



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra: La integración económica de Argentina, Brasil y Uruguay. Brasil: ¿integración o expansionismo?

Autor: Fernández, Wilson

Forma sugerida de citar: Fernández, W. (1992). La integración económica de Argentina, Brasil y Uruguay. Brasil: ¿integración o expansionismo? *Cuadernos Americanos*, 3(33), 240-262.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, Año VI, Núm. 33, (mayo-junio de 1992).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados. 4.0 Internacional (CC BY - NC - ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México.
<https://cialc.unam.mx/> Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY. BRASIL: ¿INTEGRACIÓN O EXPANSIONISMO?

Por *Wilson* FERNÁNDEZ

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, URUGUAY

*La frontera agrícola de Río Grande do Sul se agotó y los estamos invadiendo. Queremos negociar la utilización de las tierras uruguayas, pero el hecho es que los estamos invadiendo.**

Introducción

DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, únicamente dos se destacan a nivel internacional, por su mayor madurez y experiencia en el plano de su política exterior: Brasil y México. Ambos se hallan, en estos tiempos, enfrentados a la conformación de sendos acuerdos de libre comercio. Pero mientras que México lo hace con la superpotencia hegemónica, los Estados Unidos de América, Brasil busca la integración con un conjunto de países de los denominados en vías de desarrollo, ya que ha iniciado el proceso de integración con Argentina y, en forma menos intensa, con Uruguay, y han quedado abiertas las pláticas también con Paraguay y Chile, los cuales podrían incorporarse al proceso integracionista más adelante.

Numerosos problemas a resolver, no sólo en el orden económico sino también en lo político y social, presenta el proceso recién iniciado en el Cono Sur latinoamericano. Más aún cuando el mismo comienza por conjuntar dos países que históricamente, y desde mucho antes de conformarse como naciones independientes —cuando eran apenas territorios de dos imperios coloniales—

* Palabras del representante de SUDESUL en el Coloquio sobre "Economía de Frontera" auspiciado por el ICI (Instituto de Cooperación Iberoamericana) en Montevideo, en diciembre de 1987.

estuvieron enfrentados en una lucha que comprendía aspectos territoriales, económicos, políticos, militares, etcétera. El Uruguay, a su vez, fue reiteradamente el campo de batalla de esa ardua lucha. Salvo raras coyunturas impulsadas por acciones desde el exterior, por lo demás¹ ambas naciones se miraron con desconfianza y temor. Como señala Thomas Skidmore, en un artículo publicado por la revista *Geosur*, todo crecimiento económico de uno de los rivales se traduciría inmediatamente en un mayor poderío militar, que tenía como referente y como hipótesis principal de guerra a su vecino y enemigo.

Ante esta situación surge una serie de preguntas: ¿está terminada la época de conflictos entre ambas naciones? ¿Han realmente renunciado a los intentos hegemónicos en aras de lograr reinsertarse en un mundo que, vía desarrollo económico y científico-tecnológico, cada vez está más alejado de las realidades que viven los países subdesarrollados? ¿Qué papel cumple el llamado renacimiento democrático en el proceso de integración conosureña? ¿Cómo afecta —si es que lo hace— la integración conosureña la posición dominante tradicional de la superpotencia norteamericana? ¿Existen grupos con una visión estratégica en función de lo nacional o solamente juega ya la transnacionalización e internacionalización de las economías en nuestra América Latina? ¿Qué tanto pesan los poderes hegemónicos mundiales, los poderes regionales, el sentimiento nacionalista, etcétera, en la determinación de las políticas a futuro? ¿Está superado realmente el concepto de lo nacional como pretenden algunos autores?

Éstas son algunas de las inquietudes que el actual panorama mundial y regional nos obliga a plantearnos a raíz del proceso integracionista iniciado. A intentar esclarecer algunas de estas interrogantes apuntarán las reflexiones que a continuación esbozaremos. Dadas las restricciones de tiempo, espacio y fuentes bibliográficas existentes, en esta parte nos concentraremos en el estudio del caso brasileño y su interés político en la integración.

Cabe destacar, previamente, que los acuerdos finales entre Argentina y Brasil tienden a concretar una etapa de profundización de los mecanismos integracionistas, que no sólo comprenden la creación de una zona de libre comercio sino también la adopción

¹ Una primera puede considerarse la acción conjunta —y vergonzosa— contra el Paraguay a mediados del siglo pasado para mejor beneficio del Imperio Británico y, más recientemente, los acuerdos entre los dictadores Videla y Geisel ante presiones del gobierno norteamericano hacia finales de los años setenta.

de una política comercial común respecto de terceros países —en un momento en que esto se ve cada vez más difícil en virtud de las presiones externas en pro de la apertura total de las economías de la región a la penetración de los bienes y servicios procedentes del exterior— y la coordinación de las políticas económicas de las naciones involucradas en torno a objetivos industriales, financieros, monetarios, etcétera, para culminar en la creación de un mercado común. Esto implica la creación de un marco institucional que permita, a nivel supranacional, alcanzar dichos objetivos. Y tiene claras consecuencias en los ámbitos político y social al interior de las naciones involucradas en el proceso.

1. Los antecedentes expansionistas de Brasil

LA tradición diplomática de Brasil, como la caracteriza Espinoza Aguaida

siempre en línea coherente, va acompañada de dos constantes históricas: la expansión territorial y la ambición imperial, nunca desechadas ni desmentidas. La política exterior ha sido obra de una clase dominante, con objetivos muy claros, que ha sabido desempeñar y conjugar su papel de acuerdo a sus propios intereses y a los aliados de turno.²

En esto coincide con diversos autores que a lo largo del tiempo han insistido en esta visión (en particular en las dos últimas décadas el general J. E. Guglielmelli, argentino; P. Shilling, brasileño, o, más recientemente, P. F. Castro Martínez en México).³

Mónica Hirst, por su parte, señala que, a partir de los años setentas, la política exterior brasileña se ha distinguido por un profundo cambio caracterizado por un alejamiento de las posiciones sustentadas por su aliado preferencial precedente, los Estados Unidos; se entraría así a la búsqueda de una nueva postura diplomática que remarcase el no-alineamiento y el acercamiento al

² Juan Pedro Espinoza Aguaida, *Brasil: expansión y dominio*. (Tesis de Maestría), México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Estudios Latinoamericanos, 1982, p. 75.

