

ESTRATEGIA



PUBLICACION BIMESTRAL
SEPTIEMBRE 1975
OCTUBRE 1975

36

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS Y DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

ESTRATEGIA

CORREO
ARGENTINO
CENTRAL B

FRANQUEO PAGADO
CONCESION Nº 3379
TARIFA REDUCIDA

CONCESION Nº 8830

PUBLICACION BIMESTRAL

SEPTIEMBRE 1975 **36**

OCTUBRE 1975

ESTRATEGIA

DIRECTOR

JUAN ENRIQUE GUGLIAMELLI

DIRECTOR ASOCIADO

ENRIQUE VERA VILLALOBOS

CONSEJO DE REDACCION

ALBERTO MANUEL GARASINO

RODOLFO N. M. PANZARINI

ARNOLDO C. TESSELHOFF

JOSE LUIS GARCIA

CARLOS MARIANO GAZCON

HORACIO P. BALLESTER

MARIO HORACIO ORSOLINI

ERNESTO J. ABERG COBO

BRUNO PASSARELLI

HAROLDO OLCESE

JOSE ENRIQUE MIGUENS

GUILLERMO A. GIAROLI

ADELA Y. DE KUMCHER

ENRIQUE ALONSO

ARGENTINA

Precio del ejemplar: \$ 100.-

Suscripción anual: \$ 400.-

EXTERIOR

Precio del ejemplar suelto:

Vía marítima **4** dólar.

Vía aérea: países americanos **4** dólar.

Otros países **8** dólar.

SUSCRIPCION ANUAL

Países limítrofes y Perú:

Vía marítima **16** dólar., vía aérea **19** dólar.

Otros países americanos:

Vía marítima **16** dólar., vía aérea **19** dólar.

Otros países del mundo:

Vía marítima **16** dólar., vía aérea **22** dólar.

Nº de Serie Internacional Standard Serial Number

ISSN: AG ISSN 0046-2578

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nº 1300073

Córdoba 838, piso 1º Teléfono 392-8186
Buenos Aires

OBJETIVOS GENERALES

El Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (INSAR) tiene carácter de fundación con personería jurídica otorgada por el Poder Ejecutivo Nacional. Su objetivo es el siguiente:

Realizar, promover y estimular los estudios e investigaciones sobre los problemas nacionales e internacionales, con particular dedicación a todos los asuntos vinculados con la seguridad nacional, las relaciones exteriores, la educación, la tecnología, la cultura, la economía y otros aspectos afines de la vida nacional, tanto en su situación actual como en su evolución histórica.

A ese fin, se propone:

- Crear centros de estudios e investigación organizando conferencias, seminarios y realizando tareas de investigación científica.
- Cooperar con otras instituciones argentinas y extranjeras que desempeñen actividades afines a las de este instituto.
- Efectuar toda clase de publicaciones en forma de libros, revistas, boletines y folletos para difundir los trabajos realizados.

ESTRATEGIA es una publicación bimestral del Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, Córdoba 838, piso 1º, Buenos Aires, República Argentina.

Queda prohibido reproducir íntegra o fragmentariamente cualesquiera de los artículos escritos o traducidos exclusivamente por ESTRATEGIA, sin autorización especial y sin mencionar su origen.

Se reciben colaboraciones para su eventual publicación, que, en principio, no deberán exceder de diez páginas escritas a máquina y a doble espacio. Tratándose de traducciones deberá acompañarse una copia del texto en idioma original.

A estos efectos, así como también con relación a ilustraciones, gráficos, remuneraciones y demás circunstancias, se ruega a los interesados dirigirse por carta al Comité de Dirección.

I. PARTE

Gral. Div. (R) Juan E. Guglielmelli

Argentina-Brasil enfrentamiento o alianza para la liberación *

I INTRODUCCIÓN

La situación argentina en el Cono Sur exige esclarecer algunos aspectos geopolíticos del Sistema de la Cuenca del Plata y de la política imperial-hegemonista desarrollada por Brasil en su ámbito, para poder delimitar los lineamientos generales de una estrategia que devuelva a nuestro país su presencia en el área de la que está, relativamente, ausente desde hace unos años.

II EL SISTEMA DE LA CUENCA DEL PLATA

1. Finalidades. Origen del Sistema

II.1.1. Finalidades (en muy breve síntesis)

Integrar, en particular desde el punto de *vista físico* (conexiones viales, ferroviarias, aéreas, hidrovías, etc.) el ámbito territorial bajo la influencia de los ríos de la Plata, Paraná y Uruguay, *aprovechando* además estos cursos de agua de manera múltiple y equitativa (hidroelectricidad, navegación, riego, etc.), sobre la base de que los mismos constituyen recursos naturales compartidos.

II.1.2. El origen de la idea

Al margen de la paternidad de la idea, la iniciativa¹ concordaba con tesis integracionistas regionales. Estas tesis relegaban a un segun-

* La síntesis de este artículo apareció en el diario *Clarín*, de Buenos Aires, el 13 de noviembre de 1975.

¹ En un artículo reciente (*Clarín* 25-septiembre-1975), el ex canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz, se atribuye la paternidad de la idea, expuesta por primera vez en la Conferencia Extraordinaria de la OEA de Río de Janeiro en 1965.

do plano la necesidad de vertebrar, previamente, la nación, tanto en lo económico-social, como en lo político, espiritual y cultural. Aquellas posiciones integracionistas eran sustentadas en particular por:

—Grupos norteamericanos, tal el caso expresado por Nelson Rockefeller en su informe a Richard Nixon², que sostienen la especialización de la producción a escala hemisférica y en cuya tesis, compartida por no pocos tecnócratas argentinos, nuestro país, sería destinado a producir fundamentalmente alimentos e industrias derivadas.

—Empresas multinacionales, deseosas de aprovechar los sectores o ámbitos nacionales ya desarrollados en cada país y adscriptos por razones económicas a la tesis mencionada de producción especializada.

—Organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

Sin embargo, la intención de esta integración económica, verdadera división del trabajo a escala regional, fue disimulada detrás de dos finalidades de beneficios comunes: la integración física (cuya orientación norte-sur era importante para Argentina y Uruguay), y el aprovechamiento óptimo y en común de los recursos naturales compartidos, ámbito éste donde la hidroelectricidad tendría singular relevancia.

II.1.3. *La cuenca fluvial, como característica geográfica de tendencia asociativa*

Se ha pretendido como fundamento geopolítico del Sistema, la característica de la Cuenca hídrica del Río de la Plata y sus constituyentes principales: ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. Todos formando un

Esta concepción, de acuerdo a la misma fuente, fue impulsada por carta del 2 de junio de 1966 a los embajadores de los países de la Cuenca. La caída del gobierno de Illia, no fue óbice para que la iniciativa no se concretara. En este sentido fue decisiva la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay celebrada en Buenos Aires (febrero de 1967) que firmaron la Declaración Conjunta de Buenos Aires y que condujo luego a la suscripción del Tratado de Brasilia el 23 de abril de 1969.

² En dicho informe (año 1966) se lee: "...cada nación debe concentrarse en los artículos que puede producir con mayor eficiencia relativa y menores costos. Intercambia esos artículos por aquellos que otras naciones pueden producir con mayor eficacia selectiva"... "Los países menos desarrollados también se beneficiarían. Con abundantes provisiones de mano de obra y niveles de salario por debajo de los niveles de los Estados Unidos, podrían exportar comidas procesadas, textiles, ropas, zapatos, y otras manufacturas livianas, así como carne y otros productos agrícolas". Basta esta cita, agrego de paso, para ver la coincidencia con las ideas sustentadas por algunos de nuestros economistas, que se enrolan en el pensamiento Di Telliista. El informe de Rockefeller sintetiza por otra parte la doctrina oficial de su país formulada en Punta del Este en abril de 1967.

sistema fluvial centrípeto que, según los teóricos de aquella ciencia, tienden a asociar los intereses que se mueven dentro de su área de influencia.³

Sin embargo, quienes utilizaban este argumento para estimular el Sistema de la Cuenca del Plata, omitieron, a sabiendas o no, el hecho geopolítico fundamental: el sistema fluvial, en caso de integrarse, es vertebrado por un grupo humano, el llamado núcleo geohistórico. Este núcleo dotado de una *fuerza vital* (espiritual, moral y cultural), y de un *poder material* (económico, político y militar), opera en función de intereses concretos, y muchas veces, *por encima de los condicionamientos de la geografía*. Parece lícito preguntarse en orden a esta idea cuál sería el núcleo geohistórico líder de la integración de la Cuenca.

¿Los EE.UU.? ¿Las grandes Corporaciones? ¿El Brasil? ¿La Argentina? ¿O se aceptaba, lo que desmiente a diario el acaecer mundial, que la nación y su espacio territorial, el Estado, han cumplido su etapa, su categoría histórica, y por lo tanto debía ser sustituido por alguna forma de entidad supranacional?

Vale la pena a este último respecto reiterar un concepto que expresé en 1965 como Director del Centro de Altos Estudios y Escuela Superior de Guerra, oportunidad en que los organismos internacionales lanzaban a fondo su campaña de integracionismo económico regional. Conceptos por otra parte confirmados hoy, frente al cuadro mundial de distensión, a la aparición del policentrismo político, a la prevalencia del interés nacional y a la responsabilidad primaria de integrar las respectivas sociedades nacionales.

