco éxito todavía, y los resultados fueron parecidos.

Sin embargo, la situación volvió a cambiar en favor del Brasil en los años '70, periodo en el cual la distancia en el desempeño del sector industrial entre los dos países se hizo altamente significativa. La explicación fundamental de este hecho radica en que la Argentina contrajo, desde mediados de la década, un alto nivel de endeudamiento externo vinculado a una abrupta apertura económica y a un acelerado proceso de desindustrialización, que condujo a la más seria crisis económica de su historia, signada por la especulación financiera, el proceso inflacionario y la fuga de capitales. Mientras, el 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, una producción diversificada y una escasa exposición a la competencia externa. 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 un 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 seguía siendo —en palabras de LAVAGNA— el centro de la economía brasileña" (43).

En la década del '80, por su parte, aunque ambos países experimentaron los efectos de la crisis de la deuda y procesos inflacionarios, la industria brasileña continuó estando mejor posicionada que la argentina, que padecía serias deficiencias estructurales. Sólo en algunos años de la década de 1990 la Argentina podrá superar el ritmo de crecimiento industrial del Brasil, aunque debemos tener en cuenta para medir este crecimiento los niveles anteriores de uno y otro país.

El Brasil profundizó así su proceso de industrialización, alcanzando un considerable nivel de desarrollo, a tal punto que su economía alcanzó el octavo lugar dentro del sistema capitalista mundial. Su PBI creció de U\$S 590.000 millones en 1960 a U\$S 2.300.000 millones en 1984, en tanto la Argentina ni siquiera pudo duplicarlo en esos veinticuatro años porque pasó de 35.000 millones a 63.000 millones de la moneda norteamericana (44). Esta distancia se

(43) LAVAGNA, ROBERTO, "Comercio exterior y política comercial en Brasil y Argentina. Una evolución comparada", en LLADOS; JOSÉ MARÍA Y PINHEIRO GUIMARÃES, SAMUEL, *Perspectivas. Brasil y Argentina*, 1999, págs. 209-215.

(44) Interamerican Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America, Report*, 1986, pág. 394.

extendió aún más en 1985 cuando el Brasil retomó, luego de varios años de recesión, el ritmo de crecimiento, y su PBI cuadruplicó al de Argentina que en ese mismo año retrocedió a 62.000 millones de dólares. Solamente la economía paulista, cuya población equivalía a la de la Argentina, representaba más del doble del PBI de nuestro país. El siguiente cuadro muestra este proceso a través de una comparación de las tasas de crecimiento del PBI per capita.

País	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981-1986
Argentina	-8,2	-7,8	1,4	0,6	-5,9	3,9	•15,5
Brasil	-4,2	-0,8	-4,8	2,6	5,9	5,7	4,0

Fuente: CEPAL, *Notas sobre la Economía y el Desarrollo*. N° 438-439.

Cuadro 9.5. Tasas de crecimiento por habitante (en porcentajes anuales).

Esto significaba la definitiva ruptura del equilibrio económico en la región a favor del Brasil, prácticamente en los mismos momentos en que los presidentes SARNEY y Alfonsín estrechaban sus manos en el puente "Tancredo Neves" sobre el Iguazú, inaugurando una nueva etapa de las relaciones entre los dos países.

9.4. ARGENTINA-BRASIL: LAS RELACIONES MUTUAS

Desde los tiempos coloniales, los territorios que en la actualidad ocupan la Argentina y el Brasil fueron testigos de un considerable intercambio comercial, el cual resultó favorecido por la unión de las coronas de España y Portugal en la persona de FELIPE II, lo que permitió a los portugueses desempeñar un importante papel en ese intercambio regional, que perduró durante gran parte del período colonial. Privilegiada por su ubicación económicamente estratégica, Buenos Aires se expandió respaldada en el comercio, y su importancia fue creciendo en la medida en que trataba de desligarse del monopolio limeño, motivo por el cual la actividad del contrabando caracterizará un extenso período de la vida económica rioplatense. En ese sentido, la Colonia del Sacramento, fundada por los portugueses en la margen oriental del Río de la Plata, cumplió una función clave de ese obstinado tráfico, que no por clandestino dejó de ser regular ⁽⁴⁵⁾.