³ Juan Enrique Guglielmelli publicó sus artículos en la revista *Estrategia*, reseñados luego en el libro *Geopolítica del Cono Sur*. Paulo Schilling escribió muchos de sus artículos en el semanario *Marcha* de Montevideo y sus trabajos fueron luego editados en Argentina. Pedro Fernando Castro Martínez, a su vez, ganó el segundo premio del Concurso de Ensayos de la editorial Siglo XXI, de México, en 1980.

Tercer Mundo en general —y a la América Latina en particular— de esta nueva fase de la política exterior brasileña. En ella el discurso pasó a hacer énfasis —pese al contrasentido que puede parecer que lo hiciese un régimen dictatorial como el brasileño en conceptos tales como democracia, derechos humanos, integración económica, etcétera.⁴

Ahora bien, ¿es posible romper con una tradición y una visión geoestratégica tan arraigadas como las que denuncian Schilling y los otros autores citados, tal como sucedería si fuese cierto este cambio tan drástico de la política exterior brasileña que menciona Hirst?

Ya durante las etapas de conquista y colonización de América del Sur los imperios español y lusitano se enfrentaron en torno a la posesión de estas tierras americanas. Así, desde la Bula Papal de 1493 y los tratados de Tordesillas (1494) y de San Ildefonso (1777) se fueron adjudicando extensiones territoriales cada vez mayores al Imperio Portugués, en desmedro de los intereses españoles. La zona de frontera entre ambas pretensiones se instaló durante largo tiempo en los actuales territorios de Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia. En la etapa independiente de estos países, ya fuera por la vía de los acuerdos diplomáticos basados en derechos legítimamente establecidos o por la vía de la ocupación lisa y llana hecha por los ‘Bandeirantes’⁵ y ratificados por tratados posteriores que reconocían la ocupación *de facto* realizada, el territorio brasileño siguió expandiéndose en lo que Cassiano Ricardo denominó ‘la marcha hacia el Oeste’. Para el inicio de este siglo, y fundamentalmente gracias a la habilidad diplomática del Barón de Río Branco, el Brasil había sumado, en su corta vida independiente, más de 828 mil kilómetros cuadrados a la superficie heredada de Portugal.⁶ Ello le llevó a tener fronteras con diez de los doce países o territorios de América del Sur, a lo largo de 16 000 km. De ellos, 6 700 corresponden a sus fronteras con los países del Cono Sur: Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay.

Durante el período colonial, y prácticamente hasta la Segunda Guerra Mundial, el aliado estratégico preferencial, en cuyo res-

⁴ Mónica Hirst, ‘Política Externa: A Experiencia Brasileira’, en *Dados* (IUPERJ, Río de Janeiro), núm. 27 (1984), pp. 381-382.

⁵ Paulo Schilling, *Brasil va a la guerra*, Buenos Aires, Schapire Editor, 1974, pp. 17 ss.; Juan Pedro Espinoza Aguada, *op. cit.*, pp. 77 ss.

⁶ Véase, al respecto, el mapa núm. 1, tomado del trabajo de Juan Pedro Espinoza Aguada, *op. cit.*, p. 79.

paldo hallaron reiterados apoyos tanto Portugal como Brasil, fue la Gran Bretaña.

2. La justificación geopolítica

YA hacia la primera mitad de este siglo, el expansionismo brasileño comenzó a encontrar su justificación teórica en los planteos geopolíticos de ciertos autores brasileños, generalmente de origen militar. Así, hacia 1930 el capitán Mario Travassos⁷ va a hablar de la tendencia de los Estados a "extender sus dominios hacia donde el tráfico sea capaz de llevarlos, siempre en provecho de sus propios intereses", lo cual significaba ver como un peligro la expansión ferroviaria argentina de las primeras décadas de este siglo, la red concéntrica que uniría a Buenos Aires con los países vecinos, en especial con Bolivia. Si esto ocurría, Argentina extendería su influencia hasta el Cuzco, amenazando las cabeceras del Amazonas y formando una barrera económica en favor del Plata y afectando los intereses brasileños.⁸ Según Travassos dos líneas de enfrentamiento se demarcaban en América del Sur: entre el Atlántico y el Pacífico y entre el Amazonas y el Plata. Desde ese entonces la "llave" para el control y la resolución de dichos conflictos estaba en el llamado "pivote boliviano" según la terminología popularizada por MacKinder— es decir, el triángulo económico formado por Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y Sucre. Mientras que la navegabilidad del Amazonas podía contrarrestar la atracción ferroviaria del Plata, el dominio del triángulo permitiría al Brasil llegar al Océano Pacífico a través de los pasos andinos. Ello obligaba a reactivar las "fronteras más o menos muertas" del territorio amazónico, lo que dio lugar a una serie de medidas de conexión ferroviaria, acceso a puertos brasileños y asistencia económica a los gobiernos de Bolivia y Paraguay.

Hacia 1947 va a ser el Brigadier Lysias Rodríguez quien va a reincidir en el pensamiento geopolítico, propiciando un mayor acercamiento del Brasil a los Estados Unidos y la creación de una alianza del Sur liderada por Brasil, de manera de formar un "núcleo geopolítico poderoso, homogéneo" que respaldase la posición norteamericana. Para ese entonces, la "diplomacia del chantaje"

⁷ Mario Travassos, *Proyección continental del Brasil*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1978.

⁸ Juan Pedro Espinoza Aguaida, *op. cit.*, pp. 105-107.

—según calificó Octavio Ianni la acción internacional llevada adelante por Getulio Vargas en aquellos años— había logrado ciertos éxitos en su relación con la nueva potencia hegemónica, a saber:

- a) un fortalecimiento industrial,
- b) un fortalecimiento del sistema financiero y
- c) un fortalecimiento de las fuerza armadas —factor este último contraproducente para Vargas, ya que en octubre de 1945 le pidieron y obtuvieron su renuncia a la presidencia.⁹

La participación de la fuerza expedicionaria brasileña en el frente italiano y su amplia relación con los mandos y las tropas norteamericanas provocaron un acentuado cambio de mentalidad en los cuadros militares superiores de las fuerzas armadas brasileñas, mediante:

- 1) La adopción de los criterios de defensa propios de los norteamericanos en los momentos en que se iniciaba la guerra fría y se sustituía al enemigo anterior, al Eje, por uno nuevo, la Unión Soviética, y el "comunismo internacional".

