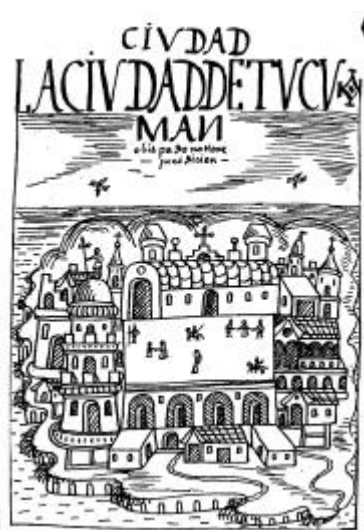


*Integración en Ideas*  
*Una publicación del IDELA/UNT*



**LAS RELACIONES ARGENTINO-BRASILEÑAS:  
DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN  
(1983-1995)**

*María Alejandra Torres*

**El autor:** MARÍA ALEJANDRA TORRES es Profesora de Historia, egresada de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Magístrando de la carrera de postgrado de Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto para la Integración y Desarrollo Latinoamericano de la UNT.

**El trabajo:** presentado en el Congreso “Unidad y diversidad en América Latina: conflictos y coincidencias” – Centro de Graduados en Historia “Santa María de los Buenos Aires” – Facultad de Filosofía y Letras – Universidad Católica Argentina. Junio 2000.

**Junio de 2000**

## **LAS RELACIONES ARGENTINO-BRASILEÑAS: DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN (1983-1995)**

### **INTRODUCCIÓN**

El ciclo político que comienza con la asunción del presidente Raúl Alfonsín, en diciembre de 1983, es de profundas significaciones para la reorientación de la política exterior del país. La grave coyuntura de los años ochenta favoreció un proceso de acercamiento hacia un rival tradicional: la República Federativa de Brasil. La asunción del presidente Menem no implicó una ruptura en estas orientaciones sino una profundización que se reflejó tanto en los acuerdos alcanzados como en la imagen construida por la opinión pública.

### **A). ARGENTINA-BRASIL: DEL CONFLICTO A LA COOPERACIÓN**

Las relaciones argentino-brasileñas estuvieron tradicionalmente enmarcadas en dos ejes claramente definidos. El primer eje estaba referido al plano de las coincidencias verbales, en donde ambos gobiernos, a través de actas, acuerdos, declaraciones y tratados<sup>1</sup>, reconocían la necesidad de trabajar en forma mancomunada; mientras que el segundo, al plano de las conductas reales: tanto uno como otro país aspiraba a una posición de hegemonía en la región que se traducían en una continua rivalidad. El “otro”, en consecuencia, era percibido tanto como un obstáculo para alcanzar esta aspiración considerada legítima, como una amenaza a su seguridad.

La grave coyuntura de los años ochenta producto de la crisis de la deuda externa, el agotamiento de un modelo de desarrollo económico, el proceso de democratización por el cual atravesaba la región, sumado, en el caso argentino, al aislamiento internacional potenciado durante el gobierno militar, operaron como ejes articuladores en el acercamiento entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil. Esta “feliz coincidencia”, tal como la denominó Olavo Setúbal, posibilitó a Argentina y Brasil articular una parte importante de sus políticas exteriores hacia una amplia gama de cuestiones, poniendo en práctica iniciativas y políticas de cooperación, integración y concertación intra sur.

Según Iris M. Laredo, la redefinición de la relación con Brasil constituye un proyecto esencialmente político, porque intenta poner fin a la tradicional hipótesis de conflicto desarrollada durante largo tiempo por algunos sectores de poder de la sociedad, principalmente las Fuerzas Armadas. Pero también porque se fundamenta en la percepción común de la realidad internacional condicionante que

---

<sup>1</sup> Durante la década del sesenta, ambos países eran miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). A pesar de las declaraciones sobre la importancia del mismo, el proceso se fue paralizando sin alcanzar los objetivos previstos.

impulsan hacia la integración, marcando al mismo tiempo un vuelco de ambos países hacia América Latina.<sup>2</sup>

Esta nueva sintonía política permitió, en noviembre de 1985, a Raúl Alfonsín y José Sarney suscribir el “*Acta de Foz de Iguazú*”. En ella, tanto Argentina como Brasil, enfatizaron que el proceso de integración no era una finalidad en sí mismo, sino un medio para alcanzar el fortalecimiento de la democracia, y a la vez una plataforma de reinserción en un sistema mundial complejo y competitivo<sup>3</sup>.

