

# De la divergencia a la convergencia argentino-brasileña

Un análisis de las raíces del Mercosur desde la interdependencia compleja

Francisco Castaño

**Resumen:** La relación bilateral entre Argentina y Brasil ha estado caracterizada en su mayor parte por la predominancia de disputas geopolíticas e hipótesis de conflicto, cuestiones que signaron el vínculo hasta mediados de la década de 1980. A partir de allí, los nuevos gobiernos democráticos en ambos países llevaron adelante un conjunto de negociaciones basadas en la cooperación en sectores estratégicos, rompiendo la estructura de divergencia previa y cimentando la base de lo que años más tarde se constituiría como el Mercosur. El trabajo se plantea el análisis de esta transición a través del paso de las hipótesis realistas a la teoría de la interdependencia compleja, con el fin de demostrar la utilidad de esta teoría para explicar ese cambio de postura histórica en la relación bilateral.

**Palabras clave:** Argentina - Brasil - interdependencia compleja - convergencia - divergencia

## INTRODUCCIÓN

La historia de las relaciones entre Argentina y Brasil está marcada en su mayor parte por la preeminencia de disputas geopolíticas e hipótesis de conflicto, las cuales aumentaban o disminuían en el marco de determinados contextos internos y externos. A partir de 1985, los nuevos presidentes democráticos Raúl Alfonsín y José Sarney emprendieron un proceso de negociaciones bilaterales que serían el preludio de lo que más tarde se constituiría como el Mercado Común del Sur (Mercosur), lo que marcó un quiebre estructural con la situación pretérita de tensiones y divergencias para dar paso a un proyecto de convergencia e interdependencia, al que se unirían Uruguay y Paraguay.

El objetivo del trabajo es analizar el proceso histórico que derivó en el Mercosur, focalizando las divergencias y convergencias que tuvieron lugar entre los distintos gobiernos de Argentina y Brasil en su relación bilateral, para finalizar con la transición democrática y de cooperación que tuvo lugar a partir de mediados de la década de 1980. Para ello, se utilizará como principal insumo a la teoría de la interdependencia compleja pensada por Robert O. Keohane & Joseph S. Nye (1988), con el fin de dilucidar el fin de las hipótesis de conflicto –las cuales serán explicadas, a su vez, desde la lógica realista– y el impulso de la interdependencia argentino-brasileña con el retorno de las democracias.

La hipótesis sostiene que la transición desde la hipótesis de conflicto a la lógica de cooperación se dio debido al arribo y sostenimiento de gobiernos democráticos en Argentina y Brasil desde mediados de 1980, quienes partieron de los errores pretéritos y concibieron un proyecto de cooperación bilateral a partir del cual profundizaron la interdependencia existente, que luego se consolidaría con la creación del Mercosur.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se repasa brevemente la teoría realista para contraponerla a la teoría de la interdependencia compleja; en la segunda, se examina la relación bilateral entre Argentina y Brasil desde sus orígenes hasta mediados de la década de 1980; en la tercera, se indaga el vínculo mutuo desde la llegada de los gobiernos democráticos hasta la creación del Mercosur; y, finalmente, se interpreta aquella transición a la luz de los enfoques teóricos analizados en el primer apartado.

## MARCO TEÓRICO

Una de las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales es el realismo, base a partir de la cual la academia ha conjeturado para coincidir y ampliarlo o para refutarlo y plantear escenarios y axiomas alternativos. Los exponentes más reconocidos del realismo clásico son Hans J. Morgenthau (1986) y Raymond C. F. Aron, y, entre los principales postulados de dicha corriente teórica, pueden mencionarse seis cuestiones elementales: 1) el sistema internacional es anárquico y en él prima el *statu quo*, caracterizándose por una tensión permanente de intereses nacionales opuestos y conflictivos que luchan por el poder y la paz; 2) este sistema obliga a los Estados a practicar la autoayuda ya que, basados en la inseguridad mutua, no hay lugar para la confianza y la cooperación, y en caso de que la hubiese, la misma sería fugaz y egoísta; 3) la lógica política es de suma cero, es decir, basada en las ganancias *relativas* de cada Estado, en donde las pérdidas de uno son vistas como dividendos obtenidos por la otra parte, y viceversa; 4) los Estados, como unidades coherentes, racionales y unificadas, son los actores dominantes en la política mundial, y se considera que no tienen aspiraciones morales; 5) el interés nacional se encuentra definido en términos de poder, el cual comprende la posesión de las capacidades materiales e inmateriales en términos relativos de un Estado, aunque también pueden ser los efectos que genera; y 6) la existencia de una jerarquización de problemas en la política mundial, encabezados por una “alta política” de cuestiones de seguridad militar que predomina sobre la “baja política” de asuntos económicos y sociales.

Ahora bien, debe considerarse que esos postulados teóricos fueron pensados en el contexto internacional caracterizado por la bipolaridad rígida de la Guerra Fría, en donde la agenda de seguridad militar era central en las políticas exteriores de los países y la posibilidad de una guerra nuclear predominaba en la disputa entre las dos superpotencias y sus respectivas esferas de influencia, zanjando un conflicto entre Occidente y Oriente que duraría casi cinco décadas.