"Algunos (países) quedarían relegados como productores de alimentos y materias primas, mientras otros desarrollarían sus industrias pesadas o sus industrias de alta calidad técnica... La Argentina en función de una perspectiva unilateral basada en ciertos factores de economicidad podría postergar definitivamente ciertos rubros básicos, como el hierro y el acero y quedar relegada fundamentalmente a producir alimentos y ciertas industrias livianas... Las integraciones supranacionales viven ya en el proceso histórico. Y serán en el futuro, a no dudarlo, una realidad cuyo logro todavía exigirá enormes esfuerzos y sacrificios. Constituyen, me atrevo a afirmarlo, una fatalidad histórica, allí donde el marco de la nación se ha hecho estrecho, como a su hora

³ Hay otros tipos de cuencas fluviales. En este sentido tienden también a la asociación los sistemas *centrífugos* con preponderancia del grupo humano asentado sobre el área terrestre "divisorio de aguas", y *filiforme* (estado "a caballo" de un río). Como ejemplo de ríos que promueven la separación de intereses, se muestran los sistemas de *ríos paralelos*. No obstante, la historia muestra que la geografía *condiciona*, pero de ninguna manera *determina*.

fue estrecha la frontera del feudo, y de la ciudad artesanal. Cuando la soberanía nacional haya cumplido su ciclo histórico, será natural que se revisen su concepto y contenido. Ésa es la situación actual de la comunidad europea. Allí la integración regional es el resultado de una previa integración nacional. El problema es distinto cuando a la nación le falta vertebrarse, cuando su desarrollo es todavía un proyecto, un programa a realizar, un objetivo en perspectiva. En estos casos la acción prematura, cualesquiera sean sus mejores intenciones mutilará la nación y, a corto plazo, impedirá obtener los máximos beneficios de un mercado que supere las fronteras nacionales”.

III LA CUENCA DEL PLATA OMITE LA REAL ENTIDAD GEOGRÁFICA E HISTÓRICA: EL CONO SUR

Esta afirmación, que conceptúo sustancial, puede apreciarse con la enumeración de algunos aspectos geopolíticos fundamentales:

a) No incluye, salvo el caso de Paraguay, *a todo el territorio de los países miembros*. Esta circunstancia no sólo crea en cada uno de ellos un área de atracción de los esfuerzos hacia el espacio incluido en el Sistema, sino que acentúa la contradicción entre las distintas regiones de un mismo país. Resulta en este orden de ideas atentatorio al objetivo general de los mismos de integrar todo el ámbito nacional. No menos importante es que puede parcializar el *poder nacional*, *suma éste de los factores* económicos, políticos, psicosociales y militares *de toda la nación*, es decir *de todo su ámbito*.

b) Esta circunstancia se agrava en el caso argentino por dos razones relacionadas en particular con Brasil:

—Incluye como espacio, prácticamente, a la “pampa húmeda”. Es decir donde se concentra su fuerza agropecuaria, la masa de su industria liviana y lo disponible hoy de su industria pesada. Esta última muy vulnerable ya que sus insumos básicos provienen del exterior. Lo precario de esta circunstancia se acentúa dado que los recursos naturales potenciales para sustituir esa dependencia foránea, están ubicados principalmente fuera de la región incluida en la Cuenca. Por el contrario, el área brasileña comprende lo más importante de sus industrias pesadas, lo mejor de su industria liviana y una zona de producción agropecuaria (Río Grande do Sul) que, a pesar de las políticas de estímulo practicadas, está lejos de satisfacer las demandas de una población en creciente ascenso y progresiva incorporación al mercado de consumo. Situación ésta que se agravará, sin duda, en el mediano y largo plazo.

—Algunos aspectos demográficos. No sólo por su crecimiento (tasa anual del Brasil 2,7; de Argentina 1,7), sino por la tendencia del desplaza-

miento poblacional. En Brasil se mueve, a partir de Río de Janeiro hacia el sur, oeste y sudoeste. En nuestro país, sobre Rosario-Buenos Aires, en particular sobre la ciudad capital. Dicho de otra manera, mientras la población brasileña avanza desde el litoral hacia el interior de su territorio, la nuestra abandona el interior, concentrándose sobre el área-puerto. Esta situación es más crítica frente a la política de fronteras de Brasilia de la cual nos ocuparemos más adelante. Veamos como ejemplo la situación del NE de Corrientes y Misiones en lo que hace a presión demográfica:

—Misiones y departamentos correntinos Santo Tomé e Ituzaingó (19790): 480.665.⁴

—Brasil (Paraná, Santa Catalina, Rio Grande do Sul) (1970): 16.550.000

—Paraguay (departamentos Itapúa - Alto Paraná - Canandiyú - Caazapá): 341.600

Total: 16.891.600

Otros aspectos del Brasil.⁵ Crecimiento poblacional 1970 - junio 1975.

Población total: de 93 a 107 millones		15	% de crecimiento
Estado de Paraná	7 a 8,5 millones		21,79 % de crecimiento
Santa Catalina	3 a 3,5 millones		15,43 % de crecimiento
Rio Grande do Sul	6,5 a 7,5 millones		11,80 % de crecimiento

Proyección de la población al año 2000 (véase Estrategia nº 13/14).

—Brasil 215 millones.

—Argentina 35,2 millones (proyección política determinada por el actual gobierno; 50 millones).

Según una proyección del Cnel. N.A. Basail (*Estrategia* nº 29), la región sur brasileña (Paraná-Santa Catalina-Rio Grande do Sul) tendrá el 21 % del total de población brasileña, lo que hace unos 45.000.000 de habitantes. Hemos proyectado la población argentina de la zona, en base de la prevista proyección política: aproximadamente un millón de habitantes.

c) Disimula el papel del sector atlántico brasileño comprendido entre Santos y Río Grande, formalmente fuera de los límites del sistema, pero que tiene directa y extraordinaria gravitación para Paraguay, Bolivia, Uruguay y la mesopotamia argentina. Todo el sector, como luego expondré, en especial Río Grande, entra en franca competencia con el sistema portuario del Río de la Plata.

⁴ En Misiones a dicha fecha había 24.900 brasileños y 38.300 paraguayos.

⁵ *Jornal do Brasil* 29 de noviembre de 1975. Cifras redondeadas por el autor.

d) Parcializa la problemática geopolítica de Bolivia, al disociar su orientación hacia el Río de la Plata de otros flujos direccionales de su geografía, tales como conexión, también atlántica, a través de los ríos tributarios del sistema del Amazonas; su condición andino-pacífico, por cuya razón, a lo largo de la gran Cordillera se entronca por un lado con Perú, y por otro hacia el Océano Pacífico, sobre Arica. A todo esto se suma una circunstancia. Queda incluido en la Cuenca el oriente boliviano, zona controvertida, históricamente separatista y expuesta por la riqueza de algunos recursos naturales críticos a los requerimientos foráneos.

e) *Chile*: Su región norte integra una entidad peruano-boliviana, íntimamente vinculada, también, con el noroeste argentino. La zona central, en estrecha relación con nuestra región cuyana. El sur, proyectado, históricamente sobre Neuquén y resto de la patagonia argentina y, desde el punto de vista geográfico y militar, hacia el Estrecho de Magallanes (que separa el territorio continental argentino de Tierra del Fuego), el Pasaje de Drake y el Continente Antártico. Chile a todo lo largo de la frontera oeste argentina, minero por excelencia, y aprisionado en una dura y estrecha franja territorial tiene un valor particular para la Seguridad del extremo austral del Cono Sur y de singular importancia para nuestro país. Frente a la Argentina puede operar dentro de un amplio espectro de posibilidades que van desde una íntima cooperación económica que incluye el uso de puertos en los respectivos litorales oceánicos, hasta un posición de abierto enfrentamiento.

f) *Perú*: Por su realidad andina y posición geográfica relativa se vincula por el norte con la Gran Colombia. Por el sur con el Cono Sur. A su vez, su área amazónica, lo pone en contacto estrecho con Brasil, país éste interesado en algunos de sus minerales críticos. Una ruta para automotores, muestra el valor estratégico que Brasilia asigna al Perú: se trata de la supercarretera transamazónica que de Porto Velho une a Cruzeiro do Sul con Pucallpa. El Perú, geopolíticamente hablando, constituye el eslabón maestro entre los países andinos del Norte y del Sur. Natural e históricamente inclinado hacia el Cono Sur, la capacidad internacional de esta región se fortalecería con la presencia del Perú. A la inversa, el Cono Sur para Lima resultará una garantía contra la acción de poderosos intereses deseosos de aislar y hacer fracasar su actual proceso revolucionario. Y para la Argentina, con quien la unen profundos lazos de tradicional amistad adquiere un significado muy especial por las posibilidades económicas, comerciales (aspectos éstos que no atempera la distancia) y de Seguridad.

g) Margina y relega el papel del Atlántico Sur y del Continente Antártico. El primero de singular importancia para el tráfico marítimo, que suma a esta circunstancia el hecho de proyectarse hacia el hoy conflictivo Océano Índico, y hacia el Océano Pacífico a través de las

conexiones ya mencionadas de Magallanes y Drake. La Antártida, por su parte, de interés directo y, en un futuro, contradictorio entre algunos países de la Cuenca. Por otro lado no puede omitirse que, sobre el continente helado se ciernen intereses de las grandes potencias (estatus jurídico y recursos naturales) que pueden exigir de los países integrantes del Cono Sur una decidida acción común.

h) Finalmente, la Seguridad del área, frente a las posibles agresiones ya sean, militares, económicas o políticas, vengan éstas de afuera o del propio hemisferio, exigen un tratamiento global que no puede limitarse a un ámbito geográfico parcializado.