Con el advenimiento de la independencia en ambos países, el intercambio comercial tomará otros carriles, orientándose sus producciones primarias hacia los grandes centros consumidores europeos emergentes de la Revolución Industrial, proceso acelerado hacia fines del siglo XIX por las inversiones extranjeras y los avances tecnológicos de los medios de transporte. No obstante, la proximidad geográfica, las fronteras comunes y las economías en gran medida complementarias mantuvieron activas las corrientes comerciales entre los dos países, fruto de un proceso de larga duración histórica. Un ejemplo de ello fueron las exportacio-

(45) MADRID, E. (1999), pág. 5.

nes brasileñas de azúcar y yerba hacia los mercados rioplatenses y la compra del Brasil de buena parte, de la producción de los saladeros del Litoral argentino.

Así como sus estructuras económicas tendían a complementarse, desde una perspectiva política ambos Estados debieron atravesar por una serie de conflictos y aproximaciones. A lo largo del siglo XIX las relaciones argentino-brasileñas habían transitado el camino de la hostilidad y enemistad (Guerra por la Banda Oriental) a la alianza (Guerra del Paraguay). En medio de estos conflictos, el Brasil aprovechó las disidencias políticas y económicas entre los gobernadores URQUIZA, de Entre Ríos, y ROSAS, de Buenos Aires, para apoyar al primero, no sólo con armamentos y tropas, sino también financiando la campaña militar. En realidad, la relación del gobernador entrerriano se había establecido con el barón de MAUA, banquero brasileño que **había** solventado gran parte de los emprendimientos provinciales de URQUIZA. Una frase de MAUA, encontrada en su correspondencia, resume esta particular vinculación: "URQUIZA hará casi todo lo que yo le diga", y demuestra también sus contactos con los asuntos del Plata a instancias del Imperio del Brasil. El Banco de MAUA no sólo contribuyó a la caída de ROSAS, percibido por el emperador como una amenaza para la integridad del Brasil por cuanto brindó apoyo al movimiento separatista de los farrapos en Rio Grande do Sul, sino que continuó ligado a los intereses de URQUIZA en tiempos de la Confederación Argentina (**). En parte, el soporte financiero del gobierno de URQUIZA estuvo ligado a la instalación del Banco Mauá en Rosario, que a la vez representaba, sin dudas, los intereses del Brasil en territorio argentino. Y si bien el banco brasileño no resultó un elemento dinamizador para los problemas financieros de la Confederación, esta institución contribuyó a solventar los gastos de los enfrentamientos con la provincia de Buenos Aires, y también alcanzó cierta gravitación política en la región mediante su casa de Montevideo, prolongándose esta influencia hasta los comienzos de la Guerra del Paraguay (**).

A pesar de las tensiones originadas con respecto a los territorios ocupados en el Paraguay, y sobre todo el enfrentamiento en torno a la cuestión de Misiones —el presidente norteamericano CLEVELAND dictó en 1895 un fallo arbitral que le otorgó al Brasil el espacio reclamado como propio por la Argentina—, la política exterior argentina de fin de siglo fue orientándose hacia la distensión. El reflejo de ello fue la visita que el presidente ROCA realizó en 1899 al Brasil retribuida luego por su par brasileño. CAMPOS SALLES, tratando de mejorar la visión de los argentinos; vinculada al arraigado "expansionismo brasileño". En ese sentido debe comprenderse la sugestiva iniciativa del canciller Rio Branco a ROCA para llegar a un pacto cordial que podría significar la hegemonía de la Argentina y el Brasil en el continente.

(46) Cf. RATO DE SAMBUCCETTI SUSANA L. *Urquiza y Mauá. El Mercosur del siglo XIX*, Buenos Aires, 1999.