Sin embargo, en la década de 1970 comenzaron a acaecer una serie de sucesos que produjeron una línea de quiebre en las relaciones internacionales, los cuales escapaban a los ejes de análisis sobre los cuales el realismo se sustentaba. En efecto, paulatinamente tuvo lugar un progresivo auge de actores no estatales que no eran tenidos en cuenta en el análisis estatocéntrico del realismo, tales como corporaciones transnacionales, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), que comenzaron a incrementar su importancia en la economía y en la política mundial. Las principales consecuencias fueron la transnacionalización de la producción y una globalización económica del comercio y las finanzas que envolvía a prácticamente todos los países del globo, haciéndolos más interdependientes económicamente, diluyendo a su vez la línea divisoria de los Estados entre sus asuntos internos y externos. Estas cuestiones, sumadas a la discusión creciente en torno a ejes vinculados con los problemas energéticos, el medio ambiente y la calidad de vida de la población, tuvieron como corolario el surgimiento y la consolidación de nuevos temas en las agendas estatales que escapaban a la centralidad militar y de securitización realista.

Es en este contexto de menor papel de la fuerza militar y de interdependencia económica en donde surgen los preceptos de la teoría de la interdependencia compleja. La misma fue elaborada por Keohane & Nye (1988: 22-23), quienes definen interdependencia como “dependencia *mutua*”, refirién-

dose en política mundial a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países; fundamentan que donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios –aunque no necesariamente simétricos–, hay interdependencia. Si bien sostienen que las relaciones interdependientes siempre implicarán costos –dado que la interdependencia reduce la autonomía–, es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos.

Asimismo, los autores argumentan que el poder de las naciones se ha tornado más elusivo y que el mundo se ha vuelto interdependiente en aspectos tales como la economía, las comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas. De esta manera, la interdependencia compleja tiene tres características principales según Keohane & Nye (1988): primero, la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades; segundo, la falta de jerarquización entre las cuestiones de las agendas estatales; y tercero, el menor papel de la fuerza militar.

Con respecto al primer punto, los canales múltiples incluyen tanto nexos informales como acuerdos formales entre gobiernos, instituciones y ONG, y pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Asimismo, se destaca que las políticas económicas externas alcanzan, más que en el pasado, la actividad económica interna, borrando las fronteras entre política interna y externa, y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior (Keohane & Nye, 1988).

En cuanto al segundo punto, las agendas de asuntos exteriores se han tornado más amplias y diversas, por lo que no pueden subordinarse todos los temas al de la seguridad militar. Cuestiones como el concepto de mercado, la pugna por el crecimiento económico y los problemas en temas tales como energía, recursos, medio ambiente y población tuvieron como corolario que la variable de seguridad pasara a un segundo plano en las agendas de los Estados (Keohane & Nye, 1988). Es decir, las cuestiones de “baja política” realistas pasaron a ocupar lugares centrales en las discusiones políticas mundiales, subsumiendo a un plano secundario los asuntos otrora considerados como de “alta política”.

En tercer lugar, y fuertemente vinculado con el postulado anterior, Keohane & Nye (1988) afirman que especialmente entre los países industrializados pluralistas existen intensas relaciones de influencia recíproca y en muchos de ellos la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política. Más aún, los autores sostienen que, a menudo, la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas tales como el bienestar económico y ecológico, que se están volviendo más importantes.

En síntesis, la teoría de la interdependencia compleja arguye la existencia de una interrelación entre los Estados y diversos actores internacionales, tanto a nivel supra como subnacional, y en cuestiones diversas y multidisciplinarias que se apartan del tradicional eje de seguridad militar. En otras palabras, denota un escenario más cercano a la realidad internacional del último tercio del siglo XX –cuando se entablaron las negociaciones entre los nuevos gobiernos democráticos de Argentina y Brasil–, más abierto en cuanto a qué temas son relevantes en las agendas de política exterior, predominando las cuestiones económicas, societales y medioambientales en las discusiones políticas al más alto nivel, tanto en el ámbito interno de los Estados como en el escenario internacional.

## UNA HISTORIA DE RIVALIDADES

El vínculo entre Argentina y Brasil posee una relevancia fundamental en las relaciones internacionales sudamericanas dado que se trata de los países más grandes del subcontinente, quienes se encuentran unidos por un lazo común en virtud de su condición compartida de grandes vecinos, en un vínculo que antecede incluso la existencia de ambos países como Estados independientes y cuya historia bilateral ha transitado constantemente por estados de convergencia y divergencia.

Para comprender brevemente los antecedentes históricos de la relación, se parte del antagonismo

geopolítico español-portugués. En los cinco siglos que transcurrieron entre la firma del Tratado de Tordesillas (1494) hasta la Declaración de Foz de Iguazú (1985), en los territorios de América del Sur se desarrolló primero una disputa entre las potencias ibéricas, que competían por alcanzar un mayor dominio territorial al oeste del Atlántico, y, a partir de las primeras décadas del siglo XIX, entre Argentina y Brasil (Ferrer, 1997). Esa lucha sorda que nació en la colonia y que se desplegó durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX estuvo atada a las disputas por los recursos hídricos de la cuenca del Plata, a algunos conflictos limítrofes, a las distintas posiciones asumidas durante las guerras mundiales y al mantenimiento de un ambiente de confrontación debido a visiones geopolíticas encontradas, todo lo cual conspiró durante décadas contra una asociación más amistosa (Machinandiarena de Devoto, 2006). Asimismo, puede mencionarse que esta confrontación ha variado en virtud del tipo de gobierno que presidía a los Estados: mientras que la rivalidad iría acentuándose durante los regímenes militares, se aminoraría durante los gobiernos democráticos (Peixoto & Loza, 2006).

