



Convergencias y divergencias en las relaciones entre Argentina y Brasil

Jorge Hugo Herrera Vegas (*)

Es muy difícil elaborar un relato –vaya la palabra de moda– en el que se formulen juicios de valor sobre las convergencias y divergencias entre las políticas de las dos principales potencias de América del Sur, en el que puedan coincidir personas de todas las convicciones ideológicas y políticas. Las relaciones bilaterales entre los dos países no reciben el consenso total ni de las opiniones públicas en general ni de los especialistas en relaciones internacionales y política exterior.

Sin embargo, la alianza estratégica con Brasil, que ha demostrado ser una de las poquísimas políticas de Estado de nuestro país, tiene apoyo mayoritario de las respectivas sociedades. Considero que esta alianza cuenta con el apoyo de la amplia mayoría del pueblo argentino.

Los principales períodos de conflicto y rivalidad fueron el de la guerra por el dominio de la Banda Oriental del Río de la Plata, que transcurrió entre su declaración por el Imperio

(*) Ex embajador en Brasil.

de Brasil a las Provincias Unidas el 1º de diciembre de 1825 hasta el Tratado de Paz del 26 de agosto de 1828; el del reconocimiento de la independencia del Paraguay por Brasil en 1844, claro acto de desafío al gobierno de Rosas; la resolución de los problemas derivados de la guerra del Paraguay, entre 1870 y 1876; la carrera armamentista naval entre 1905 y 1914; y, por último, la utilización de las aguas del Paraná para la generación energética entre 1960 y 1980. Además, en 1851-52 Brasil intervino exitosamente en la política interna argentina al participar el Emperador Pedro II de la coalición contra Rosas, integrada además de los gobiernos de Entre Ríos y Corrientes, por el gobierno paraguayo y los adversarios de Oribe en Uruguay.

Los períodos de mayor cooperación fueron el de la guerra de la Triple Alianza entre 1864 y 1870; el que sucede a la instauración de la República en Brasil que culminó con el tratado del ABC; y el que se inicia con la restauración de la democracia en ambas naciones a partir de mediados de la década de 1980. Durante la crisis de los años 30 y durante la Segunda Guerra Mundial, a pesar de las políticas opuestas seguidas por ambos países y la desconfianza mutua que en algún momento se tuvieron las respectivas fuerzas armadas, la relación de ambos gobiernos fue básicamente cordial.

Con el restablecimiento de la democracia en la década de los 80, la relación se ha consolidado con una alianza estratégica cuyo punto culminante, como analizaré más en detalle, es el Tratado de Asunción de 1991 que estableció el Mercosur entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

Para transitar el camino de la historia elegiré algunos momentos “pivot” donde confluyen las trayectorias de ambos países, acompañados frecuentemente por la participación de otros países del Cono Sur.

A fines del siglo XIX se produjo el intercambio de visitas entre los Presidentes Roca a Río de Janeiro el 8 de agosto de 1899 y Campos Salles a Buenos Aires el 24 de octubre de 1900, que marcó un período de acercamiento a Brasil luego del entredicho diplomático con Chile por los problemas fronterizos.

En agosto de 1910, el Presidente electo, Roque Sáenz Peña, visitó Brasil. Su afirmación de que “todo nos une, nada nos separa” fue considerada indicativa de la concertación de un “pacto de cordial inteligencia” que venía siendo sugerido por Río Branco desde mucho antes.

En la Primera Guerra Mundial, Brasil se declaró beligerante contra las potencias centrales, por lo que participó en la Conferencia Interaliada de diciembre de 1917 y en la de Versailles, firmando el Tratado que de ella derivó. La Argentina, por su parte, no intervino en la Gran Guerra.

Entre 1932 y 1935 se desarrolló la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay. Argentina se manifestó neutral. Durante la contienda se produjo la visita a Brasil del Presidente Justo y su Canciller Saavedra Lamas. El 22 de mayo de 1935 Getulio Vargas visitó Buenos Aires.



La Segunda Guerra Mundial marca un período de divergencia entre las políticas brasileñas y argentinas. Brasil gozó de una completa estabilidad política, con su Presidente — Getulio Vargas— dotado de indudables cualidades de estadista flexible y sagaz. Argentina, por el contrario, vivió en esos años un período de turbulencia con frecuentes cambios en la jefatura del Estado y en el gabinete ministerial. Pasaron por la Presidencia Roberto M. Ortiz, radical concordancista, con serios problemas de salud; Ramón. S. Castillo, conservador; y, con el golpe de junio de 1943, Ramírez, Farrell y, por último, Perón, que fue creciendo políticamente durante el gobierno militar y triunfó en las elecciones presidenciales de principios de 1946.