IV GEOPOLÍTICA DE LA CUENCA SUS ASPECTOS FUNDAMENTALES

1. *Desequilibrio en el desarrollo económico relativo de los países miembros*

a) Es conocido, se repite y está institucionalizada, la existencia de dos países económicamente adelantados: Brasil y Argentina. También de tres países de menor desarrollo relativo: Paraguay, Bolivia y Uruguay que, por ese motivo, reciben trato preferencial.

b) Lo que es menos conocido, o ignorado, a veces a sabiendas, es la *relación de poder entre Argentina y Brasil*, que resulta el factor clave en la Cuenca del Plata. Esta relación altamente dinámica, depende en última instancia de las respectivas políticas y estrategias nacionales; de la capacidad de sus gobiernos para ejecutarlas; de la comprensión y participación del pueblo en sus objetivos; de la unidad, voluntad y aptitud espiritual nacionales puestas a su servicio. Todo lo cual, en definitiva, *genera el poder nacional que respaldará la acción política*. La magnitud de dicho poder, en relación al del otro, otorga la verdadera capacidad operacional de Argentina y del Brasil, y condiciona por otra parte, la actitud hacia éstos de los tres países menores.

c) La relación de poder entre Argentina y Brasil en la Cuenca, determina así una *capacidad distinta* para instrumentar sus respectivas políticas tanto entre ambos como respecto a los tres países de menor desarrollo relativo. Además, en la medida que la acción entre los dos grandes no se coordina, estimula en *Montevideo, Asunción y La Paz una política pendular*, absolutamente lícita, en relación a Buenos Aires y Brasilia.

d) En estos momentos el balance de poder es altamente favorable a Brasil, quien ha ganado posiciones fundamentales en Bolivia y Paraguay e influencia cada vez mayor en Uruguay. Objetivamente, y cualquiera haya sido la intención, se ha creado un aislamiento de nuestro país,

un verdadero involucramiento estratégico de serias perspectivas. Dos son las razones principales para esta situación. Por una parte, los objetivos tenaz e históricamente perseguidos por Brasil apoyados en un poder real que se asienta en un acelerado desarrollo industrial, en particular de sus industrias pesadas. Por otro lado, la ausencia de la Argentina en la Cuenca en estos últimos años. Esta ausencia ha sido motivada en particular por nuestras sucesivas crisis; la incapacidad para crear un poder nacional con suficiente capacidad negociadora; por una política exterior que equivocó la alta prioridad exigida por el área y que operó, además, con objetivos y políticas poco claras, cambiantes y peor instrumentadas.

Bolivia, Paraguay y Uruguay perdieron, con la ausencia de Argentina, su mejor garantía contra la presión brasileña y la voluntad imperial-hegemonista de algunos círculos de su clase dirigente. Dicho de otra manera, perdieron el poder compensador de la Argentina. De esta última circunstancia somos responsables los propios argentinos.

2. *La situación geográfica relativa. Las tendencias históricas y la política expansiva brasileña*

a) *Paraguay y Bolivia*, por su posición geográfica relativa, su particular mediterraneidad, y para el caso de Bolivia, por sus recursos naturales, algunos de alto valor estratégico, constituyen centros de atracción de los intereses argentinos y brasileños. Al mismo tiempo generan movimientos y tendencias propias, desde sus respectivos enclaves hacia las periferias marítimas.

Paraguay, “a caballo” del río Paraguay y apoyado en el sur sobre el Paraná, tiene su salida natural hacia el Plata a través de aquellos ríos. Sin embargo, el litoral atlántico brasileño, la distancia intermedia, la posibilidad de transportes no fluviales y la decisión de Brasilia han abierto una nueva salida al mar: Asunción-Puerto Stroessner-Paraguayá. Otros factores acrecen el interés por el Paraguay, tanto para la Argentina como para el Brasil. Por su situación de país contiguo en el río Paraná, es el socio obligado de Buenos Aires, en todo lo que a explotación y navegación del río se refiere. A su vez, el río Paraguay, no sólo es la arteria fluvial que penetra hacia el Mato Grosso, sino que constituye el medio de comunicación natural más ventajoso del oriente boliviano, desde Puerto Suárez-Corumbá o Puerto Busch, más al sur. Finalmente, otros dos aspectos: primero, desde el punto de vista geovial, Paraguay es la zona intermedia obligada, un verdadero puente por el sudeste, hacia Santa Cruz de la Sierra y Cochabamba dos de los vértices del “triángulo económico” boliviano que veremos más adelante; segundo, ocupa una posición de alto valor estratégico militar respecto al nordeste de Corrientes y Misiones, nuestra cuña sobre la región sud brasi-

leña. Estas dos afirmaciones pueden apreciarse en las siguientes citas del geopolítico norteamericano Lewis A. Tambs⁶.

- “La Argentina se equivocó, como Alberdi predijo en su tiempo, al abrir al Paraguay para la marcha hacia el oeste del Brasil. Geopolíticamente, la guerra de la Triple Alianza probablemente marca el hito a partir del cual Brasil llevó la delantera en la carrera paulista-porteña por el Heartland.’
- “Esta última región (se refiere a la Banda Oriental y Misiones) aún representa una zona geopolítica de fricción, especialmente en el territorio de Misiones, donde el flanco sur del Brasil está expuesto invitando al ataque y que nunca estará seguro hasta que Brasil haya ganado una ‘frontera natural’ sobre el lado oeste del complejo fluvial Paraná-Paraguay-Plata.”

Bolivia, de vastos recursos energéticos y mineros de singular valor para el desarrollo industrial moderno, es país de tres vertientes: *Suratlántico*, por su entronque al sistema fluvial del Plata y ferroviario-automotor a Santos; *Andino-Pacífico*, como consecuencia de su posición sobre la cordillera; *Amazónico-Noratlántico*, por el norte del oriente boliviano y el Beni. El “triángulo económico” Santa Cruz de la Sierra-Sucre-Cochabamba, ha sido comparado por los especialistas, por analogía con la tesis de Mackinder, como el “corazón de América”. Según éstos, quien controle el área, dominaría la región. Brasil ha desarrollado, en este sentido, una política consecuente desde el siglo pasado que, por conocida, no vale la pena repetir. Es importante sin embargo, recordar que Corumbá, Porto Velho y Santos son puertos libres otorgados por Brasil a Bolivia. Vale la pena destacar además otros aspectos: el oriente boliviano, rico en petróleo, gas y hierro es polo de atracción de sus dos vecinos de mayor desarrollo relativo, en particular del Brasil que trata no sólo de obtener lo que necesita sino de impedir que la Argentina logre lo que puede requerir; Brasil mantiene viva su vieja aspiración de alcanzar el Pacífico, aspiración ésta que se extiende al Perú y más al norte. En lo que a Bolivia se refiere, ejerce presión, empuja y, por supuesto, es un interesado indirecto, en que La Paz reivindique y concrete sus reclamos (justos por otra parte) en la zona de Arica; la ruta transchaco paraguaya (comienza en Villa Hayes), abrirá en el largo plazo un nuevo acceso de Bolivia hacia el Atlántico, ya fuere por Asunción-Puerto Stroessner-Paranaguá o Río Grande, o bien por los ríos Paraguay-Paraná, hacia el sistema del Plata. Por último, Bolivia dramáticamente contradictoria, necesita, con carácter urgente y prioritario, la cooperación externa para superar los factores geográficos, ra-

⁶ Cap. 2 “Geopolitical factor in Latin America” del libro *Latinoamerican Politic, Economic and Hemisphere Security*, editado por Norman A. Bayley Prager Publishers, Nueva York, 1964.

ciales, económicos-sociales y culturales que puedan afectar, y han afectado no pocas veces, su propia integración nacional, vertebración que de no alcanzarse puede proyectar el desequilibrio de su problemática a toda el área del Cono Sur. En síntesis, Bolivia y Paraguay, enclavadas en el centro del Cono Sur, a la par que proyectan sus necesidades hacia la periferia, reciben de ésta los influjos que generan, en particular, los requerimientos y rivalidades de la Argentina y del Brasil, país este último que ha obtenido claras y decisivas ventajas al punto de ejercer hoy, en el más benévolo de los términos, una posición altamente hegemónica. Los dos países mediterráneos, constituyen así un área de fricción potencial, cuya importancia, no escapa tampoco a los EE.UU. que ejerce, también, destacada gravitación tanto en Asunción como en La Paz.

b) *Uruguay*, parte integrante del Virreinato del Río de la Plata, constituyó un área crítica de la rivalidad colonial española-lusitana, prolongada luego por la Confederación y el Imperio y, después, por las dos repúblicas. La Banda Oriental, para Buenos Aires; la provincia Cisplatina para Río de Janeiro; llave del estuario para ambos países y para las grandes potencias, Uruguay fue así un factor clave en la política del Río de la Plata. Circunstancia ésta que agravaba en el pasado, el hecho de constituir el Paraná, la vía natural de penetración al interior del Cono Sur, en particular, el Mato Grosso. Transformado en estado independiente por la mediación de Gran Bretaña y la lúcida inteligencia de Lord Ponsomby continuó en su papel de pieza maestra de la política del Río de La Plata.