(47) Cf. CALDEIRA, JORGE, *Mauá, Empresário do Império*, San Pablo, 1995

Pero a partir de 1905, las relaciones volvieron a enfriarse. Como el barón de Río BRANCO apoyó el "Corolario Roosevelt", apareciendo el Brasil ante la comunidad hispanoamericana como una especie de "cogarante" del panamericanismo en el continente, la percepción del gobierno argentino coincidía en que "Brasil ejercería la hegemonía sudamericana por delegación estadounidense". Este viraje del comportamiento brasileño despertó recelos en la Argentina. El Brasil fue acusado de aspirar a ser la primera potencia militar y diplomática de Sudamérica, al mismo tiempo que deseaba granjearse la simpatía de las naciones menores del Plata, incluyendo a Chile. De ese modo, Río BRANCO tendía a neutralizar a la Argentina a pesar de los esfuerzos de su canciller, ESTANISLAO ZEBALLOS, partidario de una dura política contra el país vecino. La política exterior impulsada por Río BRANCO, y la mayor aproximación a los EE.UU., le fueron dando al Brasil las condiciones necesarias para jugar un papel de liderazgo en América del Sur (**).

Se generó así, entre 1906 y 1910, uno de los períodos de mayores tensiones entre la Argentina y el Brasil, que pareció zanjarse en la percepción contemporizadora de ROQUE SAENZ PEÑA: "la naturaleza ha querido anticiparse a diferenciar sus producciones para que no nos estorbemos en andar apresurados, para que no nos disputemos el pedazo de sol. No somos, pues, rivales ni competidores en la producción: somos aliados y amigos en la economía" (**).

Cuando las relaciones tendían a confluir, se desató la Primera Guerra Mundial, debiendo soportar los países latinoamericanos las presiones de los EE.UU., a fin de que apoyaran la causa de los aliados. Pero las posiciones tomadas por el Brasil y la Argentina frente a esta cuestión tomaron caminos diferentes. Mientras el envío de naves de guerra brasileñas acompañó la declaración de guerra a las potencias centrales, permitiéndole al Brasil participar en la Conferencia de los Aliados de 1917 y luego en la firma del Tratado de Versalles de 1918, la Argentina permaneció neutral en el conflicto. Este proceso le permitió al Brasil estrechar lazos políticos con los EE.UU. y manifestar una política exterior más "americanista", alejándose de la histórica presencia diplomática inglesa en el país. Apesar de sus desaveniencias políticas, el intercambio comercial entre el Brasil y la Argentina fue adquiriendo lentamente un crecimiento tendencial potenciado por la complementariedad de sus estructuras económicas (**).

No resulta extraño, entonces, que la crisis de los años '30 incentivara el intercambio comercial argentino-brasileño, según se desprende del cuadro siguiente, cuyo volumen fue generando, a su vez, inconvenientes y diferencias que debieron solucionarse mediante acuerdos comerciales firmados en 1933 y 1935.

(48) SILVEIRA DE ARAGÃO E FROTA, LUCIARA, *Brasil-Argentina: convergências e divergências*, Brasília, 1991, pág. 50.

(49) PARADISO, J. (1993), pág. 43.

(50) CERVO, L. A. y Bueno, C. (1992), págs. 193-195.

Año	Importaciones de la Argentina	Importaciones del Brasil
1913	2,20	7,44
1929	3,78	10,94
1930	4,13	13,31
1931	6,12	14,73
1932	6,34	7,44
1933	6,43	12,84
1934	5,66	12,43
1935	5,88	11,67
1935	5,43	16,44
1937	5,07	13,87
1938	4,72	11,84
1939	6,95	11,15
1940	7,08	15,05

Fuente: MADRID, EDUARDO, "Las relaciones argentino-brasileñas en los años cuarenta", en *V Congreso Sociedade Latino-Americana de Estudos sobre América Latina e Caribe*, tomo II, San Pablo, 1996, págs. 135 y 139.

Cuadro 9.6. Importaciones recíprocas entre la Argentina y el Brasil (en porcentaje).