En Brasil, la tendencia favorable a la alianza con Estados Unidos estuvo siempre presente en la persona del Canciller





Oswaldo Aranha, probablemente el estadista sudamericano más importante del período. Aranha había sido Embajador en Estados Unidos entre 1934 y marzo de 1938, cuando Vargas lo designó Canciller.

En total, entre 1938 y 1946, Argentina tuvo seis presidentes y trece cancilleres. Brasil, en cambio, tuvo sólo un presidente y dos cancilleres, aunque Vargas y Aranha cubrieron la casi totalidad del período.

Brasil acompañó su declaración de guerra al Eje con el envío al teatro de operaciones europeo de una Fuerza Expedicionaria Brasileña, compuesta por veinticinco mil trescientos efectivos, entre los cuales, debe señalarse, se contó el hijo del Canciller Aranha. De estos soldados, cuatrocientos cincuenta resultaron muertos y dos mil setecientos heridos o desaparecidos en combate.

Como país, Brasil tuvo durante la guerra un objetivo nacional claro: procuró lograr la instalación de la primera planta siderúrgica importante en América del Sur, con la idea de basar en ella un proceso de industrialización. Vargas hizo conocer su propósito tanto a los dirigentes alemanes como a los norteamericanos, procurando hacerlos competir entre sí. El objetivo fue logrado con la construcción, terminada la guerra, de la planta siderúrgica de Volta Redonda con el apoyo de Estados Unidos.

En Argentina, la tendencia favorable a los aliados tuvo muy poca participación en el gobierno. Roberto M. Ortiz simpatizaba con los aliados, en razón de su credo democrático, al igual que sus dos Cancilleres, José María Cantilo y Julio A. Roca.

El golpe de 1943 tuvo el resultado sorprendente de fortalecer la posición anti Estados Unidos, en momentos en que las acciones militares comenzaban a indicar que el triunfo en la contienda favorecería a los aliados. Ello pudo deberse a varias causas. En primer lugar, a que no existían en la clase dirigente argentina objetivos nacionales claros, como sí era el caso en Brasil. El objetivo públicamente sostenido del mantenimiento de la neutralidad a toda costa tenía solamente un carácter instrumental, de sostenimiento de las corrientes de comercio existentes con los países europeos. Este objetivo produjo una discrepancia seria entre Estados Unidos, país que procuró por todos los medios alinear a Argentina en las posiciones de solidaridad continental, y Gran Bretaña que, a este respecto, percibía a Estados Unidos como a un rival en el comercio y las inversiones en Argentina. Para el gobierno de Buenos Aires lo esencial era no dar pretexto para que los submarinos alemanes impidieran las exportaciones de carne al Reino Unido.

A mediados de 1947, los presidentes Perón y Dutra se reunieron en Uruguayana para inaugurar el puente internacional que une dicha ciudad brasileña con la correntina Paso de los Libres y por el que pasa actualmente la mayor parte del comercio entre ambos países. Se firmaron numerosos acuerdos que no fueron ratificados por Brasil; en particular uno que creaba una Comisión para estudiar la posibilidad de construir una central hidroeléctrica en Iguazú.

El 11 de noviembre de 1953 Perón dictó una importante conferencia en la Escuela Nacional de Guerra: “La República Argentina sola no tiene unidad económica; Brasil solo no tiene unidad económica; Chile solo no tiene unidad económica; pero estos tres países unidos conforman quizá en



el momento actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero, sobre todo para el futuro, porque toda esa disponibilidad constituye su reserva”. Perón agregó “... la política de Itamaraty –que viene de la época de los emperadores– de un arco entre Chile y Brasil, debe ser vencida con el tiempo y con un buen proceder de parte nuestra”. Interpretaba que las resistencias de Itamaraty a una política de unión y complementación con Argentina estaban motivadas en el temor de que fuera considerada inamistosa por Estados Unidos, teniendo en cuenta que la alianza con ese país era el pivote de la política exterior brasileña.

El último episodio del período “predemocrático” fue la guerra de Malvinas de 1982, durante la cual Brasil prestó total apoyo diplomático a las posiciones argentinas, tanto en las Naciones Unidas como en la OEA. Asimismo, Brasil se negó a prestar cualquier apoyo a las fuerzas navales y aéreas británicas comprometidas en el conflicto. Debido a este apoyo prácticamente total, fue que Argentina eligió a Brasil para representar sus intereses en Londres hasta que el Presidente Menem y el Canciller Cavallo normalizaron las relaciones con el Reino Unido en 1989.