Un período de su proceso de formación nacional merece recordarse por sus consecuencias en el ámbito regional y como experiencia para los argentinos. Se trata de los hechos ocurridos poco antes de 1865 que llevaron a la guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay. Flores, su caudillo colorado, en estrecha asociación con el Imperio, cruzó la frontera (abril 1863) desde Buenos Aires, estimuló luego la invasión de de aquél, que se concretó en agosto de 1864, instalándose después, bajo el control de Río de Janeiro en el gobierno de la Banda Oriental. Para su accionar contó con el apoyo de los liberales porteños, cegados por la pasión política, y con la benevolencia de nuestro Ejecutivo incapaz por otra parte de mediar con eficacia en defensa de nuestro interés nacional, dado los compromisos de todo orden que lo ataban al Imperio. El Uruguay afirmó con posterioridad su personalidad autónoma bajo la conducción política de Latorre y, luego, de Battle Ordoñez. El "estado tapón" se transformó así en un factor de equilibrio entre los dos vecinos poderosos, pero controlado en última instancia, por Gran Bretaña, su partera, primero y, prácticamente desde comienzos del siglo por los Estados Unidos de Norteamérica después. Encaja así, en lo que a política regional externa se refiere en dos ordenamientos: *el británico*, basado

en la balcanización política del imperio colonial español y, económicamente, en la "colonia" proveedora de alimentos y materias primas, y el *norteamericano*, de desarrollo dependiente, neocolonialista, de una nueva división internacional del trabajo a escala regional, sustentando en la mencionada tesis de la "mayor eficiencia relativa" y "mayor eficiencia selectiva".

Estas circunstancias se agravan hoy, tanto por la crisis uruguaya, que merecería un capítulo aparte, como por el reavivamiento de las pretensiones hegemónicas del Brasil, acicateadas ahora por perentorias necesidades económicas. En este sentido, juega un papel relevante la producción agropecuaria uruguaya que se pretende integrar en el sistema productivo de Brasilia, y para lo cual, las "fronteras vivas", sirve de argumento geopolítico, como puede apreciarse en esta cita del General Golbery da Couto e Silva, actual jefe de la Casa Civil del Presidente Geisel ⁷.

"Pero es más al sur, *donde el Uruguay*, geográficamente medio brasileño y medio platino, continúa viviendo y prosperando gallardamente en su histórico papel de estado-tapón. Y es ahí, *donde las Misiones* avanzan como una cuña hacia el noreste envolviendo a Santa Catalina, que se define la línea de tensión máxima en el campo sudamericano, reforzado como es por la proximidad mayor de los centros de fuerza potencialmente antagónicos... Ahí, *donde no hay barreras que valgan, se encuentra pues nuestra verdadera frontera viva...*" (pág. 57-60, la bastardilla me pertenece).

La crisis uruguaya, por su parte, ha planteado a sus estudiosos y círculos dirigentes, profundos análisis y autocríticas. Para algunos, la solución, apoyada en la posible complementariedad de ciertos sectores de la economía o simplemente por razones ideológicas, debe buscarse en Brasil. Otros pretenden una salida a partir de la posición geovial del Uruguay, en virtud de la cual podrían aprovechar la orientación nortesur de la integración física, desviándola en última instancia hacia Fray Bentos, Nueva Palmira y su litoral "rochense" donde se proyecta un puerto de aguas profundas. Pero, tal vez el grupo más importante a considerar, es el de los geopolíticos, autodenominados "Orientales". Este conjunto, que en general se nutre del pensamiento artiguista de federación rioplatense y muchos de los cuales parten de la base que Uruguay es "inviabile como nación", se ha enrolado en dos tendencias, no necesariamente antagónicas ya que pueden ser sucesivas:

- a) Los que se inclinan hacia Argentina, como aglutinante de los países hispanos del Río de la Plata.

⁷ *Geopolítica do Brasil*. José Olympo Editora. Río de Janeiro, 1967. Las páginas mencionadas en cada cita, de Golbery, pertenecen a esta edición.

- b) Los que prefieren “La Patria Hispanoamericana” movidos en el fondo por su oposición al Brasil, por sus prevenciones sobre Buenos Aires o, como alguno ha escrito, por considerar que *Argentina ha perdido definitivamente su confrontación con el Brasil.*

La situación descrita ha sido aprovechada por Brasilia que ha lanzado sobre el Uruguay el peso de su ayuda económica, financiera y técnica. Piezas claves de su política, lo constituyen el desarrollo compartido del área de la Laguna Mirin, la red de carreteras que desde Río Grande do Sul, penetran hasta el río Uruguay y los acuerdos firmados últimamente entre los presidentes Geisel y Bordaberry.

Los fines perseguidos han sido favorecidos, también, por la actitud de la élite civil gobernante que, por razones ideológicas o de interés *económico-empresario*, adscriben al “modelo brasileño”. Parece obvio agregar que esta actitud, por enmarcar en su propio ordenamiento económico político e ideológico, es apoyada por los EE.UU. Estas circunstancias, *sumadas a nuestra propia crisis*, puede anular todo cuanto Argentina ha realizado en materia de cooperación con el Uruguay, en particular desde el 25 de mayo de 1973 cuyo punto culminante fue el Tratado del Río de la Plata.

La situación, en síntesis, se ha tornado altamente conflictiva en la Banda Oriental del Uruguay. Lejos estamos de aceptar que Uruguay ha dejado de tener viabilidad como nación. Por el contrario, la vertebración de su economía, sectorial y espacial y la fuerza vital de sus recursos humanos, son factores potenciales sobre los cuales se podrá montar la definitiva unidad nacional, que no excluye, sino que es el requisito indispensable a cualquier proyecto futuro que actualice el pensamiento federativo de Artigas. En el Uruguay, no se ha dicho todavía la última palabra que deberá ser asumida por su pueblo y sus fuerzas armadas. Vaya de paso que, para que esta definición resulte libre de presiones foráneas, la Argentina está obligada a recuperar en el área su presencia viva y compensadora.⁸

c) Brasil

No reseñaremos los hechos que expresaron la tradicional rivalidad entre Buenos Aires y Río de Janeiro, sino sólo señalar los aspectos geopolíticos más importantes que sustentaron “las constantes” de su política en el Cono Sur.

⁸ Es de esperar, como posibles maniobras de Brasilia, el estímulo a pretensiones del Uruguay sobre la Antártida, basada en su propia argumentación de la “defrontación” y la perspectiva de apoyar la competencia a Buenos Aires, desde Fray Bentos-Nueva Palmira y el puerto de aguas profundas en la zona de Rocha. En este sentido y para evitar fricciones con el *hinterland* buscado para Río Grande, es factible una coordinación de áreas de influencia.

1) Hasta el Barón de Rio Branco, con el apoyo de Gran Bretaña y en el marco de la expansión territorial y del predominio hegemónico, fueron sus objetivos en apretada síntesis:

- Ampliar el territorio, algunas veces hasta las “fronteras naturales”; otras, más allá de las mismas. Con estos criterios, incluir en su territorio a la Banda Oriental, considerada su provincia Cisplatina.
- Abrir el río Paraná a la libre navegación, visto su carácter de arteria de comunicación con el interior de su territorio, en particular el Mato Grosso.
- Poner bajo su hegemonía al Paraguay aniquilando, además, a los círculos dirigentes capaces de crear y consolidar un núcleo geohistórico de poder autónomo que se proyectara hacia el Atlántico en desmedro del interés nacional brasileño.
- Debilitar a la Argentina, su poderoso vecino del Sur.

2) Rio Branco continuó la política expansionista en la convicción que el “Territorio era poder”. Los geopolíticos más adelante reconocerían al espacio como factor relevante del poder del Estado. Rio Branco, promueve asimismo el abandono de Gran Bretaña como gran potencia aliada y el establecimiento, en sustitución, de una asociación íntima con los Estados Unidos, el astro entonces emergente en el juego de poder mundial. Por supuesto que este nuevo entendimiento se basaba en sólidos argumentos geográficos, en factores económicos de particular complementaridad y en intereses brasileños regionales que podían ser apoyados desde Washington pues encajaban de manera supletoria y sin contradicciones, con los objetivos a mediano y largo plazo de la política y estrategia norteamericana.

3) A partir de entonces Brasil se mueve en una nueva esfera de influencia. Ello queda demostrado en el proceso de formación del Sistema Interamericano, en sus posiciones dentro de la OEA y, en particular, durante la I y II Guerra Mundial. En estos largos años, enfrenta diplomáticamente a la Argentina que, a la inversa, cuenta con el apoyo de Gran Bretaña.⁹

De todo este período queda como saldo para el Brasil algunos aspectos que interesa retener:

- Desarrollo de industrias pesadas y fuertes inversiones norteamericanas.
- La planificación para el desarrollo de la economía a gran escala, en

⁹ Sostén éste que bien valdría esclarecer para obtener conclusiones definitivas acerca de nuestra política internacional.

particular de sus sectores básicos, rubros del sector energético, minería, metalurgia, etcétera.¹⁰

- El papel de “país llave”, asignado al Brasil por el gobierno de los EE.UU. que ha servido para fundar una doctrina que expresó primero entre otros, en *Geopolítica do Brasil* (Río de Janeiro, 1947) el General Lysias A. Rodríguez y después Golbery da Couto e Silva (libro citado en nota siete).