Ahora bien, un elemento importante para analizar el vínculo bilateral está constituido por las percepciones mutuas entre los vecinos. En efecto, los recorridos históricos de las relaciones interestatales distinguen tres períodos en los que “la visión (de Argentina) sobre el otro (Brasil)” fue variando (Russell & Tokatlian, 2003). En las primeras décadas del siglo XX, Brasil fue visto con indiferencia desde el punto de vista económico, inferior en lo cultural y como un rival en lo político, al competir con Argentina por imponer su supremacía en la región. En la segunda posguerra, y más precisamente hacia fines de los ‘50, Brasil fue considerado un rival en términos geopolíticos y militares, que amenazaba la seguridad e integridad territorial del país. Sería recién a mediados de los ‘80 cuando se inició el claro proceso de acercamiento entre Brasil y Argentina, principalmente alrededor de temas comerciales y económicos (Peixoto & Loza, 2006).

Tras este brevísimo repaso de la historia del vínculo entre Argentina y Brasil, para comprender de mejor manera el marco previo al Mercosur es imperioso examinar la relación que se desarrolló a partir de la Segunda Guerra Mundial en general, e identificar los vaivenes ocurridos durante el transcurso de los gobiernos nacionales en particular.

### CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS A PARTIR DE LA SEGUNDA POSGUERRA

La larga tradición de rivalidad e indiferencia que caracterizó durante décadas las relaciones entre Argentina y Brasil fue decisivamente transformada cuando, por exigencias de la guerra contra el Eje, Río de Janeiro decidió alinearse del lado de los Aliados –y, por lo tanto, de los Estados Unidos–, mientras que Buenos Aires eligió mantener su distante neutralidad a pesar de las presiones y hostigamientos de las que fue objeto. En este contexto, al acceder Juan Domingo Perón a la presidencia argentina en 1946 impulsó una política exterior hacia la región que, contrariamente a la de Brasil, no se basó en una alianza militar y política con Estados Unidos, sino que trató afanosamente de consolidar un espacio de solidaridad política y económica entre los países de América Latina, en especial con los del sur, entre ellos Brasil (Lanús, 1984).

Esta política más cercana de Perón tuvo su contrapartida positiva desde Brasil a partir de la cuarta presidencia de Getúlio Vargas (1951-1954), cuando se dio un significativo intento de acercamiento y se consideró que estaban dadas las condiciones políticas “para restablecer el eje Argentina-Brasil-Chile (ABC)<sup>1</sup> como punto de partida para una futura unión aduanera en América Latina” (Rapoport & Madrid, 2011).

De esta manera, hacia comienzos de los ‘50 las percepciones compartidas sobre la realidad regional y mundial posibilitaron un acercamiento inédito entre Argentina y Brasil que, sin embargo, quedaría

<sup>1</sup> Ya existía un antecedente de cooperación entre esos tres países, constituido por el Tratado ABC que habían firmado en 1915, mediante el cual se comprometían a la resolución pacífica de controversias en el marco de la Primera Guerra Mundial.

trunco por la situación política interna de los dos países (Russell & Tokatlian, 2011). En efecto, a pesar del rotundo triunfo electoral de Vargas en 1951 –que lo ponía por cuarta vez al frente del Palacio de Catete–, el nuevo presidente nunca pudo superar la arcaica doctrina “antiargentina” que nutría el pensamiento de muchos sectores de la diplomacia de Itamaraty. En este sentido, las reticencias brasileñas a alcanzar un acuerdo común provenían tanto de la Cancillería brasileña, que estimaba toda unión con Argentina como un acto inamistoso frente a Estados Unidos, como también por parte de las Fuerzas Armadas brasileñas, imbuidas de una doctrina estratégica que partía de la hipótesis de una competencia de poder y de enfrentamiento con las aspiraciones del vecino del sur (Lanús, 1984). De esta forma, la propuesta de complementación económica y solidaridad política entre los países ABC se frenó al no contar con el apoyo brasileño, que terminó de mermar con el suicidio de Vargas en 1954, y concluyó definitivamente tras el derrocamiento de Perón en 1955 (Filmus, 2015).

Sería recién con la corta presidencia de Jânio da Silva Quadros (entre enero y agosto de 1961) cuando se logró establecer entre Argentina y Brasil un tipo de diálogo excepcional para la historia de las relaciones bilaterales (Lanús, 1984), en momentos en donde Arturo Frondizi (1958-1962) era el presidente de Argentina. En este marco, en abril de 1961 tuvo lugar la reunión de Uruguayana entre ambos mandatarios para abordar el aprovechamiento del Salto de Sete Quedas –localización primitiva de lo que sería luego la central Itaipú–; el propósito de los presidentes era no solo consolidar o desarrollar los vínculos bilaterales sino, sobre todo, coordinar una acción internacional común, tanto frente a los grandes centros de poder mundial como en los organismos internacionales e instituciones multilaterales de financiamiento. Sin embargo, un año después de Uruguayana, acosados por las realidades políticas internas en sus respectivos países, Frondizi y Quadros habían dejado sus presidencias y, con ello, las relaciones entre Argentina y Brasil volvían a retomar los caminos tradicionales. La cooperación que debió ser conjunta se interrumpió, para abrir paso a la “saga hidroeléctrica” (Lanús, 1984).