- 2) Una participación constante y consciente en política, cuya culminación se va a dar a partir del golpe de Estado de 1964.

A partir de este momento, el expansionismo tradicional brasileño se reviste de un cierto sentimiento de cruzada anticomunista bajo los parámetros de la Doctrina de la Seguridad Nacional que inspira su accionar y que luego, adaptada a las peculiaridades de cada nación, se verá aplicada en numerosos países latinoamericanos que siguieron el ejemplo golpista brasileño.

Entre las diversas figuras, tanto civiles como militares, que ejercieron papeles de primer orden en el proceso político inaugurado con el golpe de Estado de 1964, en Brasil, casi todos ellos vinculados a la Escuela Superior de Guerra, se destaca en todos los trabajos la del General Golbery do Couto e Silva, ideólogo de la DSN, del golpe de Estado y de los planteamientos que a nivel geopolítico sustentó en los años sesenta y setenta y que claramente han estado en la base de la acción del gobierno dictatorial brasileño de tales años. En su enfoque, América Latina ocupaba un lugar preponderante en la atención brasileña, dividiéndola en "zonas de integración geopolítica con miras a una conjunción voluntaria de esfuerzos nacio-

⁹ Pedro Fernando Castro Martínez, *La política exterior del Brasil en el marco de la geopolítica: las relaciones con Estados Unidos, América del Sur y África, 1960-1975*. (Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales), México, El Colegio de México, 1976. pp. 22 ss.; Juan Pedro Espinoza Aguaida, *op. cit.*, pp. 109 ss.

nales para tareas constructivas de la paz".¹⁰ Esto debe entenderse en el marco de una "coyuntura que domina a nivel mundial: el antagonismo entre el occidente cristiano y demócrata y el oriente comunista y materialista",¹¹ y que hace inminente una "guerra total, tanto económica, financiera, política, psicológica y científica como guerra de ejércitos, flotas y cuadrillas aéreas: de guerra total a guerra global y de guerra global a guerra indivisible y —¿por qué no decirlo?— permanente".¹²

Esa guerra "total", "global", "indivisible" y "permanente" obliga a Brasil a asumir, dada su "real estatura", el compromiso de aplicar su poderío a la defensa del mundo "occidental, cristiano y demócrata" que integra según su autodefinición. Ello determina que, entre otras, se apliquen orientaciones geopolíticas tendientes a:

- 1) la integración y valorización espaciales;
- 2) la proyección pacífica hacia el exterior y expansiva hacia el interior;
- 3) la práctica de la contención a lo largo de las líneas fronterizas;
- 4) la participación en la defensa de la civilización occidental; y
- 5) la colaboración con los otros Estados a nivel continental y del Tercer Mundo.

Determina Do Couto e Silva, entonces, la existencia de una "plataforma central de maniobra",¹³ que tiene como tarea integrar los territorios al sur de Panamá y que está constituida por el triángulo Río-San Pablo-Belo Horizonte. Las "áreas geopolíticas terrestres" son las que están al noreste y al sur del continente, y están constituidas así:

- a) la primera, por Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, las Guayanas y la región brasileña del Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Río Branco y el Norte de Goiás;
- b) la segunda, formada por Argentina, Chile, Uruguay y el Brasil platino (Río Grande del Sur, Paraná y Santa Catarina);
- c) por último, la llamada "Área de Soldadura", caracterizada por su "ambivalencia amazónico-platina" constituida por Bolivia,

¹⁰ Pedro Fernando Castro Martínez, *op. cit.*, p. 115.

¹¹ Juan Pedro Espinoza Aguaida, *op. cit.*

¹² Golbery Do Couto e Silva, cit. por Juan Pedro Espinoza Aguaida, *op. cit.*, p. 128.

¹³ Véase mapa 2, tomado de Paulo Schilling, *El expresionismo brasileño*, Buenos Aires, El Cid editor, 1978.

Paraguay, Matto Grosso y el territorio de Guaporé,¹⁴ y que coincidiría con el área "llave" del capitán Travassos.

Todos los autores mencionados destacan de qué manera, tal como en el pasado, Uruguay, Paraguay y Bolivia son considerados territorios de fundamental importancia para la política exterior brasileña, de modo tal que estos dos últimos constituyen, en palabras de Do Couto e Silva, "prisioneros geopolíticos" argentinos y, los tres en conjunto, "indiscutibles zonas de fricción externa donde pueden chocar, quiérase o no, los intereses brasileños y los argentinos", con especial mención del Uruguay. Esto explicará sucesos tales como:

a) el "Operativo Treinta Horas", mediante el cual este último país estuvo a punto de ser invadido en 1971,¹⁵

b) la participación brasileña en el golpe militar que desalojó al general Torres del gobierno boliviano,¹⁶

c) la lenta y progresiva ocupación de tierras paraguayas, denunciada por el líder opositor a Stroessner, Domingo Laino, en un documentado trabajo,¹⁷

d) la concreción de vías de comunicación que, atravesando todo Brasil, unen sus principales puntos con todos sus vecinos.¹⁸

3. *El cambio de rumbo*

SIN embargo, tal como efectivamente destaca Mónica Hirst en su trabajo, a finales de los años setenta y en los ochenta se produjo un cambio cualitativo en la política exterior brasileña. Especialmente a partir de la presidencia del general Geisel, se puso en marcha un estilo de política exterior al que se definió como de "pragmatismo responsable". Varios elementos se conjugaron para determinar este cambio, a juicio de los observadores:

1) La decaída de sus relaciones económicas y políticas con los Estados Unidos, especialmente luego de las medidas de devaluación del dólar americano y del aumento de sus tasas de interés, de la caída de la tasa de inversiones procedentes de tal nación y del incremento de restricciones al ingreso de productos brasileños al

¹⁴ Pedro Fernando Castro Martínez, *op. cit.*, p. 114.

¹⁵ Paulo Schilling, *op. cit.*

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Domingo Laino, *Paraguai: fronteiras e penetração brasileira*, São Paulo, Global Editora, 1979.