Rodríguez dice:

“El Brasil necesita crear en América del Sur un núcleo geopolítico poderoso, homogéneo, bajo su liderazgo político”. Tres eran las directrices políticas que debían regir a Brasil en el plano mundial, según sus textuales palabras:

“Estrechar cada vez más sus relaciones con EE.UU.”.

“Estimular la política de buena vecindad”.

“Dar el más cabal apoyo al núcleo geopolítico del Atlántico”.

Golbery expresa:

“Si consideramos la realidad de los hechos y la posición singular del territorio brasileño en el gran conflicto de la hora presente en que se enfrentan EE.UU. y Rusia, es necesario reconocer que la seguridad y la defensa del Nordeste, del estuario amazónico y del Atlántico Sur recaen en nosotros (...) No hay alternativa para nosotros sino aceptarlos concientemente (...) Si la geografía atribuyó al litoral brasileño y a su promontorio nordestino el casi monopolio de dominio del Atlántico Sur, ese monopolio es brasileño, debe ser ejercido por nosotros exclusivamente (...) Nosotros podemos también invocar un ‘destino manifiesto’, tanto más que él no choca en el Caribe con el de nuestros hermanos mayores del norte (...)”. (Páginas 53-54).

Aparte de esta posición todos los estudiosos de la geopolítica brasileña, han sostenido la necesidad de avanzar sobre el espacio interior, de proyectarse desde el mismo y, desde las zonas fronterizas, hacia los países vecinos. Nada mejor a esos efectos que una cita de Texeira Soares (véase nota 14).

“Aún interpretada en sus excesos conceptuales, la geopolítica es una proyección gigantesca de fuerzas en movimientos constantes. Ella explica los motivos de esas fuerzas en movimiento. Ella sirve para explicar el caso del Brasil. De un pequeño territorio litoralense proyectóse al Brasil al espacio territorial desconocido en busca de los caminos de expansión, presentidos y después hallados. Fue la marcha en procura del interior continental, proyección imperia-

¹⁰ Fue relevante para estos fines la misión de Morris Cooke en 1942 y el trabajo posterior de una Comisión Mixta Brasileño-Estadounidense, cuyas conclusiones sirvieron de base a programas posteriores, en particular el Plan de Metas de Juscelino Kubistchek.

lista a través del desierto. En poco más de 200 años el proceso expansionista centuplicóse no sólo en el territorio sino en la energía creadora, traducida en la construcción de una sociedad estable". (Página 23).

4) *Dos tesis geopolíticas brasileñas de valor actual*

Interesa señalar, por sus presentes connotaciones, la *doctrina de Trassvassos*, expresada por su autor a comienzos de la década del 30, y otra actualizada y desarrollada en los últimos años, denominada por sus expositores, como las "*fronteras vivas*".

*Doctrina Trassvassos*¹¹: en síntesis y en lo que a nuestro tema se refiere, el autor oponía a las comunicaciones de Bolivia hacia el Atlántico por el Río de la Plata (orientación norte-sur), la dirección este-oeste, ofreciendo en su propio litoral, a través del ferrocarril y camino, el puerto de Santos para el triángulo económico Sucre-Cochabamba-Santa Cruz de la Sierra. Al respecto parece suficiente esta cita de su libro.

"El Brasil de la Cuenca del Plata, a pesar de requerir medios artificiales para unirse al Océano, dispone de puertos con suficiente capacidad de atracción en la costa y de los estímulos de dos países mediterráneos que naturalmente reaccionan contra la fuerza centrípeta del Plata: el sur del Mato Grosso, prolongando los territorios de San Pablo, Paraná, representa su fuerza de penetración."

En el marco de este pensamiento deben ubicarse después la apertura de Paranaguá al Paraguay y la más reciente aspiración de incluir en el área de influencia del puerto de Río Grande al Uruguay y la mesopotamia argentina, para cuyos fines se está concretando un importante sistema vial y la prevista hidrovía Ibicuí-Yacuí.¹²

Las "*Fronteras Vivas*": no interesa aquí rastrear los antecedentes de esta doctrina, sino exponer sus conceptos fundamentales. Respecto a los primeros basta decir que la tesis no es más que la formalización de una proxis secular de los portugueses, de los "bandeirantes", de los "seringueiros" y, por último, de los campesinos pobres, presionados hacia el otro lado de la frontera por la "frontera móvil de la civilización".

¹¹ Fue sintetizada en su libro *Proyección Continental del Brasil* aparecido en 1931 y editado en Buenos Aires por el Círculo Militar el año 1941. Véase al respecto mayores detalles en *Estrategia* n° 19/20, páginas 8 y 47/51.

¹² El problema lo expresamos así en *Estrategia* n° 19/20 de febrero de 1973: "En estrecha coordinación con tal política han comenzado los trabajos de adecuación de Porto Alegre, Pelotas y Río Grande. Pero la llave de este verdadero sistema portuario será Río Grande, que se habilitará como superpuerto antes de 1980. Mediante obras que insumen para la primera etapa unos 150 millones de

La tesis, según sus principales expositores consiste en el carácter dinámico de las zonas fronterizas, cuyo potencial ejerce presión constante sobre los sectores vecinos, en particular los más débiles. Esta fuerza de penetración se materializa a través de distintos factores, entre los cuales merecen destacarse el demográfico, cultural, económico, ideológico, etc. A veces la presión es el resultado natural de una zona fronteriza en abierta expansión. Otras, producto de una política deliberada que estimula y fomenta el desarrollo de un área determinada para proyectarla más allá de su frontera según convenga al interés nacional. Lo original de esta concepción es que *la frontera viva*, no se limita a su propia zona fronteriza, sino que a veces, como vimos en la cita de Golbery, aquélla es parte de todo un país vecino. En síntesis, la definición e instrumentación política de una frontera viva podría explicarse de la siguiente manera:

—Por razones de distinta índole (históricas, políticas, económicas, de seguridad, etc.) una región, zona o área, es considerada “frontera viva”. Significa ello que, de una u otra manera, en función de su interés nacional, la misma debe ser desarrollada o, si no pertenece al propio país incluirse en la zona de influencia brasileña.

—Si es territorio extranjero (caso descrito respecto a Uruguay y Misiones) se definen políticas e instrumentan estrategias concordantes con el fin perseguido. Un medio adecuado, entre otros, es proyectar desde la propia frontera, a través de la creación de un polo de desarrollo irradiante, la influencia nacional sobre el país o zonas de interés, del país vecino (caso Itaipú). Vaya de paso que un importante almirante brasileño ha expresado, muy recientemente, en concordancia con Golbery, que el Atlántico Sur es su área de seguridad externa, sobre la cual debe ejercer el dominio del mar.¹³

—Si es en la propia zona de fronteras, se programa y ejecuta, por lo general a través de polos de desarrollo, el desenvolvimiento del área. esta zona además de su misión concreta de ocupación territorial cumple otras dos funciones. Por una parte atrae hacia sí, operando como un factor de ocupación el espacio intermedio. Por otro lado, se proyecta activamente hacia la frontera del país vecino.

dólares, tendrá capacidad para operar 20 millones de toneladas, con facilidades para buques de gran calado (hasta 200.000 toneladas) que podrán atracar, descargar y cargar en un plazo no mayor de 48 horas. Estas características de Río Grande, al que serviría una apropiada red vial y ferroviaria, alientan a quienes esperan convertirlo en un serio competidor de Buenos Aires y Montevideo”. Los puentes proyectados en Santo Tomé-Sao Borja, San Javier y Alba Posse (en Misiones y noreste de Corrientes) y los de Colón-Paysandú (ya inaugurado) y puerto Unzué (ambos en Entre Ríos) y el antiguo Paso de Los Libres-Uruguayana (Corrientes), facilitarán la pretendida proyección.

¹³ Véase *Estrategia* n° 34/35, páginas 79 y 84. Conviene destacar que de área de seguridad externa, a frontera viva, media solo un paso: la definición.

Texeira Soares, un destacado funcionario retirado de Itamarati, ha expuesto en detalle, la teoría y sus fundamentos en una obra actual.¹⁴

A ella pertenecen estas citas:

- “A través de su evolución histórica, los pueblos civilizados sensibilizaron su experiencia política en la búsqueda de fronteras definidas y definitivas. Con todo, la experiencia histórica está ahí para probar que la frontera, hoy, no tiene más la concepción meramente lineal de otros tiempos. Es diferente y dinámica, porque ella avanza o retrocede conforme las circunstancias. Siendo algo vivo, ejerce una presión natural sobre la *frontera económica y demográficamente débil*.” (Página 14).
- “La frontera es siempre una isobara política que fija el equilibrio entre dos presiones”... “La frontera fija el espíritu propio de una nacionalidad. La frontera es la moldura que encuadra ese carácter específico.” (Página 15).
- “...serán las ‘fronteras vivas’ zonas de alta sensibilidad política. Lo contrario de ellas serán las fronteras muertas, yermas, desprotegidas, olvidadas.” (Página 19).

y esta otra transcripción de directo interés para nuestro país:

- “Hoy, esa frontera (se refiere a la de su país con Paraguay y Argentina) es una frontera convencional útil y fecunda, es una frontera de presión incesante del lado de Brasil, porque la colonización intensiva de todo el oeste Paranaense (donde desde 1920 surgieron más de 40 ciudades nuevas), y del oeste Catalinense, el problema se invierte en relación al pasado; es porque hoy, esa frontera brasileña más dinámica, más enriquecida por el intenso proceso colonizador y políticamente sensibilizada es la *que hace presión constante sobre la frontera paraguaya y la frontera seca Argentina* (en la zona de Misiones) entre los ríos Pepirí Guazú y San Antonio.” (Página 261).

d) *Argentina*, a la inversa del Brasil, ha subestimado, cuando no ignorado, aspectos geopolíticos esenciales. En orden a estas falencias deben puntualizarse algunas de las más importantes:

— *Menosprecio por el componente espacial*. Es conocido el sistemático desmembramiento del Virreinato. Nuestra debilidad en los problemas y litigios fronterizos. En síntesis, nos “sobraba espacio”, concepto este que agudizó luego el interés por un país atlántico-platense proyectado hacia Europa, en particular Gran Bretaña, y encuadrado económicamente hablando, en un sistema francamente colonial.