Sin embargo, el nivel de cordialidad y el empeño que los dos países sostenían para conservar sus relaciones se desvanecieron entre sospechas recíprocas cuando a fines de 1934 la cuestión de la Guerra del Chaco comenzó a complicarse cada vez más, debido a los intereses encontrados que ambos tenían en el conflicto boliviano-paraguayo. Estas divergencias continuaron al reforzar la Argentina sus vínculos con el Reino Unido mediante del Tratado Malbrán-Eden en 1936, mientras que en 1937 el Brasil firmó un convenio comercial con los EE.UU. que contemplaba el establecimiento de un Banco Central bajo monitoreo norteamericano⁽⁵¹⁾.

Los conflictivos años de la Segunda Guerra Mundial impulsaron nuevas negociaciones que desembocaron en el Tratado de Libre Cambio Progresivo de 1941. Este acuerdo reflejaba la existencia conceptual de la unión aduanera entre el Brasil y la Argentina mediante un criterio de preferencia regional que, a su vez, evidenciaba la incertidumbre de la región sobre las perspectivas inmediatas y a largo plazo del comercio internacional. Pero como los EE.UU. se involucraron en la guerra y el Brasil apoyó sus propuestas, el Tratado no pudo implementarse por cuanto la Argentina se aferró a la neutralidad, contrariando los intereses norteamer-

(51) MADRID, EDUARDO, "La Argentina y sus relaciones comerciales con Brasil, 1930-1943", en *Décimo Congreso nacional y Regional de Historia Argentina*, Buenos Aires, 1999, págs. 4 y 5.

ricanos y activando las presiones de Washington. A partir de entonces, el Brasil se transformó en una pieza indispensable, por su situación política, económica y estratégica, para la política internacional estadounidense, y los EE.UU. tuvieron que negociar ciertas concesiones con la cancillería brasileña, aumentando la capacidad del Brasil de demandas sobre el país del Norte. Pero esas demandas no fueron atendidas en función del poder del Brasil, sino porque fueron realizadas en el momento adecuado, esto es, cuando los EE.UU. precisaban asegurarse la solidaridad continental y la contribución brasileña a su esfuerzo de guerra. Por eso cobran sentido las presiones norteamericanas sobre la Argentina para que ésta abandonara su neutralidad en la guerra, y en esos intentos pretendieron incluir al gobierno de VARGAS, aunque el Brasil rechazó las propuestas de hostilizar a su vecino del Sur. Es que el intercambio comercial entre los dos países sudamericanos había asumido tal importancia, que los tornaba cada vez más interdependientes en la esfera económica, según se demuestra en el cuadro siguiente (**).

Años	Reino Unido		Estados Unidos		Brasil		América Latina	
	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.	Export.	Import.
1937-1939 (promedio)	32,8	26,3	12,5	20,1	4,9	3,6	3,6	7,4
1940	40,5	29,1	18,2	34,7	5,9	5,4	5,9	11,6
1941	36,0	28,9	36,6	34,1	9,2	11,4	9,2	15,6
1942	40,7	24,7	29,1	30,8	13,1	17,8	13,1	13,4
1943	43,5	28,1	24,5	18,7	15,9	21,1	15,9	15,3
1944	44,2	18,1	23,4	14,2	13,8	32,9	13,8	18,0
1945	30,0	18,4	23,2	13,5	15,7	28,2	15,7	19,2

Elaboración propia.

Fuente: Anuario del Comercio Exterior Argentino.

Cuadro 9.7. Comercio exterior argentino por principales países (en porcentajes).

Entre 1944 y 1945, el Brasil se transformó, por las circunstancias de la guerra, en el primer proveedor de materias primas y manufacturas de la Argentina, que también incrementó sus compras en los países vecinos. Resulta interesante observar que las exportaciones a Gran Bretaña se mantuvieron o incrementaron levemente, no obstante las restricciones impuestas por el conflicto bélico, demostrando las ventajas que la neutralidad argentina significó para los británicos, y al mismo tiempo cayeron las importaciones norteamericanas. La tendencia

(52) MADRID, EDUARDO, "Las relaciones argentino-brasileñas en los años cuarenta", en *V Congreso Sociedade Latino-Americana de Estudos sobre América Latina e Caribe*, tomo II, San Pablo, 1990, pág. 121.