¹⁸ Véase mapa 3, tomado de Paulo Schilling, *El expansionismo*.

mercado estadounidense, todo lo cual obligó a Brasil a buscar otros clientes para sus productos, diversificando sus ventas hacia Europa (occidental y oriental), Japón, África y, en particular, América Latina.

2) La fuerte dependencia brasileña respecto de sus importaciones de petróleo, que, al tiempo de acelerar su endeudamiento externo, le llevó a acercarse a los países árabes, rechazar el sionismo y reconocer a la OLP como legítimo representante del pueblo palestino, todo con miras a ganarse la buena voluntad árabe.

3) La diversificación de sus compras militares ante la tecnificación cada vez mayor y las menores restricciones para su compra que ofrecían por entonces ciertos países europeos que, junto al crecimiento de su propia producción industrial militar, posibilitó denunciar acuerdos contraídos con los Estados Unidos cuando la Administración Carter comenzó a presionar a Brasil por el tema de los derechos humanos. Esto se agregaba al acuerdo que en materia nuclear se había establecido en 1975 con Alemania Federal como forma de evadir el bloqueo norteamericano a la transmisión efectiva de esa tecnología al Brasil.¹⁹

El resultado fue que, de una relación de “aliado preferencial” —sobre el que insistiría Kissinger aún durante estos años considerando a Brasil como ‘potencia emergente’— se pasó a una de antagonismos crecientes, especialmente cuando el presidente Carter pretendió mantener su intervencionismo tradicional en los asuntos internos brasileños. Dicho antagonismo no sólo no se atenuó con la administración Reagan sino que, con las medidas neoconservadoras adoptadas por ésta, llegó a enfrentamientos más duros tales como los referidos al acuerdo nuclear con la RFA, al pago de la deuda externa y a las industrias —consideradas estratégicas por los militares brasileños— de informática y de especialidades farmacéuticas.

Este creciente antagonismo se vio compensado por una mayor autonomía relativa a la hora de practicar su política y una diversificación clara de sus mercados, que produjo un claro acercamiento a:

- 1) los países europeos occidentales —y al Japón— con su correlato de ampliación de las inversiones de estas naciones en el Brasil,
- 2) los países socialistas —mediante una liberalización de los enfrentamientos ideológicos, y

¹⁹ Mónica Hirst, art. cit., pp. 382 ss., Pedro Fernando Castro Martínez, *op. cit.*, pp. 135 ss.

3) al Tercer Mundo, donde el África Negra, los países árabes y, en especial, América Latina, fueron objeto de una especial atención de la diplomacia brasileña.²⁰

Al decir de Espinoza Aguaida, la realidad interna y externa del Brasil han obligado al país a cambiar de rumbo, pese a la "manifiesta vocación imperial" que posee y que "ha sabido administrar históricamente mediante etapas y prioridades":²¹ "La necesidad obliga y su concepción ideológica se ha vuelto más flexible".

Hirst, por su parte, señala que el esfuerzo de profundizar y mejorar las bases de cooperación y entendimiento en América Latina han pasado a ser, desde los tiempos de Geisel —y profundizado aún por Figueiredo—, uno de los puntos más remarcables de la política externa brasileña reciente, alentado en gran medida por el despertar de las fuerzas políticas que acompañaron al interior las demandas de transición democrática y de apertura política. Al respecto, abarcando ambos aspectos —acercamiento a América Latina y democracia—, destaca Hirst la discusión suscitada al interior de su país a raíz del reconocimiento del derecho de Argentina sobre las Malvinas: esta discusión había enfrentado a quienes criticaban el régimen dictatorial argentino y el papel que éste cumpliría, "superarmado y apoyado por la URSS", con quienes privilegiaron, desde el gobierno, la necesidad de apoyar al país platense como mecanismo de fortalecimiento del propio sistema latinoamericano.

El episodio "incentivó, en la escena política interna ... el debate de la cuestión del nacionalismo, del regionalismo y de la democracia en el espacio latinoamericano",²² a la vez que se produjo una estrecha articulación entre las Fuerzas Armadas e Itamaratí en la conducción de la política externa durante todo el conflicto, dadas "las cuestiones estratégicas envueltas". Terminaba señalando Hirst que, en la medida en que Argentina y Brasil procesaran una mayor estabilidad basada en una solución democrática, se estimularían nuevos canales de entendimiento y solidaridad y serían progresivamente sustituidas las cuestiones de geopolítica y de competencia de poder entre ambas naciones por la necesidad de integración y complementariedad.

²⁰ América Central y el Caribe fueron objeto especial de este tratamiento por parte del Brasil. Eso había posibilitado un fortalecimiento de las posiciones brasileñas en los foros internacionales, asimismo, el Pacto Amazónico y el Tratado de 1979 con Argentina y Paraguay respecto de las represas de Itaipú a Corpus.

²¹ Juan Pedro Espinoza Aguaida, *op. cit.*, p. 193.

²² Mónica Hirst, *art. cit.*, pp. 388-389.

4. La vigencia del poder militar en Brasil

SIN embargo, hay otros factores a considerar. El proceso de "transición democrática" brasileño es un proceso que, luego de dos elecciones de gobiernos civiles, presenta características que demuestran de qué manera el poder militar sigue siendo determinante del acontecer político brasileño, lo que hace que, como coinciden en señalar Stepan y O'Donnell,²³ entre otros, Brasil esté más cerca de una dictadura (o "democratadura", como dicen O'Donnell y Schmitter) que de una verdadera democracia. Es que el mantenimiento para los militares de una presencia ministerial numerosa y en sectores claves, el control y manejo de las áreas estratégicas fundamentales del Estado brasileño, su capacidad de veto en cuestiones que afecten la seguridad nacional —tal como ellos la entienden— y el poder que mantiene el Servicio Nacional de Informaciones (SNI), vuelven difícil pensar que en el Brasil actual existe realmente un gobierno democrático.

Ello no significa desconocer los significativos avances que ha habido en áreas fundamentales para la sociedad civil, especialmente en cuanto a participación y organización política, libertad de expresión y democratización de la gestión estatal —aunque ésta no toque, como queda ya dicho, las áreas estratégicas reservadas al ámbito militar.