En la segunda parte del mismo documento se consideró la necesidad de fortalecer y acelerar el proceso de integración bilateral. En tal sentido se afirmó que “los problemas derivados por la deuda externa, el incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, el permanente deterioro de los términos del intercambio y el drenaje de divisas que sufren las economías en los países en desarrollo” menoscaban la estabilidad social. Frente a este cuadro recesivo para América Latina, ambos mandatarios coincidieron en coordinar sus esfuerzos en diversos campos referidos al que hacer económico<sup>4</sup> con la intención de aumentar su capacidad de negociación frente a organismos multilaterales. Juan Carlos Vacchino afirmó que a partir de allí se inicia el camino hacia una integración creciente, atractiva y pragmática, que continuó y se profundizó a pesar del cambio de gobierno en ambos países.<sup>5</sup>

De la lectura de este tratado y de los que han sido suscriptos durante el período 1986-1991 se desprenden tres ideas centrales:

- Una primera idea está clarificada desde el principio: el proceso de integración será impulsado por estados democráticos. A partir de la década del ochenta alcanza mayor nitidez la identificación entre integración, desarrollo económico y democracia tanto como sistema de vida como de gobierno<sup>6</sup>, por lo que , la calificación de “década perdida” no resultaría extensible al aspecto político. Los Presidentes entendieron que “el crecimiento económico es

---

<sup>2</sup> Laredo, Iris Mabel; “Definiciones y redefiniciones de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)”, Revista Integración Latinoamericana, setiembre-octubre de 1991.

<sup>3</sup> Art. 8: “Concordaron ... a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo ... Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas”.

Además, se incluyó en este documento, cuestiones vitales para ambas agendas, como ser la deuda externa y democracia, al igual que temas vinculados al Atlántico Sur (Brasil reconoce los derechos de soberanía argentinos sobre las islas Malvinas,), el apoyo al Grupo de Contadora por el papel desempeñado en América Central y el rechazo tanto al narcotráfico como al terrorismo.

<sup>4</sup> Por ejemplo: favorecer la complementación en el campo de la energía, transporte y comunicación; favorecer acercamientos en el área de la energía e inclusive cooperación en el campo científico y tecnológico.

<sup>5</sup> Vacchino, Juan Carlos; “El programa de integración argentino - brasileño”, en Revista de Integración Latinoamericana, BID, 122.

<sup>6</sup> Acta para la Integración Argentino-Brasileña.

condición necesaria para la justicia social, la consolidación de la democracia y la paz en la región”<sup>7</sup>.

- La segunda idea es igualmente importante. A pesar de lo abarcativo de las declaraciones iniciales, el proceso de integración se fue circunscribiendo al campo económico, específicamente al referido al comercio bilateral, buscando garantizar la participación del empresariado para promover un mayor compromiso por parte de este sector. Según Guillermo Capbell, los dos gobiernos han elaborado el marco del acuerdo pero son los operadores económicos quienes tienen que llenarlo de productos.
- La tercera, está referida al papel preponderante del Poder Ejecutivo Nacional en la marcha de este proceso. Son los Presidentes junto con los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía los que comparten un rol protagónico en cuanto a la definición y supervisión de los objetivos y los mecanismos en el proceso de integración bilateral.<sup>8</sup>

Tal como reconoció el ex – Ministro Guido Di Tella, la asunción del presidente Carlos Menem no implicó una ruptura en esta orientación de la política exterior sino por el contrario una profundización. En otras palabras, una parte importante de los cambios de la política exterior en el tema que nos interesa comenzaron en 1983 y no en 1989.

En marzo de 1991 fue firmado el *Tratado de Asunción* entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Según sus disposiciones se resuelve establecer hasta el 31 de diciembre de 1994 un mercado común que debía comprender :

- la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción;
- el establecimiento de un arancel externo común;
- la armonización de políticas macroeconómicas;
- la armonización de la legislación;
- la adopción de una política comercial común y la coordinación de las posiciones nacionales en foros económicos comerciales;
- finalmente, el establecimiento de un mecanismo para la solución de controversias.