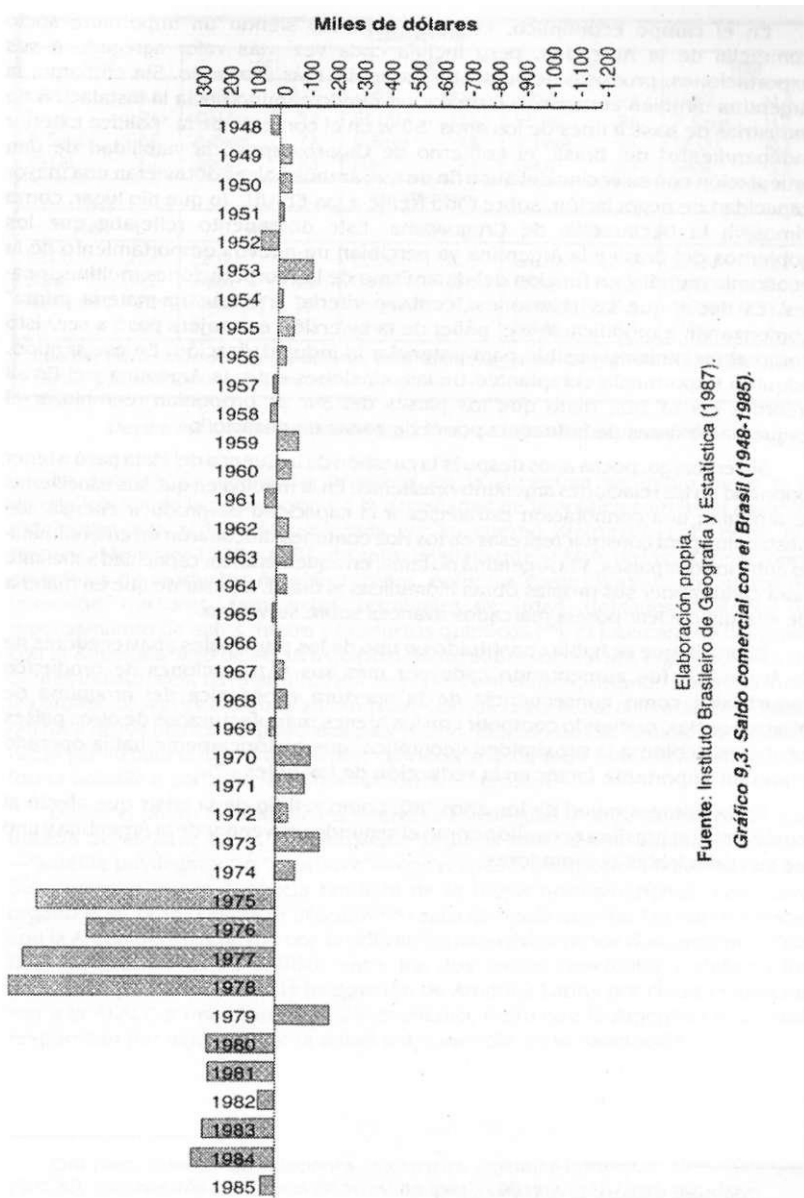
estructural del incremento comercial entre la Argentina y el Brasil no fue alterada de manera significativa en los años siguientes, matizando los perfiles integracionistas latentes en la región con las tensiones políticas relacionadas con los vínculos políticos que ambos países mantuvieron respecto de la indiscutida, después de 1945, potencia hegemónica de los EE.UU.⁽⁵³⁾.