A. Stepan, en su reciente trabajo sobre la participación política de los militares brasileños —actualizando su ya clásica obra del año de 1974—, compara la situación de las fuerzas armadas en los procesos transicionales de varios países —entre ellos los de Argentina, Uruguay y Brasil— y llega a la conclusión de que, en virtud de una serie de parámetros diversos en relación con el control civil o militar del poder, Brasil es el país que está más cerca de una nueva dictadura o, lo que es lo mismo, el país donde las fuerzas armadas mantienen una mayor cuota de poder sobre el conjunto del aparato estatal y de la sociedad.

Walder de Góes, por su parte, señala que el Estado brasileño ha asumido, a partir del golpe de 1964, "una dimensión híbrida, civil-militar, de carácter duradero",²⁴ derivada de que se han generado realidades estructurales que "han transformado la administración

²³ G. O'Donnell, "Transiciones, continuidades y algunas paradojas"; Alfred Stepan, "The Military in Politics Revisited", 1988.

²⁴ Walder de Góes, "O novo regime militar no Brasil", en *Dados*, núm. 27 (1984), p. 361.

pública en un campo privilegiado para la conciliación entre civiles y militares en bases durables”.

Destaca las tres ventajas principales que S. Finer atribuye a las fuerzas armadas por sobre cualquier organización civil:

- 1) la superioridad en organización,
- 2) un sistema monopólico altamente emocionalizado, y
- 3) el monopolio de las armas.

De Góes destaca en particular el segundo aspecto, el cual constituye a su juicio una gran ventaja por cuanto les confiere fuertes motivaciones para actuar, ya que un sistema simbólico “actúa para establecer poderosas, penetrantes y duraderas disposiciones y motivaciones en los hombres, a través de la formulación de conceptos de un orden de existencia general y vistiendo esas concepciones con un aura tal de veracidad que las disposiciones y motivaciones parecen singularmente realistas”.²⁵ Esto favorece una visión del mundo homogeneizante y altamente emocionalizada. Así, ante planteos como los del “Brasil autónomo”, etcétera, las fuerzas armadas brasileñas asumirían, a nuestro juicio, el papel del último y más coherente reducto nacionalista, responsable de llevar adelante el proyecto nacional que logre superar los atrasos internos, la dependencia del exterior y permita el liderazgo para el cual, según una ideología del “destino manifiesto”, similar a la norteamericana, les reserva un lugar en la Historia.

Con tal contenido de fondo, la retirada de las fuerzas armadas brasileñas del control directo del gobierno estaría determinada por dificultades políticas del régimen que llevaron a una erosión coyuntural de la legitimidad a un costo creciente del autoritarismo —lo que torna decrecientes los costos de la liberalización. Pero tal retirada —unida a fricciones internas, especialmente por el fortalecimiento de los organismos de inteligencia— no implicó sino un abandono parcial, con reserva del poder de veto, de algunas instancias gubernamentales en favor de civiles, manteniendo un “control militar indirecto”.²⁶ No ha llegado a establecerse aún lo que O’Donnell llama la “segunda transición”, es decir, la que permite la consolidación de la democracia —así sea en las condiciones simples con que R. Dahl define la democracia política— o, lo que es lo mismo, la que lleva a la “vigencia efectiva de un régimen democrático”.²⁷

²⁵ *Ibid.*, pp. 362-363.

²⁶ *Ibid.*, p. 370. Véase también Fernando Henrique Cardoso, *Regime político e mudança social*, en *Cultura e Política* (CEDEC, Río de Janeiro), núm. 3 (1981).

²⁷ G. O’Donnell, pp. 24-26.

O'Donnell reconoce, precisamente, la factibilidad de una "regresión autoritaria" vía "muerte rápida" (un golpe militar clásico) o a través de la "muerte lenta" de una disminución progresiva de los espacios existentes para el ejercicio del poder civil. Es que "la apertura política se lleva a cabo dentro de una estrategia de poder militar global, lenta y segura",²⁸ con una autorreforma del sistema autocrático.

Señala González Casanova que "en la democratización actual de Brasil la conciencia político-estratégica de los militares alcanza su máxima expresión. Corresponde a un vínculo intelectual y de poder de los altos mandos, el capital transnacional y el capital local",²⁹ vínculo mediante el cual los militares ejercen una función de liderazgo avalada en gran medida por un logro relativamente bueno en lo económico y por una represión ejercida que, si bien fue dura, fue significativamente menos intensa y sistemática que la ocurrida en Argentina o Uruguay.³⁰ Ello ha hecho que importantes sectores empresariales y de las clases medias se hayan consolidado durante y gracias al proceso dictatorial, hecho que, más allá del pasaje posterior de algunos de dichos sectores a las filas de la oposición política al régimen militar, retroalimenta una imagen relativamente favorable del mismo.

5. El panorama regional actual

EN el pensamiento geopolítico todos los factores económicos, sociales, morales, naturales, etcétera tienen su traducción en elementos de poder, aplicables o no a la defensa de los "intereses nacionales" en función de su volumen. Obviamente, y tal como enseñan los autores de la teoría clásica de las Relaciones Internacionales, no todos esos factores son cuantificables (v.g. la moral o la voluntad de resistencia de la nación). Pero otros sí lo son e, independientemente de los elementos cualitativos que los acompañen o de la certeza de su medida, a la hora de comparar poderes y definir políticas, su valor relativo se agranda. Entre dichos factores sobresalen los que tienen que ver con el tamaño y composición de la población, la posesión de determinados recursos naturales o conocimientos tecnológicos y los

²⁸ Pablo González Casanova, *Los militares y la política en América Latina*, México, Océano, 1988, p. 35.

²⁹ *Ibid.*, p. 36.

³⁰ G. O'Donnell, *op. cit.*, pp. 24-26.

indicadores económicos relacionados con industria, alimentación y finanzas especialmente.