### **LAS DISPUTAS EN TORNO A LA UTILIZACIÓN DE LOS RÍOS DE LA CUENCA DEL PLATA EN LOS '60 Y '70**

A partir de la segunda mitad de los '60, la agenda de política exterior argentina hacia América del Sur fue dominada por la preocupación sobre la marcha ascendente de Brasil, que se reflejaba en el incremento de su gravitación política y económica en la subregión. Un nuevo aspecto comenzó a adquirir peso en la relación bilateral: la distribución de poder a favor de Brasil, que fue generando una situación de creciente asimetría para convertirse en un rasgo característico del vínculo entre los dos países (Russell & Tokatlian, 2011).

Fue en este marco en donde tuvo lugar la disputa por la utilización de los ríos de la cuenca del Plata. En 1965, el gobierno de Arturo Illia (1963-1966), a través de la gestión del canciller Zavala Ortiz, efectuó una consulta a los países de la cuenca sobre su disponibilidad para realizar una reunión con el fin de organizar el aprovechamiento de los recursos de aquella. Sin embargo, en junio de 1966 tuvo lugar un golpe de Estado que puso en la presidencia a Onganía (1966-1970), en un proceso dictatorial que se extendería hasta mayo de 1973 y que se autodenominaría como la “Revolución Argentina”. En este sentido, Juan A. Lanús (1984) destaca que, mientras el proyecto de la cuenca era concebido como un instrumento de cooperación subregional durante la gestión de Zavala Ortiz, fue adquiriendo, incluso desde antes de su institucionalización (1969)<sup>2</sup>, una muy diferente significación para los gobiernos de facto de la Revolución Argentina, que lo consideraron más que nada como un instrumento para mediatizar la política de rivalidad entre la Argentina y el Brasil:

“El particular enfoque adoptado durante la gestión del general Juan Carlos Onganía, con-

<sup>2</sup> El Tratado de la Cuenca del Plata fue firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969 entre los cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

cibe a la Cuenca y los aprovechamientos hidroeléctricos como un *medio de poder e influencia geopolítica*. Lo que estuvo en juego en esta área no fue el desarrollo de una política de cooperación sino de competencia geopolítica argentino-brasileña. De esta forma se modifica la visión del canciller Zavala Ortiz” (Lanús, 1984: 299) (la cursiva es propia).

A partir de ello, la Cancillería argentina procuró forzar a Brasil a negociar, pero no logró el éxito en sus esfuerzos. Hasta prácticamente el final de la dictadura argentina, puede afirmarse que, mientras Brasil desplegó sus energías en “hacer obras”, Argentina concentró sus esfuerzos en enfrentar esas realizaciones, tratando de que Brasil aceptase la validez de “normas jurídicas” para regular esas obras, evitando que este país utilice unilateralmente los ríos internacionales de curso sucesivo, como el Paraná. En 1971, en la IV Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, se suscribió la “Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales”, en donde se logró hacer reconocer a Brasil las responsabilidades por ser un país río arriba. Finalmente, la última batalla de este largo proceso diplomático que llevó adelante la Revolución Argentina se libraría en la XXVII Asamblea General de la ONU. Allí se firmó el Acuerdo de Nueva York, luego transformado en la Resolución 2995, cuyo objetivo fue hacer que Brasil aceptara ciertas reglas de juego en materia de aprovechamiento de los ríos de la cuenca (Lanús, 1984).

En 1973, Héctor Cámpora resultó vencedor en las elecciones presidenciales en Argentina. Primero a partir de su gobierno y posteriormente el de Perón y su sucesora María Estela Martínez, los nuevos presidentes democráticos modificaron radicalmente el enfoque que Argentina había seguido en siete años, denunciando el Acuerdo de Nueva York. El cambio de la política argentina en este tema radica en el hecho de que, por un lado, se abandonó la concepción centrada en la rivalidad de poder y en la evaluación geopolítica antiintegrativa de la cuestión, que fue la óptica que inspiró la política de los sucesivos gobiernos de la Revolución Argentina, y, por otro, se dejó de lado la mera concentración de los esfuerzos en las batallas jurídicas para dar prioridad a la ejecución de las obras (Lanús, 1984). En este marco, estas cuestiones tuvieron como corolario la firma del Tratado de Yacyretá, el comienzo de la construcción del Complejo Hidroeléctrico Salto Grande y la continuación de las gestiones por un acuerdo sobre Corpus e Itaipú.

Sin embargo, a partir de marzo de 1976, con un nuevo golpe de Estado que puso a otra dictadura militar al frente del Poder Ejecutivo, la política argentina cambiaría nuevamente: se volvió a adoptar una óptica “geopolítica” para encarar la cooperación en la cuenca (Lanús, 1984), que no impidió que en 1977 comenzaran las reuniones con Brasil y Paraguay, las cuales tuvieron como corolario la firma en 1979 de un Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú. Finalmente, la derrota en la guerra de Malvinas derivaría en el fin de la dictadura argentina y en un llamado a elecciones para dar paso a una época democrática que persiste en la actualidad.