La restauración de la democracia tuvo como telón de fondo, en Argentina, la guerra de Malvinas, que le dio un sentido de dramatismo, y la crisis de la deuda externa latinoamericana. El proceso fue abrupto en Argentina y gradual en Brasil, donde el gobierno militar mantuvo, a diferencia con Argentina, el funcionamiento de un partido oficialista (ARENA) y un partido opositor (MDB) y en actividad a las cámaras parlamentarias.

Alfonsín encaró, en lo interno, un ambicioso programa de

estabilización económica, el Plan Austral, que fracasó; y una activa política exterior orientada principalmente al objetivo de mejorar las relaciones con Europa y Estados Unidos, participar en el proceso de pacificación de América Central en el Grupo de Apoyo a Contadora, que desembocaría en la constitución del Grupo de Río y, sobre todo, encarar un proceso de integración con Brasil que evolucionó hacia el actual Mercosur.

En noviembre de 1985, los Presidentes Sarney y Alfonsín firmaron la Declaración de Iguazú, que dio lugar, en julio de 1986, al Programa de Integración y Cooperación Económica Brasil-Argentina, compuesto por un Acta y doce Protocolos anexos, que más tarde alcanzarían a veinticuatro. También firmaron la Declaración Conjunta de Iguazú sobre política nuclear, importante documento que pondría en marcha un proceso superador de la rivalidad en la materia, imprescindible para posibilitar el avance del proceso de integración. Adicionalmente, Alfonsín pretendía disminuir el gasto militar con el abandono de las hipótesis de conflicto tradicionales, lo que se lograba con la integración.

Carlos Menem asumió la presidencia en julio de 1989, y Fernando Collor al año siguiente, en marzo. De común acuerdo, decidieron redoblar la apuesta de sus antecesores, acordando en el Acta de Buenos Aires de 6 de julio de 1990 establecer un mercado común entre los dos países, que debía encontrarse definitivamente conformado a fines de 1994, mediante rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, para llegar a arancel cero en la fecha mencionada. Esta metodología era revolucionaria con respecto a las tradicionales negociaciones “producto por producto” propias de la ALALC y su sucesora la ALADI.



Ambos presidentes, junto con Andrés Rodríguez de Paraguay y Alberto Lacalle de Uruguay firmaron el instrumento más trascendente del siglo, el Tratado de Asunción de 26 de marzo de 1991, que estableció el Mercosur, y que es probablemente la iniciativa más importante y promisoría emprendida por los cuatro gobiernos desde su independencia.

La presidencia de Collor finalizó el 2 de octubre de 1992 con una destitución, como consecuencia de un juicio político. Fue sucedido por su vicepresidente Itamar Franco, quien completó su mandato. Fernando Henrique Cardoso fue Canciller de Franco y luego su ministro de Hacienda, para concebir y ejecutar el Plan Real, que permitió dotar de estabilidad al sistema económico brasileño, y, sobre todo, superar definitivamente la alta inflación que había azotado a Brasil los años precedentes.

Carlos Menem tuvo muy buenas relaciones con los tres presidentes brasileños mencionados, particularmente con Fernando Henrique Cardoso. Ello no fue óbice para que se registraran durante el período conflictos comerciales; en particular, el intento argentino de aplicar salvaguardias al comercio intrazona, lo que quedaba prohibido al finalizar el período de transición.

La tensión fue aún mayor cuando a principios de 1999 se produjo una devaluación del real, que pasó durante ese año de 1 a 2 reales por dólar. Aunque la Argentina pudo mantener un superávit en su balanza comercial con Brasil durante todo el período, la rígida regla de la convertibilidad con cambio fijo de 1 a 1 del peso con el dólar puso en dificultades a muchos sectores industriales sensibles de la economía argentina.

Cabe distinguir las cuestiones económicas de las políticas para analizar el decenio en que gobernó la Argentina Carlos Menem. En materia económica, a pesar de las rispideces mencionadas, y a la evidente diferencia entre las políticas

cambiarías (los brasileños siempre desconfiaron del tipo de cambio fijo), puede decirse que hubo convergencia casi completa. Además del Tratado de Asunción, se firmaron importantes acuerdos en el marco del Mercosur, cabiendo mencionar el Protocolo de Ouro Preto del 17 de diciembre de 1994, el Compromiso Democrático del 25 de junio de 1996 y la Declaración Sociolaboral del 10 de diciembre de 1998.