En tal sentido, un autor argentino escribía en 1974 que

Las proyecciones del crecimiento demográfico del Brasil ponen a la Argentina en una desventaja que tenderá a ensancharse marcadamente en los próximos treinta años. A pesar de todas las distorsiones en su desarrollo, Brasil se convertirá en una potencia importante, originando que Argentina, si no adopta políticas pertinentes, encuentre dificultades cada vez mayores para superar a Brasil o aun mantener una situación de equilibrio relativo...³¹

La misma preocupación ocupó reiteradamente la atención del general J. E. Guglielmelli, figura clásica de la geopolítica argentina,³² así como la de otros autores que trataron el tema. En un país donde las fuerzas armadas han sido elemento clave de los procesos políticos desde 1930 hasta la fecha, concepciones como las de Guglielmelli tienen —aunque aparentemente con peso decreciente dado el alineamiento mayor existente en relación con las posturas norteamericanas en los mandos actuales del Ejército— una influencia destacable en el seno de la oficialidad, la cual se había formado en la idea del antagonismo con Brasil y Chile y en la necesaria limitación de sus respectivas políticas, especialmente en lo que respecta a los territorios de Bolivia, Paraguay y “la Banda Oriental” (*sic*).³³

Pues bien, en la apreciación de dichos factores geopolíticos, el “equilibrio relativo” se habría roto:

a) Por un lado, ya para 1980 la población brasileña cuadruplicaba la de Argentina, con una tendencia a quintuplicar numéricamente las cifras del país platense para el año 1990 (es decir, Brasil crecería en diez años el equivalente al total de la población argentina como mínimo). Y si bien los brasileños incorporados claramente al mercado de consumo capitalista no superarían los 60 millones aproximadamente, esto ya significa el doble de la población Argentina.

b) En segundo lugar, tanto Thomas Skidmore como Richard Gillespie o Andrés Fontana —por sólo citar algunos autores—³⁴ coinciden en que también a nivel económico el equilibrio se rompió,

³¹ Luis Garasino, “Explosión atómica en la India: proyección eventual en América Latina”, en *Estrategia*, mayo junio de 1974, pp. 91-97.

³² Juan Enrique Guglielmelli, *op. cit.*

³³ Así denomina reiteradas veces el general Guglielmelli al Uruguay. Ése es el nombre que tenía este territorio durante la guerra de independencia.

³⁴ Thomas Skidmore, *Geosur* (1983), R. Gillespie, en “Montoneros, soldados de Perón” y Andrés Fontana, en “Fuerzas Armadas e Ideología Neoconservadora:

especialmente a partir de las altas tasas de crecimiento que mantuvo la economía brasileña a partir de 1968 y hasta la crisis de la deuda, por un lado, y el proceso de desindustrialización —con su consecuente pérdida de puestos de trabajo— que padeció la Argentina durante la mayor parte del período, especialmente durante la dictadura militar, por el otro. Precisamente este factor de debilitamiento de la capacidad industrial de la nación y del propio Estado, acaecida en virtud de la adscripción a las concepciones económicas neoliberales del período de Martínez de Hoz, unido al colapso de las Malvinas y a la intensidad de la represión ejercida por las fuerzas armadas y de seguridad argentinas, serían los responsables de la pérdida de prestigio y legitimidad de los militares y, en definitiva, una de las causas de que la audiencia a sus propias concepciones geopolíticas disminuyese.

c) En tercer lugar, tal como lo demuestra el mencionado trabajo de Laino para Paraguay, también en el estancado Uruguay y posiblemente en otros países vecinos a través de la Amazonia, el peso de la economía más fuerte y dinámica se está haciendo sentir desde hace varios años. No sólo mediante la igualación salarial al nivel del más bajo —que lo es el brasileño— en la frontera entre ambos países, sino también mediante la compra o usufructo de cada vez mayores extensiones de tierras agrícolas por parte de terratenientes riograndenses³⁵ o mediante un activo y voluminoso contrabando —de alimento, vestido y calzado principalmente— que por años ha servido para arrebatar la canasta de consumo básica de los sectores populares uruguayos. De esta forma, por la vía de los hechos y sin poder de equilibrio que contrarreste el fenómeno, se podría estar produciendo un proceso de integración y/o absorción del tradicionalmente codiciado territorio uruguayo en favor de Brasil.

d) Por último, en el plano del conocimiento tecnológico, tras la carrera por la posesión de tecnología nuclear entre Argentina y Brasil, propia de los años setenta, en los últimos años los acuerdos logrados entre ambas cancillerías atienden a concretar un traspaso de la misma, así como en otras áreas tales como la electrónica o la producción de ciertos aviones, equilibrando ahí sí el conocimiento

o Encolhimento do Estado na Argentina (1976-1981)', en *Dados* núm. 27 (1984), pp. 347-360.

³⁵ Estos terratenientes compran tierras a la tercera parte del precio que tienen parcelas de inferior calidad en su territorio. Y en ellas usan maquinaria, insumos y trabajadores brasileños y los salarios que pagan son los que corresponden a su país, aproximadamente la mitad del salario mínimo uruguayo.

entre ambos Estados aunque, en el largo plazo, el juego de los otros factores podría romper con dicho balance.

6. *A modo de conclusión*

Si esto es así, podría interpretarse el proceso de integración iniciado por Brasil con Argentina y, en menor medida con el pequeño Estado uruguayo, como una forma nueva de acción de la diplomacia brasileña tras la obtención de los objetivos que históricamente, a nivel continental, se ha planteado a través de frases y consignas tales como "las marchas hacia el Oeste", la "vocación platense", las "fronteras vivas", las "fronteras ideológicas", etcétera, cada una de ellas utilizada en momentos distintos pero apuntando siempre hacia un mismo objetivo: la consolidación del expansionismo y el hegemonismo del anhelado "Brasil potencia".

En tal sentido, se podrían estar activando varios factores concidentes:

a) La valoración —y eventualmente sobrevaloración— de la riqueza natural, actual y potencial de su territorio.

b) El peso histórico de las políticas expansionistas exitosas del pasado, que se expresa en una ideología del "Brasil grande".

c) La homogeneidad y el peso político específico de las fuerzas armadas, autoconceptuadas como poseedoras de un "destino manifiesto del soldado", que determinan el papel responsable de llevar a cabo el proyecto nacional de engrandecimiento de la Nación ante la incapacidad de otras fuerzas sociales para sustituirlas en la tarea.

d) La pérdida de hegemonía internacional de los Estados Unidos, que se tradujo, con el transcurso del tiempo, en un antagonismo que enfrentó los intereses imperialistas con los de quienes eran hasta poco antes su aliado preferencial en la región, afectando a Brasil tanto económica como social y políticamente las medidas adoptadas por los gobiernos norteamericanos.

e) La comprobación de la vulnerabilidad brasileña a las presiones externas, lo que obligó a redefinir alianzas y a diversificar mercados.

f) La mayor autonomía relativa así obtenida y las ventajas que, en los planos político y económico, reportó esta nueva postura en sus relaciones con Japón, Europa, África y, particularmente, América Latina.