¹⁴ *Historia de Formação das fronteiras do Brasil*, Biblioteca do Exército, Río de Janeiro, 1973, Colección Bacicio, vol. III.

— *Olvido de las regiones fronterizas* marítimas, aéreas y en particular terrestres que resultaron, como el caso de las terrestres, verdaderas retaguardias abandonadas de una sociedad en éxodo hacia su gran ciudad-puerto. Olvido que se extiende a otra frontera, invisible, de fácil penetración para los intereses e ideologías foráneas: *la frontera cultural*, cuya vulnerabilidad acrecienta hoy, los medios masivos de comunicación social.

— *Desconcepción sobre el significado geopolítico de dos sectores fundamentales: energético y minería.* Aquél, como factor del desarrollo económico, particularmente industrial. Éste como proveedor de insumos estratégicos para el desenvolvimiento de la industria pesada. Ambos, indispensables para romper, de manera efectiva la dependencia externa. Estas circunstancias fueron agravadas por el proyecto de la generación del 80, centrada en la producción agropecuaria de la “pampa húmeda” e inserta en el cuadro de una división internacional del trabajo, en virtud de la cual, Argentina se transformó en la granja del mundo desarrollado de entonces, especialmente de Gran Bretaña. El progreso de la época ocultó distorsiones que persisten hasta hoy. Vale la pena mencionar algunas: el movimiento poblacional ya citado; los medios y vías de comunicaciones focalizadas desde y hacia Buenos Aires; el poder político controlado por los intereses agroimportadores y, por último, un sistema económico en desequilibrio, que acentúa la dependencia externa, por la falta de un adecuado desarrollo de otros sectores, tales como el industrial pesado y la energía. Resultará conveniente en este sentido mencionar algunos problemas geopolíticos derivados de la producción agropecuaria:

- La producción agropecuaria, para producir hoy los volúmenes necesarios a precio competitivo requiere en nuestro país una alta inversión en tecnología. Si estos insumos vienen desde afuera, el deterioro de los términos de intercambio afecta sensiblemente nuestra capacidad de compra, favorece vínculos de dependencia claramente neocoloniales, y facilita en última instancia la succión, en beneficio externo, del trabajo y del esfuerzo argentino.
- El desarrollo industrial pesado e industrias derivadas, podrá proveer esa tecnología. Por lo tanto su desarrollo constituye un elemento clave del proceso productivo agropecuario y de la política de desarrollo económico independiente. Esta independencia, sumada a un mercado interno en expansión, aumentará además la capacidad negociadora de los saldos exportables.
- Un país débil, con importante potencialidad agropecuaria, puede ser presa codiciada para estados fuertes necesitados de alimentos. A través de este argumento se llega también a la necesidad

de las industrias pesadas, el autoabastecimiento energético, la minería. Un campo fuerte y una industria poderosa, satisfará no sólo necesidades de la Seguridad sino también los requerimientos internos de trabajo y bienestar, esenciales al desenvolvimiento social y cultural de nuestra sociedad.

Parece conveniente reforzar estos sintéticos argumentos con un concepto del general Manuel N. Savio.¹⁵⁻¹⁶

"...La Argentina alcanzará la gravitación económica que puede resultar de un amplio potencial en carnes y granos si ella posee una propia capacidad industrial, si cuenta ella con una relativa autosuficiencia de equilibrio general."

V ALGUNAS CONCLUSIONES

Parece conveniente a esta altura del trabajo recapitular algunas conclusiones respecto a la acción política del Brasil en el Cono Sur; cómo afecta esa acción a la Argentina; cuáles son, en concreto, los problemas pendientes entre Buenos Aires y Brasilia.

1. *Piezas claves de la actual política brasileña*

En el marco de una política de desarrollo acelerado de su potencial económico (especialmente energético, nuclear e industrias básicas) así como de la propia integración territorial, las jugadas maestras de la *estrategia brasileña en el Cono Sur*, están hoy centradas en los siguientes aspectos:

—Itaipú como expresión del control de los recursos hidroeléctricos en el alto Paraná. Itaipú sirve asimismo para acentuar su penetración y consolidar su hegemonía sobre Paraguay.

—Ampliar y acelerar la construcción de carreteras, ferro e hidrovías, que sirvan al pretendido *hinterland* del puerto de Rio Grande.

—Ganar a la Banda Oriental del Uruguay como área de neto predominio, neutralizando los esfuerzos argentinos de cooperación.

—Consolidar su hegemonía sobre Bolivia, controlando en particular la riqueza minera y de hidrocarburos del oriente boliviano. Un objetivo

¹⁵ De *Obras del General Manuel N. Savio*, recopilado por el Instituto de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales y publicado por SOMISA, Buenos Aires 1973, página 448.

¹⁶ Entre uno de los puntos de la política China inspirado por Mao Tsé-Tung, denominada "caminar sobre las dos piernas" el aspecto número 1 es el del "desarrollo simultáneo de la industria y de la agricultura" y el número 2 "desarrollo simultáneo de la industria pesada y liviana" (Suplemento de *China Reconstructs*, enero de 1974, "Ten questions and answer").

concurrente sería interferir la solicitud argentina de esos recursos ofreciendo en cambio su hierro y manganeso de la zona de Urucum.

—Establecer firmes lazos económicos y de seguridad con Chile, tendientes a aprovechar algunos de sus recursos mineros. Aislar en lo posible a dicho país de la Argentina para lo cual puede utilizar la cooperación económica y los asuntos todavía pendientes entre Buenos Aires y Santiago.

—Neutralizar las históricas relaciones argentino-peruanas, país este sobre el cual ha lanzado una ofensiva de entendimiento y eventual cooperación económico-financiera.

—Operar en el mediano plazo hacia la Antártida y el Atlántico Sur.

2. *Los problemas pendientes con la Argentina*¹⁷

2.1. *Graves y Urgentes*

a) Itaipú-Corpus, que lleva implícita la controversia sobre los recursos naturales compartidos.

b) Seguridad y eventual cooperación en el sector nuclear.

2.2. *De imprescindible arreglo a corto plazo*

a) Puerto de Río Grande y su pretendido *hinterland*, que expresa una problemática mayor: la integración física con sentido oeste-este, en contraposición con la tendencia histórico-natural, norte-sur.

b) Reunión de la CEBAC (Comisión, Bilateral Brasileño Argentina de Coordinación) que entiende lo referente al intercambio bilateral, especialmente de orden comercial, que no se reúne desde 1972.

2.3. *De necesario arreglo a mediano plazo*

a) Pretensiones sobre la Antártida.

b) Aspiraciones al dominio brasileño del Atlántico Sur.

3. *Actitud brasileña respecto a estos problemas*

a) Rechazar toda imputación de imperial-hegemonismo mostrando su actividad hacia los países menores de la Cuenca como derivado de las actuales exigencias regionales de interdependencia.

b) Retardar la discusión de los problemas fundamentales.

¹⁷ Algunas de estas cuestiones se han planteado oficialmente. Otras se han formulado a través de publicaciones y personalidades responsables.

c) Elogiar y estimular toda posición conciliadora y de cooperación, pero limitando ésta, por ahora a

— Construcción de las represas del Alto Uruguay.

— Activar la reunión de la CEBAC.

II. PARTE

LINEAMIENTOS POLÍTICOS PARA UNA ESTRATEGIA ARGENTINA EN EL CONO SUR.

1. LA SITUACION CREADA POR BRASIL

a) Brasil, objetivamente, ha implementado un movimiento envolvente sobre Argentina, que puede concluir en cerco completo si Chile se incorpora a su área de influencia y si puede cristalizar sus aspiraciones sobre el Atlántico Sur. Esta vasta maniobra estratégica se ve facilitada por la crisis profunda que afecta a la sociedad argentina y por su tradicional concentración sobre la “pampa húmeda” que deja fronteras débiles y espacios intermedios sin adecuado desarrollo integral.

b) La política brasileña es apoyada desde Washington y por algunas grandes corporaciones internacionales que promueven y estimulan la tesis de “desarrollo económico dependiente y selectivo”. Esquema éste que limita las posibilidades de nuestro formidable potencial económico y mantiene, con pocas variantes, el papel de país “granja” proveedor en lo fundamental de alimentos (granos y carnes) e industrias derivadas. Un refuerzo sustancial a las pretensiones foráneas radica en el aporte ideológico de burócratas y economistas argentinos que suscriben tesis idénticas o concordantes.

c) La “pampa húmeda” en estos proyectos puede constituir un objetivo, en el futuro, de los de afuera. Sobre ella caería entonces el interés foráneo, en particular del Brasil. Si Uruguay es considerado hoy su “frontera viva”, también nuestro núcleo de producción agropecuaria, puede tener mañana definición similar. Esta alternativa se vería facilitada de persistir en la Argentina, sin reformas estructurales profundas, el proyecto de la generación del 80.