Históricamente, los principales productos del intercambio argentino-brasileño habían sido bienes primarios. Mientras la Argentina fue el principal abastecedor de trigo y harina del Brasil, ejerciendo en ese sentido un virtual monopolio en el mercado del país vecino, la yerba mate brasileña era su contrapartida, aunque en menor proporción. También se exportaban a la Argentina café, maderas, tabaco, cacao, cítricos y frutas tropicales. Y aunque la Argentina fue incorporando ventas de frutas, como manzanas y peras, y pequeñas cantidades de productos lácteos, durante muchos años el trigo en grano fue el renglón más relevante de las exportaciones argentinas al Brasil. Mientras tanto, el país vecino fue diversificando cada vez más su intercambio con la Argentina al ir incorporando caucho, arroz, productos textiles, especialmente hilados y tejidos de algodón, y crecientes toneladas de hierro⁽⁵⁴⁾.

En general, y desde la segunda posguerra, el intercambio entre los dos países fue tendencialmente favorable a la Argentina, pero a partir de 1975, como veremos más adelante, el superávit brasileño creció en forma significativa, y se mantuvo en esa situación hasta los prolegómenos del Mercosur. El gráfico siguiente nos muestra esa evolución:

(53) MADRID, EDUARDO, "Argentina y Brasil frente a la Segunda Guerra Mundial", en *Globalización e historia*, Buenos Aires, 1999, pág. 616.

(54) MADRID, E. (1996), págs. 158 y 139.



En el campo económico, el Brasil continuó siendo un importante socio comercial de la Argentina, pero incluía cada vez más valor agregado a sus expoliaciones, producto de su sector industrial más avanzado. Sin embargo, la Argentina también comenzó a transitar un rápido camino hacia la instalación de industrias de base a fines de los años '50 y, en el contexto de la "política exterior independiente" del Brasil, el gobierno de QUADROS apoyó la viabilidad de una articulación con su vecino del Sur a fin de que ambos países obtuvieran una mayor capacidad de negociación, sobre todo frente a los EE.UU., lo que dio lugar, como vimos, a la Declaración de Uruguayana. Este documento reflejaba que los gobiernos del Brasil y la Argentina ya percibían un nuevo comportamiento de la economía mundial en función del dinamismo de las corporaciones multinacionales. Es decir, que las relaciones "centro-periferia" e "industria-materia prima" comenzaban a modificarse y el papel de la inversión extranjera pasó a ser visto como el mecanismo posible para potenciar la industrialización. En ese sentido, adquirió importancia el replanteo de las relaciones entre la Argentina y el Brasil frente a los EE.UU., dado que los países del Sur se proponían reemplazar el esquema de áreas de influencia por el de zonas de desarrollo.

Sin embargo, pocos años después la cuestión de la Cuenca del Plata pasó a tener prioridad en las relaciones argentino-brasileñas. En la medida en que sus cancillerías le atribuían una connotación estratégica a la capacidad de producir energía, los obstáculos para construir represas en los ríos comunes dificultaron un entendimiento entre los dos países. Y la Argentina no tenía, en aquellos años, capacidad suficiente para contraponer sus propias obras hidráulicas al Brasil, a pesar de que en materia de energía nuclear poseía marcados avances sobre su vecino.

El Brasil, que se había constituido en uno de los principales abastecedores de la Argentina, fue aumentando cada vez más sus exportaciones de productos industriales como consecuencia de la apertura económica del programa de MARTÍNEZ DE HOZ, pudiendo competir con los bienes manufacturados de otros países centrales debido a la proximidad geográfica, que históricamente había operado como un importante factor en la reducción de los fletes⁽⁵⁵⁾.

En la primera mitad de los años '80, como reflejo de la crisis que afectó al continente, el Brasil se consolidó como el segundo proveedor de la Argentina y uno de sus principales compradores.