Para el presidente Menem, el Mercosur “es la única alternativa para que los cuatro países no quedaran aislados, al sostener que no era posible desarrollarse de espaldas al mundo que nos rodea”. En tal sentido Di Tella consideraba que la formación del Mercado Común del Cono Sur será un hecho

---

<sup>7</sup> Acta de Amistad Argentino – Brasileña Democracia, Paz y Desarrollo.

<sup>8</sup> Hay que tener en cuenta que la política exterior, y por ende las decisiones que se toman en este campo, es un ámbito monopolizado tradicionalmente por el Presidente de la Nación. Tanto el gobierno del presidente Alfonsín como del presidente Menem constituyen un ejemplo de lo enunciado, pudiéndose plantear entre ambos, lineamientos de cambios y continuidades en la conducción y praxis de la política exterior.

trascendental, recordado en América Latina como lo es el Tratado de Roma para la integración europea.<sup>9</sup>

## **B). LA ESFERA DE LA OPINIÓN PÚBLICA**

### **B). I. Qué se informa:**

La visita de José Sarney a la Argentina, en junio de 1986, fue ampliamente difundida por la prensa local. En ella se destacaba que la relación con Brasil fue siempre prioritaria para la administración radical, por un conjunto de razones interrelacionadas. Entre ellas se mencionaba lo político (la consolidación de la democracia en la región), lo económico (por ejemplo, lograr una mayor competitividad con el resto del mundo teniendo en cuenta que juntos cuentan con un PBI de 300 millones de dólares) y por la profunda crisis que atravesaba América Latina que “...exige soluciones creativas y prácticas, ya que para los países latinoamericanos no existe una salida individual ahora ni en los decenios venideros”<sup>10</sup>.

Se destacaba que con la firma de los Acuerdos Argentino-Brasileños se iniciaba una nueva etapa en la cual, según el presidente Alfonsín, hay que terminar para siempre con la competencia entre Brasil y Argentina, porque una de las condiciones para crecer es justamente hacerlo conjuntamente<sup>11</sup>. Mientras que su par brasileño afirmaba que “la rivalidad se acabó ... y estamos viviendo el mejor período de las relaciones entre Brasil y la Argentina ”<sup>12</sup>.

También se informaba que el proceso iniciado por Argentina y Brasil estaba abierto a la incorporación de nuevos socios, reiterándose por parte de ambas cancillerías la posible incorporación de México.

Sin embargo, el país que participó en las reuniones desde 1986 en adelante, en calidad de invitado, fue Uruguay. El presidente Julio Sanguinetti manifestó “su decidido apoyo a estas iniciativas, a las que consideró de fundamental trascendencia para el futuro de la subregión y del proceso de integración del conjunto de América Latina”.<sup>13</sup>

Al igual que en 1986, en 1991 los impulsores del proceso sostenían que la formación de un espacio económico común permitiría competir eficientemente en el mundo contemporáneo logrando una inserción más competitiva de sus economías.

---

<sup>9</sup> La Gaceta, 10 de marzo de 1991.

<sup>10</sup> Diario “La Gaceta”, sábado 26 de Julio de 1986.

<sup>11</sup> Ibidem, domingo 27 de Julio de 1986.

<sup>12</sup> Entrevista a José Sarney, publicada por la Revista Somos, N° 514. 30 de julio de 1986

<sup>13</sup> La Gaceta, miércoles 30 de julio de 1986.

De esta forma se suman al proceso de integración argentino – brasileño, dos nuevos estados: Uruguay y Paraguay. Tampoco se descartaba la posible incorporación de Chile y de Bolivia. Con respecto al primero, fue invitado a participar de la reunión de Asunción. Sin embargo su respuesta fue negativa en virtud que su economía se encontraba en un proceso de mayor apertura comercial. Con respecto al segundo, estaba interesado en participar del Mercado Común. Pero para incorporarse tendría que renunciar al Pacto Andino.<sup>14</sup>

Si bien las expectativas que los diversos acuerdos despiertan, no dejan de plantearse algunas dudas. En el campo empresario argentino, por ejemplo, hay muestras de entusiasmo por el enorme mercado brasileño, sin embargo se teme no poder alcanzar los niveles de competitividad de la industria de ese país. Dentro de este sector, las PYMES se sienten todavía más vulnerables por las posibles consecuencias que va a ocasionar la reducción de las barreras arancelarias y la consecuente apertura del mercado local.