## EL IMPULSO DEMOCRÁTICO DE LOS '80 HACIA LA CONVERGENCIA SUBREGIONAL

Después de más de un siglo de vaivenes entre convergencias y divergencias entre Argentina y Brasil, finalmente el advenimiento de la democracia en ambos países constituyó el marco propicio para el establecimiento de un proceso de cooperación sostenido hasta la actualidad, en un marco en donde ya se habían dado diversas experiencias en materia de integración regional<sup>3</sup>. En este sentido, desde

<sup>3</sup> Hasta ese entonces, ya se habían desarrollado los primeros esbozos de integración regional latinoamericana sobre la base de las recomendaciones de Raúl Prebisch y la Comisión Económica Para América Latina (Cepal). En primer lugar, en 1960 siete países —entre ellos Argentina y Brasil— firmaron el Tratado de Montevideo, creando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), a la que se agregarían cuatro países más, y cuyo principal objetivo era el establecimiento de una zona de libre comercio en un plazo de 20 años. Sin embargo, los métodos de negociación utilizados condujeron a una situación de parálisis creciente y a un virtual estancamiento, por lo que en 1980 se firmó un nuevo Tratado de Montevideo, que sustituyó al anterior y a la Alalc y estableció en su reemplazo a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que

mediados de la década de 1980 tuvieron lugar una serie de encuentros y acuerdos entre los nuevos presidentes democráticos Alfonsín (1983-1989) y Sarney (1985-1990), luego de un cambio en las condiciones políticas y económicas tanto al interior de los países y la región como al exterior de ellos.

Por un lado, de acuerdo con Raúl Bernal-Meza (1994), es posible distinguir la existencia de al menos tres factores que contribuyeron a la decisión de Argentina y Brasil de iniciar un proceso de acercamiento y cooperación: primero, el cambio acontecido en el balance de poder regional, que desde mediados de la década de los '60 se había inclinado en favor de Brasil, tal como se mencionó más arriba; segundo, la crisis de la deuda latinoamericana y del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones durante la década de los '80, que provocaron el replanteo mutuo sobre la viabilidad del modelo de desarrollo nacional autosostenido; y tercero, la necesidad de Argentina de resolver el déficit comercial bilateral crónico que evidenciaba con Brasil en aquellos años.

Por otro lado, Mario Rapoport (2006) destaca que el escenario internacional de mediados de los '80 también incidió favorablemente en la convergencia política entre Argentina y Brasil, ya que las dos superpotencias –los Estados Unidos y la Unión Soviética– se estaban alejando de América Latina en el contexto del ocaso de la Guerra Fría, lo que le permitió a la región adquirir un mayor grado de autonomía.

En este marco, es importante rescatar el comentario de Gerardo Caetano (2011), quien sostiene que Alfonsín asumió con una fuerte conciencia sobre las debilidades de su política exterior, en especial la dirigida hacia sus vecinos de la región, como consecuencia de la carencia de una política externa clara hacia sus vecinos y de una visión o doctrina geopolítica y de inserción regional de sus antecesores que tuvo como resultado el retroceso argentino en su puja con Brasil en la región del Plata.

Asimismo, la cuestión de la asimetría bilateral ya era un tema instalado en la percepción de las élites argentinas cuando se inicia el proceso de democratización en ambos países. Ese momento, que permitió un cambio cualitativo de la relación bilateral –el paso de la visión de rivales a la de socios–, implicó del lado argentino el primer reconocimiento tácito de la asimetría y de la necesidad de contemplarla en todas las negociaciones con Brasil, esta vez en el marco de un proyecto estratégico definido como común (Russell & Tokatlian, 2011). Por el lado de Brasil, es importante recalcar que, cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza (Caetano, 2011), lo cual también constituyó un factor que favoreció el acercamiento mutuo.

En este contexto, en noviembre de 1985 tuvo lugar el primer acercamiento entre los presidentes de Argentina y Brasil, cuando Alfonsín y Sarney se reunieron en la ciudad de Foz do Iguazu para la inauguración del Puente Internacional Tancredo Neves<sup>4</sup>, oportunidad en donde firmaron la Declaración de Foz de Iguazú, a partir de la cual decidieron crear una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración cuyo objetivo era instaurar un mecanismo en donde funcionarios y técnicos de ambos países avanzaran con la configuración de un espacio de cooperación bilateral. En este marco, en julio de 1986 los países firmaron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), con el objetivo de crear un espacio económico común y avanzar en la convergencia gradual y flexible frente a terceros mercados. Una vez establecido, el núcleo de la estrategia del PICE fue la aprobación sucesiva de 24 protocolos sectoriales relativos a áreas consideradas estratégicas, tales como bienes de capital, energía, biotecnología, cooperación nuclear, cereales

---

quedaba compuesta por los mismos 11 países y que se mostraba más flexible a la hora de fijar plazos y metas para concretar el objetivo de un mercado común regional.

<sup>4</sup> Cabe mencionar que en 1972 los gobiernos de facto de Argentina (Lanusse) y Brasil (Garrastazu Médici) habían firmado un Tratado de Intención para la construcción de ese puente, lo cual constituye un importante hecho de cooperación bilateral en momentos en los cuales gobernaban sendos regímenes militares, y todo lo que ello representaba en el sentido del pensamiento reinante en torno a las hipótesis de conflicto y las desconfianzas mutuas al interior de las élites gobernantes.

(trigo), siderurgia, finanzas y transporte.

El éxito que tuvo el PICE promovió que otros países de la región comenzaran a desplegar su proactividad integracionista. Al respecto, en abril de 1988 se firmó el Acta Alborada, en donde quedó establecido que Uruguay se incorporaba al proceso de integración. Tal como sostiene Caetano (2011), quedarse afuera del acuerdo argentino-brasileño significaba para la República Oriental la caída de sus acuerdos comerciales preferenciales que tenía con aquellos países en el marco de la Aladi. Asimismo, al proceso regional también se sumaría Paraguay luego de la caída del dictador Stroessner y del establecimiento de un gobierno de transición que buscaba acoplarse al proyecto de integración para no quedar marginado. En este marco, en noviembre de 1988 se dio un paso más en la consolidación del proceso con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, cuyo objetivo era la consolidación de un espacio económico común.