(55) MONIZ BANDEIRA, L. A. (1987), pág. 68

Exportaciones									
1980		1981		1982		1983		1984	
URSS	20,1	URSS	32,4	URSS	20,8	URSS	20,8	URSS	14,6
Brasil	9,5	EE.UU.	9,2	EE.UU.	13,4	EE.UU.	9,6	P. Bajos	11,0
P. Bajos	8,9	P. Bajos	7,6	P. Bajos	7,9	P. Bajos	9,4	EE.UU.	10,4
EE.UU.	8,7	Brasil	6,5	Brasil	7,4	China	6,4	Brasil	5,9
Importaciones									
1980		1981		1982		1983		1984	
EE.UU.	22,4	EE.UU.	22,0	EE.UU.	22,1	EE.UU.	21,6	EE.UU.	18,3
Brasil	10,2	Japón	10,2	Brasil	12,9	Brasil	14,8	Brasil	18,1
Alemania F.	9,3	Alemania F.	9,6	Alemania F.	9,0	Alemania F.	10,5	Alemania F.	9,5
Japón	9,2	Brasil	9,5	Japón	8,0	Bolivia	8,8	Bolivia	8,5
Fuente: HIRST, MONICA, "Las relaciones comerciales argentino-brasileñas: 1976-1985", en <i>FLACSO, Documentos e Informes de Investigación</i> , N° 38. mayo de 1986.									

Cuadro 9.8. Comercio exterior argentino por regiones (en porcentaje).

La penetración comercial brasileña en la Argentina se debió tanto a la diversificación de la producción y a la agresividad de la política comercial emprendida como a la actividad desplegada por su cuerpo diplomático. El Brasil fue responsable, entre 1975 y 1984, de aproximadamente el 40 % de las importaciones argentinas de productos manufacturados, entre los cuales figuraban aparatos de televisión, tractores, camionetas, terminales de vídeo, unidades centrales de procesamiento de datos, hierro y productos químicos⁽⁵⁶⁾. El intercambio del Brasil con la Argentina dejó de ser deficitario debido, sobre todo, a sus exportaciones de bienes industriales. La Argentina, por su parte, continuó exportando sus tradicionales productos agropecuarios y agroindustriales que constituían algo más de la mitad del total de los bienes destinados al país vecino. El saldo de ese comercio recíproco fue negativo para la Argentina durante casi toda la década de 1980, revirtiéndose en forma notable a partir de la conformación del Mercosur.

Desde el punto de vista de los intereses estratégicos, un Brasil industrial que trataba de alejarse de la categoría que algunos analistas le habían endilgado —"satélite privilegiado" o "país llave"— con respecto a su posición en América del Sur, buscaba tomar distancia también de la tutela norteamericana. Pero para organizar su propio espacio económico regional debía superar las controversias con la Argentina en relación con la utilización energética de los ríos comunes. Esta falta de entendimiento político entre los dos países repercutió y aletargó los esfuerzos que conducían a la integración de América Latina por cuanto condenaron a la ALALC a una etapa de estancamiento, dado que la Argentina y el Brasil respondían por algo más de la mitad del comercio de la Asociación.

(56) HIRST, MONICA, "Las relaciones comerciales argentino-brasileñas: 1976-1985", en *FLACSO, Documentos e Informes de Investigación*. N° 38, mayo de 1986, pág. 85.

Tanto la competencia como el cierre de los mercados de la CEE a los productos agropecuarios argentinos junto al estancamiento de su economía hicieron que la dictadura de VIDELA intentara profundizar la cooperación económica y comercial con el Brasil, a pesar de las tensas relaciones en torno a la disputa por la construcción de las represas hidroeléctricas sobre el Paraná. Sin embargo, la llamada "diplomacia militar paralela" acercó a ambos gobiernos y permitió superar las divergencias sobre el aprovechamiento de las aguas del Plata en octubre de 1979, como señalamos anteriormente. Este hecho eliminó los obstáculos al comercio argentino-brasileño, y permitió una mayor cooperación en el campo energético, en la ejecución de proyectos conjuntos y en la formación de empresas binacionales, al mismo tiempo que se propuso la reestructuración de la ALALC, corno efectivamente aconteció en 1980 con su sucesora, la ALADI. Ese mismo año, se entrevistaron los presidentes Figueiredo y VIDELA, diluyendo las hipótesis de conflicto entre la Argentina y el Brasil. En ese encuentro, se intentó implementar una integración económica entre los dos países, mediante la formación de un eje industrial San Pablo-Buenos Aires, cuya producción se destinaría al abastecimiento de América del Sur (**).