Vinculado con lo anterior, un tema recurrente en los periódicos de los años 80 lo constituyen las asimetrías económicas entre las dos países. Brasil había logrado un crecimiento económico ininterrumpido durante un cuarto de siglo; su producción industrial era de 270.000 millones de dólares; era la octava potencia económica y el quinto proveedor de armas. Mientras que Argentina se hallaba en un estadio industrial similar al del último cuarto de siglo y su producción industrial era de 65.000 millones de dólares. Y el intercambio comercial entre estos dos países era una reproducción más modesta del modelo agroexportador: los brasileños vendían bienes de capital, mientras que su canasta de importaciones estaba formada principalmente por materias primas. Por tanto, si la Argentina pretendía compartir los beneficios del intercambio, debería acelerar su ritmo de desarrollo. Sólo en esos términos se podrá hablar seriamente de complementación e integración entre las dos economías.

En tal sentido, desde la cancillería se reconoce la complejidad del proceso en marcha, al afirmar que no hay que tener una visión romántica de la integración y que se ha iniciado un camino sin retorno.

### **B). II Lo qué se opina:**

La opinión pública, con respecto al proceso de integración, está dividida en función del nivel de credibilidad que dicho proceso despierta.

Tanto los que creen, como los que descreen en él, apelan al pasado reciente para justificar sus argumentos. En el primer caso, se sostiene que los errores cometidos en cuanto a las decisiones

---

<sup>14</sup> Op cit., miércoles 27 de marzo de 1991.

tomadas desde el poder en materia de política exterior durante los últimos cincuenta años<sup>15</sup>, han significado para la Argentina el descrédito y el aislamiento internacional. Asimismo se destacan algunos lineamientos en el sistema internacional, como la formación de bloques económicos, el proteccionismo y la vulnerabilidad de América Latina como argumentos complementarios. El fortalecimiento de la relación con Brasil es la oportunidad que tiene la Argentina para reinsertarse eficientemente en el sistema internacional. Para este sector de la opinión, Brasil de rival pasó a ser un socio de primer nivel, considerando que la profundización y diversificación de la relación con la constitución del Mercosur, abre las puertas para formar parte de una gran unidad económica latinoamericana.<sup>16</sup>

En cuanto al segundo grupo, las menciones a anteriores procesos de integración, por ejemplo ALALC, son frecuentes. No hay motivos serios para suponer que el proceso iniciado en los ochenta, sea más exitoso que los demás. Y el mayor obstáculo que debe superar está vinculado con la existencia de grupos empresariales que subsisten en la medida que el Estado protege el mercado local. La percepción de este sector sobre la apertura del mismo, se traduce en un temor por la posible inundación al mercado interno de productos brasileños, especialmente paulistas<sup>17</sup>. Este proceso genera incertidumbre frente a una pregunta difícil ¿habrá suficiente voluntad política para no escuchar las quejas de este sector?.

Relacionado con lo anterior, más allá de los discursos fuertemente optimistas desde la esfera política, se advierte la necesidad de proceder con cautela en lo que concierne a la integración de mercados, especialmente en lo industrial o de bienes de capital, en donde Brasil supera a la Argentina.

Hay un tercer grupo de opiniones que reconocen que el proceso de integración constituye un desafío para ambos países, ya que abre al mismo tiempo las dos posibilidades: de ser reprobado o de avanzar a un nivel más alto en el camino del desarrollo.<sup>18</sup>

Podemos tener una apreciación más certera sobre la percepción de la opinión pública con respecto a la política exterior y específicamente a las relaciones argentino – brasileñas, tomando una serie de encuestas que se realizaron en la República Argentina entre 1986 y 1991.

En 1986, una encuesta elaborada por la Revista Somos, reveló que el ministro con mejor consenso en la calle era justamente ex Ministro Dante Caputo<sup>19</sup>. Al parecer la imagen de solidez intelectual y el

---

<sup>15</sup> Desde la crisis del modelo agroexportador, que implicó el fin de la relación privilegiada con Inglaterra y la necesidad de reinsertarse en el sistema internacional con nuevas reglas de juego a partir de 1945.

<sup>16</sup> La Gaceta, 24 de marzo de 1991, pág. 6

<sup>17</sup> Se enfatiza que la mano de obra es más barata y sus industrias están mejor equipadas.