Dentro de este marco, al estar Argentina en una posición debilitada pero sin dejar de ser el otro poder regional importante, la

incorporación de la misma a un proceso de integración —necesario al fin como mecanismo alternativo a la profunda crisis económica y social que viven tanto la república platense como la casi totalidad de las naciones latinoamericanas—, presentaría las siguientes características:

a) Estaría, por un lado, quitando del medio a un rival peligroso e incorporando a un socio que, pese a la crisis que atraviesa, tiene también grandes potencialidades económicas y sociales.

b) Esto, a su vez, actuaría como efecto de arrastre para las otras naciones vecinas, que verían sumamente atractiva la posibilidad de incorporarse a un mercado así ampliado y aprovechar entonces las economías de escala en vez de remar solas, e inútilmente, contra la corriente de la economía global que tiende a dejarlas fuera de circulación.

c) Se ampliaría así el poder de negociación internacional del bloque en general y de Brasil en particular, tanto para los asuntos de tipo económico como para los temas estrictamente políticos.

d) Desde el punto de vista geopolítico, y a reserva de la postura que eventualmente pudiese adoptar Uruguay,³⁶ dominaría conjuntamente con la Argentina 'la ruta del Cabo de Buena Esperanza, particularmente, de los pasajes meridionales del Continente: Estrecho de Magallanes, pasajes al Sur de Tierra del Fuego y estrecho de Drake e islas adyacentes, de conexión entre los dos océanos mayores del globo. Y aun bases para la exploración económica y es-

³⁶ Las acciones de los recientes gobiernos uruguayos con respecto a sus vecinos y a la integración, pese a lo declarado, dejan dudas importantes. Por un lado, el apoyo a Argentina con motivo de las Malvinas no fue nada claro. Más recientemente, en momentos en que Brasil peleaba por la defensa de su industria de la informática, el gobierno y el parlamento uruguayo aprobaban una ley de zonas francas que, amén de su extrema liberalidad, fue vista con profunda desconfianza por autoridades y empresarios brasileños. La suma de varias de estas acciones enfrió notoriamente las relaciones en pro de la integración durante la administración Sanguinetti, según destacó la prensa uruguaya. Una vez que asumió el presidente Lacalle, pareció querer renovar la participación de su país en los acuerdos entre Brasil y Argentina; sin embargo, nuevamente la prensa denunció intentos de instalar en el interior del país una base de mantenimiento para la fuerza aérea norteamericana —eso sí, en una zona franca—, así como el de crear una Universidad del Mar que según un proyecto de una universidad norteamericana que la financiara y le daría vida, controlaría el Atlántico Sur. Estos dos hechos, de concretarse, atentarían contra el proyecto hegemónico regional brasileño dado el antagonismo creciente —que tal vez no se ha querido ver— con el gobierno estadounidense, de una forma tal vez más grave que la aproximación que los Estados Unidos han impuesto a Bolivia y Ecuador.

tratégica del Continente Antártico”,³⁷ dice en 1990 el general Meira Mattos. En los tiempos de los supercargueros, de la “Guerra de las Galaxias” de la limitación de los recursos naturales, el control sobre y de las vías de comunicación interoceánicas mencionadas y sobre la Antártida son, para cualquier potencia que se precie de serlo, objetivos estratégicos de primer orden.

Delante de este proyecto se alzan numerosos obstáculos: 1) la redefinición del interés norteamericano en la región latinoamericana y su intención de asegurar su tradicional dominación ante la perspectiva de un siglo XXI con nuevos bloques económicos y de poder relativamente antagonicos, para lo cual la doctrina de los conflictos de baja intensidad, la “Iniciativa de las Américas” y el Tratado de Libre Comercio con México y Canadá son instrumentos de índole diversa pero orientados a un mismo fin: la preservación de la hegemonía norteamericana; 2) la incidencia de las empresas transnacionales —y sus socios— internos y sus estrategias particulares, que pueden echar por la borda todo proyecto autonomista de los países subdesarrollados; 3) el efecto de las políticas de ajuste impulsadas por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional; 4) la disposición de Argentina de acoplarse a un proyecto con estas características, etcétera.

De no surgir alternativas que interrumpiesen este proceso, y si es que éste se orienta en el sentido que aquí expresamos, el resultado final sería que se conformaría un nuevo bloque económico y político liderado por Brasil, con la intención de participar de una nueva forma en el mundo que se esboza para el siglo XXI. Un bloque de los subdesarrollados que, al tiempo de dar satisfacción al viejo expansionismo brasileño, que busque una alternativa colectiva a la crisis actual, pondría a Brasil en el lugar de la “cabeza del ratón” y no en el de la “cola del león” con que alguna vez se quiso ridiculizar la opción integracionista. Cuáles serán los beneficios, y para quiénes, ya es otra historia.

³⁷ General (R) Carlos Meira Mattos y prof. Therezinha de Castro, “La problemática del Cono Sur latinoamericano”, en *Geosur*, julio-agosto 1990, p. 48.