2. BRASIL, FACTOR CLAVE DE NUESTRA POLÍTICA EN EL CONO SUR

Frente a este muy sintético cuadro de situación nuestro país puede adoptar para con el Brasil las siguientes alternativas:

a) *Aceptar* la situación, negociando con Brasil el papel de socio menor.

b) *Enfrentar* al Brasil, aceptando como históricamente inevitables las contradicciones existentes. Esta alternativa *lleva implícita una posible confrontación armada*. No descarta tampoco la *negociación* ya sea para imponer nuestros objetivos por medios pacíficos, o bien para ganar tiempo, tratando en ese lapso de obtener la *superioridad deseada*, relación de poder que hoy, dada nuestra situación, es *desfavorable* para la Argentina.

c) *Negociar* con Brasil en función de los respectivos intereses nacionales concordantes, en beneficio común y de los demás países del área. En este caso se debe *aventar definitivamente por ambas partes, cualquier propósito imperial-hegemonista*.

3. LOS FACTORES DECISIVOS PARA ELEGIR LAS ALTERNATIVAS

Las opciones, no pueden ser seleccionadas por factores subjetivos o ideológicos, sino a la luz de coordenadas objetivas. Éstas surgen de la situación mundial y hemisférica; de los propósitos fundamentales perseguidos por la Argentina y de las áreas de intereses compartidos por nuestro país y por el Brasil.

3.1. *La situación mundial puede caracterizarse, en síntesis*

a) La existencia de dos superpotencias, cuyo poder nuclear disuasivo, a la par que mantiene la bipolaridad militar, constituye el factor fundamental de la coexistencia pacífica. Esta coexistencia¹⁸ debe interpretarse como la competencia entre los dos sistemas mundiales con énfasis en el campo ideológico y económico y, en lo militar, a la preponderancia de las guerras clásicas (no nucleares), los conflictos locales y las guerras subversivas.

b) Aparición de grandes potencias (Europa occidental, especialmente Francia y Alemania Federal, Japón y China) que no sólo han creado un acentuado policentrismo sino que han resquebrajado la cohesión de los bloques mundiales características de la posguerra. Estas circunstancias han estimulado la distensión, han dado prevalencia a los intereses nacionales y abierto nuevos mercados y fuentes de cooperación económico-financiera.

c) Grupo de países en vías de desarrollo, que luchan contra el atraso,

¹⁸ Desde otro punto de vista, la coexistencia lleva implícita la existencia de esferas de influencia recíprocamente aceptadas. Pero también de zonas fuera de las mismas, donde la competencia se desarrolla con distintos grados de intensidad, según resulten de su valor estratégico y de las prioridades asignadas por la política. Casos típicos son hoy el subcontinente indio y el Océano Índico. El Cono Sur, al parecer y por ahora, ha sido reconocido como zona de influencia norteamericana.

la pobreza y la dependencia, y, como tal, enfrentados a las tendencias imperialistas, neocolonialistas o hegemónicas de las grandes potencias. Países deseosos, por otra parte, de promover la defensa común de los intereses compartidos.

d) Prevalencia, dentro del cuadro descrito, del Estado Nacional y de sus intereses concretos.

e) Existencia de grandes corporaciones internacionales o grupos de empresas estatales en el campo de los países socialistas más avanzados, que promueven la organización de economías a escala regional con predominio de la división internacional de trabajo.

f) Desarrollo científico y tecnológico que, a la par de acortar distancias y estimular la interdependencia, impulsan el desarrollo de industrias de alta complejidad, que requieren crecientes inversiones en capital y tecnología.

g) Concentración de los recursos financieros y técnicos en las grandes potencias.

3.2. La situación hemisférica.

Señalé en otra oportunidad¹⁹ que América Latina vive su *segunda revolución nacional*, etapa ésta de su proceso histórico que exige

— *Desarrollo integral* (económico-social, cultural y espiritual) con *independencia*, entendiendo por ruptura de la dependencia por lo menos en cuatro aspectos esenciales: económica, política, cultural e ideológica.

— *Ascenso de los sectores nacionales* al gobierno y control efectivo del poder, lo que implica su participación efectiva en la elaboración de la política y ejecución de la estrategia nacional.

Bajo este objetivo general, que tiene particularidades según las condiciones concretas de cada uno de nuestros países, el marco actual de la realidad latinoamericana puede ser caracterizada en los siguientes términos:

a) Lucha por emerger, aceleradamente y con independencia de su condición de subdesarrollo. En este sentido, la tarea prioritaria en los distintos miembros de la comunidad latinoamericana, está signada por la construcción de las bases materiales y técnicas de la soberanía y el fortalecimiento de los vínculos espirituales entre los diferentes sectores y regiones del propio país.

¹⁹ Estrategia n° 17. "Fuerzas Armadas en América Latina", páginas 9/19.

- b) Fortalecimiento del Estado Nacional y lucha en ascenso por su real y efectiva soberanía.
- c) Readecuación o cambio de las instituciones políticas conforme a las transformaciones de fondo que se operan en las distintas sociedades nacionales.
- d) Mantenimiento del poder hegemónico de los EE.UU., afectado no obstante por la existencia de focos irradiantes de actitudes independientes tales como: México, Perú, Venezuela, Panamá y Cuba. Es importante señalar como posición autónoma la firma por Brasil del acuerdo nuclear con Alemania Federal.
- e) Crisis en la Organización de Estados Americanos.
- f) Tendencias integracionistas regionales o subregiones, alentadas y/o promovidas desde dos vertientes. Primero, por sectores de los Estados Unidos, grandes corporaciones multinacionales y organismos interamericanos como el BID e INTAL. Segundo, por la acción de algunos países de la América Latina, a la que se suma el apoyo de ciertos sectores políticos e intelectuales.
- g) Subversión en algunos países, como modo operativo de la lucha de clases por la conquista del poder.

4. OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE ARGENTINA Y BRASIL Y ÁREAS DE INTERESES COMPARTIDOS

- a) El objetivo primordial compartido, surge de sus respectivas condiciones de países en vías de desarrollo. De su lucha por vertebrar la nación mediante un acelerado desarrollo integral. *La cooperación* en este sentido y frente a los sectores externos puede ser decisiva, pues aumentará la capacidad de negociación. La colaboración por otra parte, facilitará conformar con los países de menor desarrollo del Cono Sur, un frente común en beneficio de todos.
- b) Sobre esta base de cooperación bilateral, será más fácil el entendimiento en problemas comunes, tales como en las *áreas de seguridad* (problema de las 200 millas, desarme del lecho del mar, desarrollo nuclear, defensa del Atlántico Sur, etc.), *del desarrollo económico* (energía, rechazo de la división del trabajo a escala regional, eliminación en los respectivos países de zonas marginadas del progreso y bienestar, etc.) y *del campo político*, donde cada país necesita alcanzar y fortalecer el control del sistema nacional de decisiones.

5. ANACRONISMO DE LA RIVALIDAD ARGENTINO-BRASILEÑA Y DEL IMPERIAL-HEGEMONISMO BRASILEÑO

Frente al cuadro mundial, al panorama hemisférico y a los problemas comunes descritos resulta anacrónico dejarse arrastrar por las rivalidades del pasado, promovidas por sectores "chauvinistas" que, en definitiva cuenta, crean condiciones favorables a la acción de intereses ajenos al área. Intereses éstos que pueden explotar las contradicciones entre ambos países en provecho propio y a espaldas de los genuinos objetivos de los pueblos interesados.

En síntesis, la actitud imperial-hegemonista brasileña, *como sería la nuestra si tratáramos de sustituirla*, resulta antihistórica y anacrónica, entre otros, por los siguientes motivos

—Las tendencias mundiales que hemos puntualizado, en particular la lucha por los países en vías de desarrollo contra el imperialismo, neocolonialismo o hegemonismo.

—Su propio pueblo, que paga hoy un alto costo político y social, rechazará a su hora la opresión sobre los pueblos hermanos.

—Los países de la Cuenca, a pesar de las actuales circunstancias, por demás transitorias, se opondrán a cualquier forma de sometimiento, sea que éste adopte la forma del perimido imperialismo o que asuma nuevas modalidades de expresión.

—Tendencia y necesidad de los pueblos latinoamericanos de concretar con urgencia su propia vertebración nacional, sin sujeción a factores externos limitativos de su plena soberanía y de su capacidad autónoma de decisión.

6. LA CONVENIENCIA DE NEGOCIAR (TERCERA ALTERNATIVA)

Por las razones expuestas, la tercera alternativa, *negociar*, resulta la más conveniente. Esta opción es válida para los dos países, ya que la relación entre Brasil y Argentina constituye un factor clave de las respectivas políticas exteriores. En este sentido, el acuerdo tendría la siguiente finalidad:

—Ampliar la capacidad negociadora de toda el área en particular de Argentina y Brasil ante las intenciones o intereses de las grandes potencias y frente a los organismos económicos y financieros internacionales.