En el marco de la ALADI, los gobiernos de la Argentina y el Brasil iniciaron una serie de acuerdos de cooperación. Sin embargo, al comparar el caso del Brasil respecto de la Argentina, el rezago del país rioplatense era significativo, dado que en 1950 había llegado a alcanzar el 40% de la producción industrial latinoamericana, y en 1980 apenas llegaba al 10%. El Brasil supo aprovechar su mayor mercado interno y desplegó una política industrial más coherente que la de su vecino, en donde los problemas económicos estructurales se agravaron por el cierre de los mercados de exportación tradicionales para productos rioplatenses, en gran parte como consecuencia de las políticas proteccionistas y de subsidios adoptadas por la CEE. Por otro lado, las inversiones de empresas transnacionales, cada vez más importantes como factor dinámico en las economías latinoamericanas, se orientaron hacia los grandes mercados de México y el Brasil, antes que a la Argentina (**).

La Argentina debió afrontar, además de sus crecientes dificultades externas y su deteriorado proceso económico y social interno, producto de un gobierno dictatorial en decadencia, el breve pero cruento conflicto de Malvinas. En él debió enfrentarse al poderío militar de Gran Bretaña, apoyada logísticamente por los EE.UU. (su aliado en la OTAN, pero que no respetaba los acuerdos asumidos en el TIAR con los países latinoamericanos) y económicamente por la CEE. Aunque el Brasil no estaba de acuerdo con los métodos empleados —la acción armada— para resolver el litigio, apoyó en forma diplomática la reivindicación argentina sobre las Malvinas, cuya localización en el Atlántico Sur adquiría importancia estratégica para su propia seguridad. De este modo, optó por la neutralidad frente a la guerra.

(57) GORDIM DA SILVEIRA, Helder, *Integração Latino-Americana. Projetos e realidades*. Porto Alegre, 1992, págs. 67 y 68.

(58) RAPOPORT, MARIO y MADRID, EDUARDO, "Os países do Cone Sul e as grandes potencias", en CERVO, AMADO LUIZ y RAPOPORT, MARIO (orgs.), *História do Cone Sul*, Rio de Janeiro, 1998, pág. 284.

pero fue una neutralidad imperfecta porque en la práctica favoreció a la Argentina al concederle ayuda material, e inclusive militar, y asumió también la representación de sus intereses en Londres. Durante la Guerra de Malvinas, las FF. AA. de la Argentina y el Brasil revelaron un sorprendente grado de cooperación, sobre todo, para aquellos que sostenían a la rivalidad entre ambos países como un estado permanente en sus relaciones. El gobierno de Buenos Aires no envió a las Malvinas ninguna de las unidades militares acantonadas junto a la frontera con Chile. En cambio, participaron en la contienda los contingentes ubicados en Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe, demostrando que la Argentina recelaba del país trasandino —hechos confirmados en 1999 cuando, al permanecer detenido en Londres, el dictador PINOCHET recibió el agradecimiento personal de MARGARET THATCHER—, pero en ningún momento del Brasil (*).

El bloqueo económico establecido por la CEE contra la Argentina por el conflicto de Malvinas impulsó el comercio entre el país del Plata y otras naciones sudamericanas, especialmente con el Brasil. No obstante, las relaciones comerciales entre ambas no pueden ser comprendidas como fenómenos disociados de cuestiones como la deuda externa o las prioridades de sus políticas externas, ligadas al momento económico de retracción internacional. En este contexto de crisis económica y financiera, la Argentina y el Brasil fueron abandonando paulatinamente sus regímenes autoritarios, permitiendo gestar un proceso de redemocratización en los dos países, y canalizar sus necesidades mutuas para responder conjuntamente a la crítica coyuntura de la década de 1980.

(59) FRAGA, ROSENDO, "La experiencia histórica en Brasil y Argentina desde 1966 hasta 1983: comienzo de la convergencia", en LLADOS, J. M. y Pinheiro GUIMARAES. S. (1999), pág. 282.