Ese “primer Mercosur” –previo a su institucionalización en 1991–, como lo denomina Caetano (2011), languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que ya comenzó a prefigurarse hacia fines de la década de los '80 con la avanzada del programa neoconservador y ultraliberal, en un marco caracterizado por la preeminencia de los principios de lo que se denominó como Consenso de Washington. En este sentido, en 1989 asumía la presidencia de Argentina Carlos Menem, mientras que en Brasil hacía lo propio Fernando Collor de Mello al año siguiente (1990-1992). Los nuevos gobiernos continuaron el proceso integracionista que se venía gestando y coincidieron en refrendar los acuerdos previos pero desde una óptica distinta, sustentada en una visión mucho más comercialista que se centraba en la desgravación arancelaria progresiva, más adecuada a los preceptos liberales y al concepto de *regionalismo abierto*<sup>5</sup>.

En base a estas consideraciones, en julio de 1990 Menem y Collor de Mello sellaron el Acta de Buenos Aires, en donde se estableció un período de transición a una unión aduanera para cuatro años –para el 31 de diciembre de 1994–. Finalmente, este proceso de negociaciones y acuerdos tuvo como corolario la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 por parte de los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. El Tratado reafirmó los plazos y metas establecidas en el Acta de Buenos Aires, estableciendo la liberalización de bienes, servicios y factores productivos dentro de la región, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones respectivas.

De esta manera, quedó conformado el Mercosur, un proceso de integración subregional sudamericano que constituye el corolario de seis años de negociaciones conjuntas entre gobiernos democráticos y que dejó atrás las hipótesis de conflicto y las tensiones geopolíticas vigentes entre Argentina y Brasil durante más de cinco décadas, haciendo explícito un vuelco en las consideraciones estratégicas y de seguridad hacia una cooperación eminentemente económica. En otras palabras: “El Mercosur planteó una de las grandes transformaciones en el Cono Sur, en general, y entre esos dos países en particular, al transformar su tradicional rivalidad en la de principales socios comerciales, dando lugar a una cultura de creciente contacto e interdependencia burocrática” (Peixoto & Loza, 2006: 117). A la luz de esta

---

<sup>5</sup> La Cepal acuñó ese concepto para hacer referencia a un proceso que, según el organismo, se encontraba en curso en América Latina y el Caribe en los años '90. La institución argumentaba que el objetivo del regionalismo abierto era: “(...) hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (...). Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros (...)” (Cepal, 1994: 12-13).

De esta manera, la Cepal desarrollaba un concepto funcional a la liberalización del comercio y concebía la competitividad de las economías a partir de la integración regional como puente para su posterior inserción *hacia afuera*, mediante la apertura hacia terceros mercados. Se afirma entonces que no puede comprenderse la creación del Mercosur sin el marco temporal y político-ideológico constituido por la victoria occidental pos Guerra Fría y los postulados del Consenso de Washington y los del regionalismo abierto esgrimidos por la propia Cepal, cuestiones que se complementaban con las políticas implementadas en los gobiernos de la región, quienes crearon el Mercosur con una impronta totalmente diferente a los ideales originarios de cooperación en sectores estratégicos pergeñada por los gobiernos de Alfonsín y Sarney.



situación, a continuación se interpretarán estos hechos a través de la lupa teórica analizada en el primer apartado.

## INTERPRETACIÓN FÁCTICA A PARTIR DE LA BASE TEÓRICA

La mayor parte de la historia bilateral entre Argentina y Brasil puede ser explicada perfectamente a través de la teoría realista clásica. En este sentido, ya sea por las competencias en torno a consideraciones geopolíticas y de poder, o por el control de la cuenca del Plata, puede aseverarse a través del realismo que ha existido en la historia bilateral una inseguridad mutua casi total, basada en la desconfianza hacia el vecino, existiendo una tensión permanente de intereses nacionales opuestos y conflictivos, aunque ello no ha derivado en una guerra entre sí entre aquellos dos Estados<sup>6</sup>.

Si bien existieron algunos esbozos pírricos de cooperación entre ambas partes, fundamentalmente con los Tratados ABC, tanto el de 1915 como la idea de reeditarlos en los '50, a los que se suman la idea de Perón de establecer una unión aduanera y las gestiones conjuntas por la cuenca del Plata en los '60 y '70, ciertamente esta cooperación ha sido fugaz —a partir de la perspectiva realista— debido tanto a cuestiones internas de los países como también por las presiones internacionales, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Una cuestión que merece resaltarse es la dicotomía que se dio hasta los '80, por un lado, entre los gobiernos democráticos y los dictatoriales sobre cómo concebían la relación con el vecino, y, por el otro, cómo el advenimiento de un gobierno de distinta matriz que el anterior —ya sea democrático o no— anulaba en la mayoría de los casos lo hecho por sus antecesores. En este sentido, y sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, ha quedado muy clara la dicotomía entre los impulsos a la cooperación por parte de la mayoría de los gobiernos democráticos —salvo el de Vargas, debido a la influencia negativa al interior de Itamaraty y las Fuerzas Armadas brasileñas— y, por el otro lado, las hipótesis de conflicto y la concepción en torno a la lógica de poder sobre Brasil por parte de las dictaduras argentinas.