Mapa 1

PROCESO EXPANSIVO BRASILEÑO



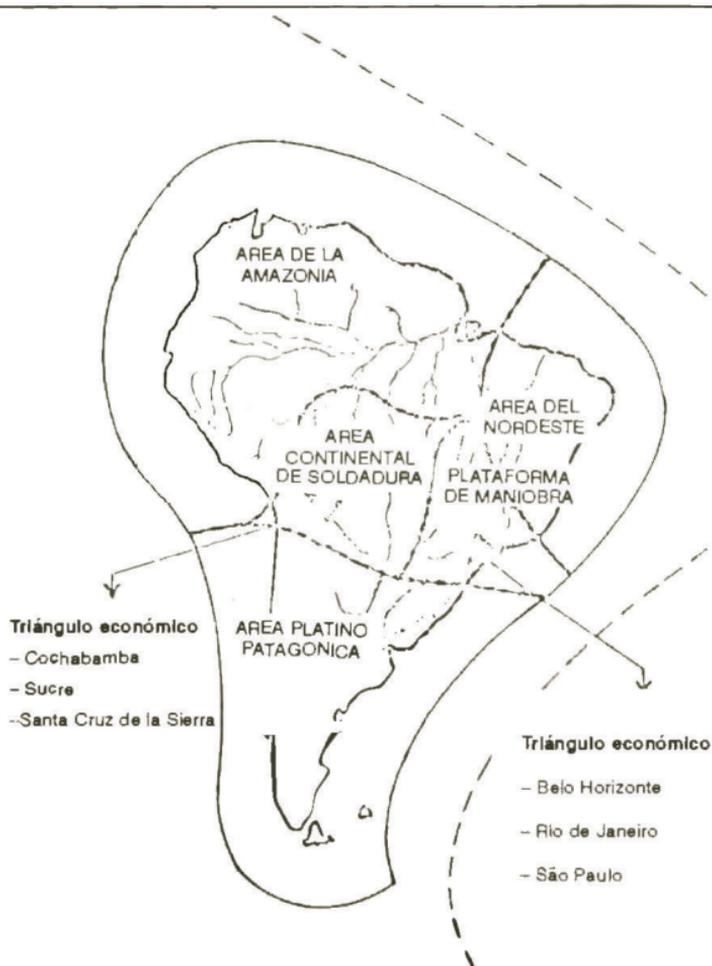
Fuente

María E. Median
 "Treaty for Amazonian
 Cooperation"
 Cambridge University
 Latin America Center
 1979, mimeo

- A-Bula Papal Inter Caetera, 1493.
- B-Tratado de Tordesillas, 1494.
- C-Tratado de Madrid, 1750.
- D-Tratado de San Ildefonso, 1777.
- E-Tratado con Paraguay, 1878.
- F-Tratado de Petrópolis, 1893.
- G-Tratado con Ecuador, 1904.
- H-Tratados con Venezuela (1959) y Colombia (1907).

Mapa 2

**América de Sur según los geopolíticos brasileños
Mario Travassos y Golbery do Couto e Silva:
un Brasil ampliado**



Mapa 3

Brasil: el sistema de supercarreteras



BIBLIOGRAFÍA

- Buscovich, Nicolás, *Geoestrategia de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires, El Cid editor, 1979.
- Cardoso, Fernando Henrique, "Regime político e mudança social", en *Cultura e Política* (CEDEC, Río de Janeiro), núm. 3 (1981).
- Castro Martínez, Pedro Fernando, *La política exterior del Brasil en el marco de la geopolítica: las relaciones con Estados Unidos, América del Sur y África, 1960-1975* (Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales), México, El Colegio de México, 1976.
- , *Fronteras abiertas. Expansionismo y geopolítica en el Brasil contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1980.
- Catterberg, Edgardo R., "El sistema de partidos políticos y la transición hacia la democracia en Argentina", en L. Meyer y J.L. Reyna, comps., *Los sistemas políticos en América Latina*, pp. 60-68.
- De Sierra, G., "Sistemas y partidos políticos del Uruguay de la crisis", en L. Meyer y J.L. Reyna, comps., *Los sistemas políticos en América Latina*, pp. 41-59.
- Dillons Soares, Glúcio Ary, "O futuro da democracia na América Latina", en *Dados* (IUPERJ, Rio de Janeiro), núm. 27 (1984), pp. 269-294.
- Do Couto e Silva, Golbery, *Geopolítica del Brasil*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1978.
- Espinoza Aguaida, Juan Pedro, *Brasil: expansión y dominio*. (Tesis de Maestría), México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Colegio de Estudios Latinoamericanos, 1982, 255 págs.
- Fontana, Andrés, "Forças Armadas e Ideologia Neoconservadora: o Encolhimento do Estado na Argentina (1976-1981)", en *Dados*, núm. 27 (1984), pp. 347-360.
- Garasino, Luis, "Explosión atómica en la India: proyección eventual en América Latina", en *Estrategia*, mayo-junio 1974, pp. 91-97.
- De Góes, Walder, "O novo Regime Militar no Brasil", en *Dados*, núm. 27 (1984), pp. 361-376.
- González Casanova, Pablo, *Los militares y la política en América Latina*, México, Océano, 1988, 118 págs.
- Gugliamelli, Juan Enrique, General (R), *Geopolítica del Cono Sur*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1979.
- Helgio, Trindade, "Partidos políticos y transición democrática: el populismo y el antipopulismo en la política de Brasil", en Lorenzo Meyer y Jose Luis Reyna, *Los sistemas políticos en América Latina*, pp. 23-40.

- Hirst, Mónica, "Política Externa: A Experiencia Brasileira", en *Dados*, núm. 27 (1984), pp. 337-394.
- Laino, Domingo, *Paraguai: fronteiras e penetração brasileira*, São Paulo, Global Editora, 1979 (*Passado e Presente*, 5).
- Massad, Carlos, "Integración: una nueva estrategia", en *Geosur* (Montevideo), año XI, núms. 121-122 (1990), p. 11.
- Meira Mattos, Carlos y Therezinha de Castro, "La problemática del Cono Sur latinoamericano", en *Geosur*, pp. 47-53.
- Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, comps., *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI-ONU, 1989.
- Quagliotti de Bellis, Bernardo, "América Latina y los nuevos esquemas internacionales", en *Geosur*, p. 3.
- Scenna, Miguel A., *Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975.
- Schilling, Paulo, *Brasil va a a la guerra*, Buenos Aires, Schapire Editor, 1974.
- , *El expansionismo brasileño*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1978.
- Silva Michelena, José A., *Políticas y bloques de poder*, México, Siglo XXI, 1976.
- Sorj, Bernardo, "Refleções Heréticas sobre Imperialismo e as Economias de Exportação na América Latina", en *Dados*, pp. 295-306.
- Soukiasian, Carlos, "La política exterior argentina para la década del noventa", en *Geosur*, pp. 36-46.
- Skidmore, Thomas, *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 1974.
- Stepan, Alfred, *The Military in Politics: changing Patterns in Brazil*, New Jersey, The Rand Corp.-Princeton University Press, 1974.
- Travassos, Mario, Capitán, *Proyección continental del Brasil* (1930), Buenos Aires, El Cid Editor, 1978.