En el campo político, los brasileños discordaron discretamente con la política mediáticamente designada como “relaciones carnales” con Estados Unidos, que llevó a la participación de fuerzas militares argentinas en la guerra del Golfo, a la condición de aliado extra-OTAN e, inclusive, a un bizarro pedido de ingreso a la OTAN que no recibió mayor respuesta. Ello no impidió que Menem y Collor dieran importantes pasos de acercamiento, como la Declaración sobre una Política Nuclear Común del 28 de noviembre de 1990, seguida por el Acuerdo de Guadalajara para el uso exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear del 18 de julio de 1991, que creó la Agencia Argentino Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Este acuerdo contiene una obligación formal de Brasil de abstenerse de fabricar armas nucleares y una autorización expresa para Brasil de construir un submarino militar a propulsión nuclear.

La política exterior del gobierno de Fernando de la Rúa continuó transitando por las grandes líneas del gobierno anterior. Ello fue así debido a que, ya en su campaña electoral el presidente radical optó por mantener la convertibilidad con el cambio fijo de 1 peso = 1 dólar, lo que hacía necesario continuar manteniendo buenas relaciones con el Departamento del Tesoro y el sector financiero de Estados Unidos.

La relación especial con Brasil fue mantenida por la cordial e intensa relación entre los cancilleres Rodríguez Giavarini y Lampreia desde los primeros días del nuevo gobierno

argentino. Se registraron momentos de rispidez, cuando, en un intento de salvar la convertibilidad, el Ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, analizó romper la disciplina del bloque Mercosur, que no permite a sus miembros negociar acuerdos comerciales por separado del bloque. Como es sabido, el gobierno argentino, al no poder superar la crisis financiera, cayó por los desórdenes callejeros iniciados el 19 de diciembre de 2001.

Iniciado el gobierno de Eduardo Duhalde, ante las enormes dificultades que enfrentaba, recibió el decidido apoyo tanto de Fernando Henrique Cardoso, quien gobernó hasta diciembre de 2002, como el de Lula, que inició su gobierno el 1º enero de 2003. Una de las decisiones importantes de Eduardo Duhalde fue la de autorizar la compra del capital de Pecom, del grupo Perez Companc, por parte de Petrobras, con lo que la empresa brasileña pasó a ser un actor relevante en el mercado energético argentino. Fue un período de gran convergencia entre Argentina y Brasil.

La primera década del nuevo siglo se caracterizó por una marcada estabilidad política en ambos países, con el signo del matrimonio Kirchner en la Argentina y de Luiz Inacio Lula en Brasil. Al asumir su mandato el 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner manifestó a la Asamblea Legislativa que profundizaría la alianza estratégica con el Mercosur, que debía ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos. Comenzó entonces el período de gran convergencia entre Brasil y Argentina que se extiende hasta la actualidad.

Lula partía de la base que las políticas neoliberales habían conducido a la Argentina al abismo y a Brasil a la cornisa. La prioridad de su política exterior sería América del Sur. Un Mercosur consistente y ampliado deberá poseer una política exterior común, que permita realizar un diálogo eficiente con la Unión Europea y con Estados Unidos, sobre todo en el proceso de negociación para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para ubicarse en el tablero político Lula, ex - dirigente sindical, designó como compañero de fórmula a un empresario, José Alencar, y como presidente del Banco Central a un ex banquero del BankBoston, Henrique Meirelles. Este último manifestó al iniciar su gestión: “El gobierno de Lula ha establecido claramente sus objetivos de crecimiento económico e inclusión social. Muchos malinterpretan esto como un abandono de la disciplina monetaria y la austeridad fiscal. Están equivocados. La estabilidad no es un fin en sí misma. Pero es una condición necesaria para el crecimiento y la justicia social. Ningún país en el mundo ha experimentado períodos prolongados de crecimiento económico con tasas elevadas de inflación.”

Los resultados de las políticas de Lula fueron sorprendentes por lo exitosos. La economía creció en forma sostenida. Brasil pasó de ser la 15ª economía del mundo a la 6ª. La inflación se mantuvo estable en 5% anual. La pobreza cayó del 35% al 22% de la población. Treinta millones de brasileños pasaron de la pobreza a la clase media. El salario real creció 40% en promedio. La clase media creció del 37 al 50% de la población. Las reservas internacionales alcanzan los 250.000 millones de dólares. La deuda es “investment grade”. La Bolsa se multiplicó por 8. Se descubrieron inmensos depósitos de petróleo en la plataforma submarina.