En este sentido, por un lado se sostiene que en los gobiernos elegidos por la voluntad popular ha primado en general un deseo de cooperación con el vecino, subsumiendo la rivalidad a un segundo plano, tratando de aceptar la interdependencia existente y de establecer mecanismos de concertación a partir de ella. Por el lado de los gobiernos dictatoriales, o en donde los militares tenían fuertes influencias en la toma de decisiones de política exterior —como en la cuarta presidencia de Vargas—, primaba la concepción de tensión permanente y de interés nacional en términos de poder, imponiéndose, por ende, los postulados realistas por sobre los “interdependentistas”.

Sin embargo, puede decirse que esta dicotomía entre cooperación e hipótesis de conflicto no se mantuvo inalterada sino que, durante la segunda mitad del siglo XX, han tenido lugar importantes avances cooperativos impulsados por los gobiernos dictatoriales de Argentina y Brasil, pudiéndose enmarcar dichos acuerdos en la concepción realista de cooperación fugaz. De todas maneras, dichos acercamientos resultaron a la postre claves a partir del retorno de gobiernos democráticos, en la medida que solucionaron algunas cuestiones o tendieron puentes a futuro con la firma de tratados bi- o plurilaterales.

<sup>6</sup> Sí tuvo lugar, entre 1825 y 1828, una guerra bilateral entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil por la posesión de los territorios que corresponden a la actual Uruguay y parte del actual estado brasileño de Río Grande del Sur. Ese fue el único conflicto armado entre ambas partes y, desde la conformación en los Estados actuales de Argentina y Brasil, nunca se llegó a tal nivel de escalada de conflictos.

Al respecto, puede mencionarse la firma, en 1969, del Tratado de la Cuenca del Plata entre los cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay<sup>7</sup>; en 1971, de la “Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales” entre los cancilleres de la Cuenca del Plata; en 1972, entre los gobiernos de facto de Lanusse y Garrastazu Médici, de un Tratado de Intención para la construcción del puente Tancredo Neves; en 1979, de un Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú entre Argentina, Brasil y Paraguay; y en 1980, la suscripción de un nuevo Tratado de Montevideo, que reemplazó a la Alalc y dio origen a la Aladi.

Ahora bien, la transición evidenciada en la relación bilateral con la llegada y el establecimiento definitivo de gobiernos democráticos en el primer lustro de los '80, junto con un contexto internacional de mayor distensión, marcaron el quiebre de las tensiones y divergencias “macro” existentes y dieron lugar a un proceso de cooperación subregional que se mantiene en pie en la actualidad. De esta manera, los nuevos gobiernos se sobrepusieron a las hipótesis de conflicto –favorecidos también por los avances previos– y comprendieron que existen intensas relaciones de influencia recíproca en donde la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política, tal como sostienen Keohane & Nye (1988).

Es evidente que a Argentina y Brasil los une un fuerte vínculo interdependiente, tanto por la pertenencia a una región en común como también por las influencias que tienen las políticas internas de uno sobre el otro, las cuales se han profundizado con el avance de la globalización de la economía y las finanzas desde el último tercio del siglo XX. A esos países se agregaron Paraguay y Uruguay en el proyecto del Mercosur, quienes, por su condición de vecinos más pequeños, indefectiblemente debieron unirse al proceso iniciado por sus socios mayores para poder acceder a mejores preferencias con aquellas economías. En este caso, puede decirse que la dependencia mutua de Paraguay y Uruguay para con Argentina y Brasil es asimétrica, en el sentido que los dos primeros dependen en mayor medida de los socios más grandes en comparación de lo que estos mismos dependen de sus socios menores. Con esto, la teoría de la interdependencia compleja cobra una importancia aun mayor para analizar el proceso de integración regional que derivaría en el Mercosur debido a que, si bien existe interdependencia entre los cuatro miembros, la misma no es igual para los pequeños que para los más grandes, quienes, a su vez, presentan una marcada asimetría en lo que corresponde a la relación entre Argentina y Brasil. Es entonces que queda plasmada la existencia de una dependencia mutua, que en este caso se presenta en forma claramente asimétrica.

Por otra parte, otro de los elementos centrales de la teoría de la interdependencia compleja que permite examinar la cooperación entre Argentina y Brasil desde mediados de los '80 es la cuestión de los asuntos de “baja política”. En efecto, mientras que, hasta ese entonces, en ambos países primaron las hipótesis de conflicto y las recurrentes tensiones por el accionar de su vecino, con la llegada definitiva de la democracia los asuntos militares y de seguridad fueron subsumidos a una cooperación orientada en el ámbito económico en general y en diversos sectores estratégicos en particular, lo que diversificaba los ejes de las agendas entre ambos países. En este sentido, la teoría de la interdependencia compleja concibe la importancia de los asuntos no militares y de seguridad en las relaciones internacionales, cuestiones que son de “baja política” o secundarias para los realistas, así como también la importancia del otro actor en el desarrollo propio a partir del establecimiento de mecanismos cooperativos.

Asimismo, y de acuerdo a la posibilidad de cooperación económica entre los Estados, puede decirse que el Mercosur dista de alcanzar la lógica de suma cero realista en donde la ganancia de una parte significa la pérdida de la otra, algo que primó en los gobiernos dictatoriales a pesar de algunos esbozos cooperativos. Al respecto, el institucionalismo liberal concibe que los Estados pueden armonizar sus intereses a partir de una concepción no fungible del poder, sosteniendo que el mismo no se gasta a

<sup>7</sup> En este caso, como se mencionó con anterioridad, con este Tratado no estaba en juego el desarrollo de una política de cooperación sino la competencia geopolítica argentino-brasileña (Lanús, 1984: 299).

partir de la cooperación. En otras palabras, podría decirse que primaría la concepción institucionalista de suma no cero, es decir, de ganancias *absolutas*, en donde todos ganan con la cooperación, ya sean los países más grandes o los más pequeños, aunque sea difícil definir, *a priori*, quiénes ganarán más con la misma, partiendo de lo expuesto por la teoría de la interdependencia compleja.