<sup>18</sup> Grondona, Mariano; Revista Somos 30-7-86.

grado de confiabilidad que la figura del canciller despertaba entre la población se debía a su participación en hechos de gran difusión periodística, como ser la cuestión del Beagle, la votación en Naciones Unidas por la cuestión Malvinas, el apoyo al Grupo Contadora, entre otras.

El alto grado de aprobación de la política exterior argentina por parte de la opinión pública continuó durante la gestión del ministro Guido Di Tella. En una encuesta realizada a fines de 1991, el 69% de los encuestados tienen una opinión positiva de la política exterior.<sup>20</sup> Sin embargo, hay que aclarar que las opiniones de la gente en materia de política exterior están en gran parte determinadas por el clima general de opinión sobre la política pública en cada momento: quienes opinan bien del gobierno (por las razones que sean) tienden a opinar bien de la política exterior.<sup>21</sup> En general la integración latinoamericana no es un tema que genere conflictos. El 82% de los encuestados está de acuerdo con que la Argentina integre el Mercosur.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

La apertura democrática de los ochenta, la deuda externa, crisis terminal de un modelo económico y su profunda reestructuración permitió redescubrir, tanto a Argentina como a Brasil, la integración como una alternativa válida para el desarrollo sostenido de la región.

José Luis Rubio Cardón afirmaba que “para que una realidad se transforme es necesario que una incitación ideal se encuentre con una posibilidad material”. La idea ya existía, y la posibilidad material la proveyó la coyuntura de los ochenta, que le permitió a Mercosur (cuyo antecedente directo fueron los Acuerdos Argentino-Brasileños de 1986) constituirse y crecer merced a una incuestionable voluntad política.

Está claro que desde la esfera de las decisiones gubernamentales como de la opinión pública, la tradicional rivalidad con Brasil ha dejado el espacio para una fructífera relación planteada en términos de una alianza política y económica. Sin embargo, existen tonalidades diferenciadas si el proceso de integración entre Argentina y Brasil es abordado desde un enfoque gubernamental o desde la opinión pública. En el caso del primero predomina el discurso fuertemente optimista. Mientras los segundos también destacan ciertos temores o preocupaciones con un país que se lo reconoce más desarrollado.

---

<sup>19</sup> Frente a la pregunta de cómo califica el desempeño de los Ministros y el Vicepresidente, el 28% de los encuestados consideraron muy bueno el desempeño de Caputo, el 44% como bueno, el 8% como regular y el 17% como malo. Caputo es el más conocido de todos los ministros.

<sup>20</sup> Mora y Araujo, Manuel; Di Rado, Graciela y Montoya, Paula; “La política exterior y la opinión pública argentina”. La encuesta se desarrolló entre el 22 de noviembre y el 4 de diciembre de 1991. La muestra, de 800 casos, es de alcance nacional. Entre las opiniones positivas también se reflejan en otras áreas del gobierno, por ejemplo, el plan económico y la figura del Presidente.

<sup>21</sup> Algunos factores que influyen sobre las actitudes de la población hacia la política exterior se destacan entre otros: las preferencias u orientaciones políticas; un factor de ideología nacionalista; el nivel socio-económico.

El temor principal está planteado sobre los profundos desequilibrios regionales, que generan en el Mercosur dos subregiones: una próspera, rica y con interesantes proyecciones futuras, mientras que la otra es, en cambio, pobre y marginal. No hay dudas que la opinión pública ha recogido esta preocupación y la percibe como una amenaza latente al fortalecimiento del Mercosur.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BERNAL MEZA, Raúl; “América Latina en la economía política mundial”, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1994.

DE LA BALZE, Felipe; Roca, Eduardo, (compiladores) “Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI”, CARI, 1995.

GRIEN, Raúl; “La integración económica como alternativa inédita para América Latina”, editorial Fondo de Cultura Económica, México DF, 1987.

HIRST, Mónica (compiladora); “Argentina-Brasil: el largo camino de la integración”;; editorial Legasa; Buenos Aires, febrero de 1988.

LAREDO, Iris Mabel; “Definiciones y redefiniciones de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960 – 1990)”, en Revista Integración Latinoamericana, setiembre-octubre de 1991.

RUSSELL, Roberto; “La política exterior argentina en el orden mundial”; FLACSO, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.

VACCHINO, Juan Carlos; “El programa de integración argentino – brasileño”, en Revista de Integración Latinoamericana, BID, N° 122.