Todos estos números justifican el cambio de status internacional de Brasil de potencia regional a actor global; y, al superar al Reino Unido a fines de 2011, convertirse en la sexta economía mundial.

Cabe señalar que en diciembre de 2003 Néstor Kirchner designó al ex presidente Eduardo Duhalde presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur. Aunque la nueva Comisión, creada dos meses antes, estaba subordinada al Consejo del Mercosur, podía asistir a dicho Consejo y a las presidencias pro t mpore en una amplia variedad de temas y representar al Mercosur en las



relaciones con terceros países. Y, aunque estaba basado en Montevideo, Duhalde fue invitado por Lula a acompañarlo en numerosos viajes internacionales y hasta dispuso de un escritorio en la sede de Itamaraty en Brasilia. Las funciones del ex presidente se extendieron hasta 2005.

En la década de los 90 las mencionadas “relaciones carnales” se traducían en los hechos en que las relaciones con Estados Unidos tenían similar prioridad que las relaciones con Brasil, existiendo divergencias en la Cancillería argentina sobre la importancia y prioridad relativas que debían tener ambas relaciones. Con los gobiernos Kirchner, iniciados el 25 de mayo de 2003, al quedar bien claro que la Argentina abandonaba la mencionada política, la Cancillería argentina se unificó en lo que respecta a la primera prioridad asignada a la relación con Brasil. Este cambio fue acompañado por la disminución de la importancia de los asuntos latinoamericanos para el gobierno de Washington en razón de las consecuencias de los ataques a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001 y la consiguiente concentración de la atención de Washington en las guerras contra Irak y Afganistán.

Uno de los hechos más trascendentes de la convergencia de la Argentina y Brasil durante el período de Lula y Néstor Kirchner fue el abandono del intento de lograr el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la 4ª Cumbre realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005. Los cuatro miembros plenos del Mercosur más Venezuela se enfrentaron al resto de los participantes, fundando su posición en tres argumentos: 1) disparidad enorme entre la economía de Estados Unidos y la del resto del continente; 2) las medidas proteccionistas que sostiene el Congreso de los Estados Unidos; y 3) la propuesta de Estados Unidos de que los temas difíciles del ALCA se discutan en la OMC, mientras pretenden avanzar en el ALCA con mayor profundidad que en la OMC en las cuestiones que no se pueden acordar allí. Cabe señalar que el ataque a las torres gemelas había disminuido la prioridad de la política comercial hacia la política de seguridad en el gobierno de Estados Unidos, lo que disminuyó la trascendencia del abandono de la negociación del ALCA.

Otro hecho trascendente fue la fundación de la UNASUR. Un primer paso había sido dado en la tercera cumbre sudamericana celebrada en Cusco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, donde se formalizó la idea de una Comunidad Sudamericana de Naciones, aunque no se firmó ningún documento vinculante. Cabe señalar también la ausencia en Cusco de los presidentes Kirchner, Duarte de Paraguay y Batlle de Uruguay, lo que indicó la existencia de un desacuerdo.

Sin embargo, si lo hubo fue sólo temporario, ya que el 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia se firmó el tratado constitutivo del Unasur, que instituyó un organismo regional con personería jurídica internacional con el objetivo de “construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado”. La primera presidencia pro t mpore fue encargada a la presidente de Chile, Michele Bachelet; y, en la cumbre extraordinaria de Campana, Provincia de Buenos Aires, se designó en dicho cargo a Nestor Kirchner, quien por su fallecimiento el 27 de octubre de 2010 no completó su mandato.

Tanto Nestor Kirchner como su esposa Cristina, quien lo sucedió en la presidencia de la Argentina, han mantenido estrechas relaciones bilaterales con Brasil, ocupándose personalmente en reuniones periódicas con sus pares brasileños de la aprobación, ejecución y seguimiento de numerosos proyectos en prácticamente todas las áreas de desarrollo económico, social y cultural de los respectivos gobiernos.

A pesar de la gran concordancia y entendimiento entre ambos países, los gobiernos Kirchner mantuvieron la tradicional posición argentina de resistencia a la pretensión brasileña de obtener una banca permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se trata de un asunto que depende primordialmente de la decisión de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En mi opinión, en el caso en que esas potencias ofrecieran ese lugar a Brasil, lo que no es para nada seguro, la Argentina debería terminar su oposición y apoyar el ingreso de nuestro principal socio estratégico al órgano máximo del organismo internacional.