De esta manera, el hecho de que a partir de mediados de los '80 no se pensara la supervivencia de los Estados como objetivo primordial de política exterior hizo factible la cooperación interestatal. Si se partiera de la anarquía y tensión permanentes, centrales en los postulados realistas, sería difícil concebir la cooperación y la existencia misma del Mercosur como un bloque de discusión ajeno a las cuestiones de seguridad, en donde se buscaba la apertura de los mercados para el comercio de bienes y servicios, algo impensable si la concepción fuese de suma cero.

Finalmente, con respecto a las tres características principales de la interdependencia compleja, podría decirse que entre Argentina y Brasil, en primer lugar, existen canales múltiples que conectan las sociedades, ya sea desde el comercio, el turismo, la cultura, la concertación política, la comunicación, la cooperación económica y nuclear, entre otros. En segundo lugar, con respecto a la falta de jerarquización entre las cuestiones de las agendas, los funcionarios públicos establecieron desde los '80 diferentes mecanismos de cooperación bilateral en cuestiones consideradas estratégicas que abarcaban diversos tópicos de acción conjunta. Finalmente, la cooperación bilateral establecida en torno a las cuestiones político-económicas derribó las hipótesis de conflicto e hizo innecesaria la fuerza militar en el manejo del vínculo, ya sea entre sí o con el resto de los miembros del Mercosur.

En concordancia con Keohane & Nye (1988), durante los años siguientes a la conformación del Mercosur las políticas económicas externas de los cuatro países alcanzarían, más que en el pasado, la actividad económica interna de sus socios, borrando las fronteras entre política interna y externa y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior de cada uno de ellos. De esta manera, quedó plasmado el nacimiento del Mercosur, un bloque que, pese a sus avances y retrocesos, ya lleva más de 28 años de existencia y profundizó al máximo histórico la interdependencia existente entre Argentina y Brasil.

## CONCLUSIÓN

Mientras que la mayor parte de la historia bilateral entre Argentina y Brasil puede ser explicada a partir de los conceptos del realismo clásico, la definitiva transición democrática de los '80 marcó un quiebre en el vínculo bilateral, al punto tal que dejaron atrás un pasado de rivalidad para comenzar un proceso de convergencia y cooperación que derivaría, seis años más tarde, en la conformación del Mercosur, un hito en la relación desde la perspectiva histórica.

De esta manera, con respecto a la hipótesis presentada, se comprobó que la transición desde la hipótesis de conflicto a la lógica de cooperación se dio debido al arribo y consolidación de gobiernos democráticos en Argentina y Brasil en el primer lustro de los '80, a partir de los cuales emprendieron un proceso de integración regional sustentada en la interdependencia mutua existente, la cual profundizaron y realimentaron con diversos mecanismos cooperativos que se fortalecerían con la institucionalización del Mercosur.

La utilización de la teoría de la interdependencia compleja como una especie de anteojos para observar y analizar los hechos pasados ha permitido sustentar la importancia de la cooperación económica y política por sobre las hipótesis de conflicto y las divergencias bilaterales en el vínculo de los vecinos más grandes de Sudamérica. Ya sea por el cambio de época en los países, con nuevos gobiernos democráticos, como también por un contexto internacional más permisivo, Argentina y Brasil encauzaron un conjunto de acciones cooperativas que se forjarían a fuego y que se profundizaron a partir de entonces.

Como corolario, puede decirse que los gobernantes de Argentina y Brasil finalmente comprendieron que el futuro común que los une es mucho más provisorio si lo transitan en unión y cooperación que en distanciamiento y divergencia. En este sentido, las hipótesis de conflicto y las relaciones en clave securitaria quedaron atrás y se abrió una era de interdependencia entre ambos países que, si bien aún se encuentra en construcción, sin dudas constituyó un avance histórico en la región en general y en el vínculo bilateral en particular.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal-Meza, R. (1994): *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Caetano, G. (2011): "Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)", en, Caetano, G. (coord.): *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR, pp. 19-71.
- Cepal (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, pp. 9-19.
- Ferrer, A. (1997), *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Buenos Aires: FCE.
- Filmus, D. (2015), "Brasil-Argentina y la Cuestión de las Islas Malvinas. Del histórico apoyo a una política común", *revista landa*, vol. 4, n° 1, Brasil, pp. 348-368.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lanús, J. A. (1984), *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*, Buenos Aires: Emecé.
- Machinandiarena de Devoto, L. (2006), *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*, Buenos Aires: Libros del CEIEG.
- Morgenthau, H. J. (1986): *Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Peixoto, J. & Loza, J. (2006), "La relación Argentina-Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación", *Estudios*, n° 18, Córdoba, pp. 115-129.
- Rapoport, M. (2006): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Rapoport, M. & Madrid, E. (2011), *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Buenos Aires: Capital Intelectual [citado por Filmus, 2015].
- Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires: FCE [citado por Peixoto & Loza, 2006].
- (2011): "Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas", en: Sorj, B. & Fausto S. (comps.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos, pp. 281-311.