—Operar con criterio cooperativo y no competitivo frente a los países del área de menor desarrollo económico relativo.

—Neutralizar la acción de intereses ajenos al área (grandes potencias,

empresas multinacionales, etc.) que pretendan aprovechar en beneficio propio las contradicciones y rivalidades existentes.

— Coordinar la acción con el resto de los países americanos en función de las aspiraciones de todos por superar el subdesarrollo a través de políticas que aseguren su total independencia.

Por supuesto que esta oferta de *negociar*, debe ser *correspondida*, por Brasil. En este sentido sería ingenuo suponer la total aceptación de los argumentos expuestos, máxime que, por las finalidades perseguidas, el acuerdo puede ser obstaculizado por los importantes intereses afectados, externos e internos, o simplemente por los grupos dirigentes brasileños adscriptos al “*Destino Manifiesto*” de un Brasil imperial, vocación ésta a la que favorece el papel de “país llave” y la tesis de una Argentina granja, a escala regional. Sobre todo cuando estos mismos círculos consideran a nuestro país como su histórico enemigo. De ahí que, sin renunciar a la *negociación*, la Argentina deberá prepararse para una *alternativa de rechazo*, que seguramente puede ser disimulada con expresiones de buenas intenciones cooperativas, pero de dilatada e inacabable concreción. Contra esta posibilidad nada mejor que *negociar desde adecuadas condiciones de fuerza y con la firme convicción de enfrentar, en caso necesario las peores alternativas, incluido el conflicto armado*.

7. LA PRECONDICIÓN DEL ÉXITO

En orden a estas afirmaciones lo constituye el siguiente objetivo: superar, con carácter perentorio la crisis profunda de la sociedad argentina²⁰ que reconoce dos coordenadas fundamentales

a) *Su estructura económica agroimportadora* herencia del pasado que, en cuanto al espacio nacional se refiere, ha postergado el interior del país, en beneficio de la “pampa húmeda”.

Este problema exige, en términos generales las siguientes prioridades

- Infraestructura económica (energía, vías y medios de comunicaciones).
- Promoción y desarrollo de las industrias pesadas y de la minería,
- Interiorización del desarrollo, expandiendo y consolidando el mercado interno.

²⁰ Esta crisis profunda es la verdadera causante de otros efectos marginales, como ser: crisis económica coyuntural, crisis en las cúpulas de los distintos sectores representativos; crisis espiritual y moral; subversión; terrorismo represivo; vaciamiento de empresas; delincuencia económica; corrupción en distintos niveles de la actividad pública, etcétera.

—Prioridad de la integración nacional sobre la integración regional.

b) *El sistema institucional*, que debe satisfacer las necesidades de participación plena y eficaz del pueblo argentino y adecuado, además, a los cambios estructurales de su sociedad.

8. LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior argentina debe proyectar al país según lo exijan sus intereses permanentes y sus necesidades contingentes. En las actuales circunstancias históricas, tres son los datos básicos que han de orientar la formulación de sus objetivos: su decisión por el desarrollo integral con independencia; su destino continental, es decir su vocación irrenunciable a vertebrarse con la América Latina; la situación con Brasil, que podría derivar en un enfrentamiento armado.

En orden a estas ideas, interesa en primer término el Cono Sur que, como tal, tendrá prioridad. De modo paralelo se debe operar hacia el resto de la América Latina; las grandes potencias y los países en vías de desarrollo.

1. *Respecto al Cono Sur*

—*Bolivia, Paraguay y Uruguay*

Sin perjuicio de intensificar la integración física y el uso compartido de los recursos naturales comunes, y de cooperar, leal y fraternalmente en sus respectivos procesos de desarrollo integral, lo verdaderamente importante será *abrir y facilitar su acceso a nuestro mercado interno en expansión*. En este sentido, con el resguardo debido a nuestros productores, y con el máximo respeto de sus respectivas soberanías, en lo económico, los tres países deben recibir trato de provincias argentinas. Uruguay, dada su crisis actual, recibirá preferente atención.

—*Chile*

Será necesario superar los problemas del pasado y las controversias existentes. Para ello y en lo fundamental

—Solución de los problemas limítrofes pendientes.

—Conceder facilidades para el intercambio bilateral, resguardando todo aquello que pueda afectar los sectores básicos de nuestro desarrollo.

—Incrementar los vínculos de integración física, proporcionando incluso puertos libres sobre el Atlántico. Esta actitud deberá ser correspondida por Chile, cediendo con igual categoría a la Argentina algunos de sus puertos.

—Perú

Consolidar y acrecentar los tradicionales vínculos de amistad. Su inclusión en el Cono Sur aumentará la capacidad negociadora de la región, y desde el punto de vista de los países de la Cuenca, una perspectiva particular como eslabón hacia Ecuador, Colombia y Venezuela. A su vez la unidad con el Cono Sur reforzará al Perú frente a los intereses que pretenden aislar y/o destruir su proceso revolucionario actual.

2. *Restos de los países latinoamericanos*: Será necesario intensificar y consolidar las históricas relaciones existentes. Interesará en particular los países que expresan ya vocaciones autónomas de desarrollo económico y político.

3. *Hacia las grandes potencias* (EE.UU., Unión Soviética, Europa Occidental, Japón, China). Especial importancia adquirirán las relaciones con los Estados Unidos y Gran Bretaña. Con los primeros por su calidad de superpotencia, por la gravitación ejercida en el hemisferio Occidental y por su política en el Cono Sur. La segunda, verdadera *intrusa* en el área, particularmente en el Atlántico Sur, con quien Argentina tiene aún graves problemas pendientes.

4. *Respecto a los países en vías de desarrollo* (Tercer Mundo) con quienes compartimos intereses cuya defensa óptima exige unidad de acción y política concertadas.

9. REFLEXIONES FINALES DESDE UN PUNTO DE VISTA GEOPOLÍTICO

a) La verdadera entidad geográfica e histórica es el Cono Sur, integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. El sistema de la Cuenca del Plata parcializa los esfuerzos nacionales, acentúa las contradicciones regionales de sus miembros y puede estimular una división internacional del trabajo a escala regional perjudicial para los países de menor desarrollo relativo y beneficiosa, en particular, para intereses ajenos al área. El Cono Sur será así un punto de partida para la ulterior unión de la América Latina y un núcleo de poder regional capaz de enfrentar en el futuro a los imperialismos, neocolonialismos o hegemonismos que se mueven a escala mundial.

b) Los espacios nacionales geoeconómicamente integrados, con alto nivel de industrialización son polos naturales de atracción para los Estados más débiles, sobre los cuales, por otra parte, proyectan sus propias necesidades de recursos naturales y humanos. De persistir el actual balance de poder entre Argentina y Brasil, éste mantendrá, y posiblemente aumentará, su preponderancia en el área.

c) En la Cuenca del Plata la lucha por los ríos como medios de comu-

nicación y fronteras naturales, características de los enfrentamientos del pasado ha sido sustituido por la necesidad de ganar la delantera en recursos energéticos (hidroelectricidad y gas en particular) y en minerales estratégicos (hierro, cobre, uranio, etc.). La mejor forma de instrumentar la satisfacción de estas necesidades será la proyección de "su propio modelo", un efecto demostración, así como la cooperación técnica y financiera cuyas mejores oportunidades las otorga la capacidad económica desarrollada.

d) Para un país como Brasil de significativo crecimiento poblacional y muy limitadas zonas de clima templado, las áreas productoras de carnes y cereales, pueden constituir un objetivo a largo plazo, tal como hoy ocurre con los recursos naturales energéticos y minerales estratégicos. Por otra parte, en lo que a Argentina se refiere, las zonas típicamente agropecuarias necesitan el readecuamiento de sus estructuras de producción y comercialización a los efectos que la riqueza producida sirva realmente al bienestar del pueblo.

e) El concepto brasileño de fronteras vivas y la situación concreta del noreste de Corrientes y Misiones, hacen de esta región fronteriza una zona altamente crítica.

f) La Cuenca del Plata tiende a acentuar la proyección Atlántica de la Argentina. Los problemas actuales con Brasil pueden arrastrar a nuestro país a orientar sus esfuerzos principales al territorio incluido en su Sistema. La batalla exige, en cambio, con carácter urgente la integración económica sectorial y la vertebración acelerada de todo su espacio nacional. Este ámbito comprende además de la Cuenca, la Argentina centro-andina y patagónica-antártica. Máxime cuando nuestra acción futura debe orientarse a la América Latina, es decir, hacia el interior del Continente.

g) Tanto para la política como para la estrategia el factor predominante es el poder. La relación de fuerzas necesarias para alcanzar los propósitos perseguidos. En el caso de Argentina-Brasil, sólo un efectivo y adecuado poder nacional será garantía de negociación y en última instancia, de alcanzar en paz, los objetivos propuestos. Nuestra debilidad nos conducirá inexorablemente a la subordinación o al conflicto. La fuerza, el desenvolvimiento acelerado del potencial nacional por el contrario, inducirá al acuerdo y a la cooperación.

h) El hecho capital de la geopolítica se relaciona con el factor humano, su capacidad creadora, su fuerza espiritual, su aptitud transformadora de los recursos naturales, su inventiva científico-técnica, su voluntad para dominar los factores adversos de la geografía, su resolución para aceptar y enfrentar los desafíos. *El Poder*, en síntesis, que es capaz de crear y desarrollar para satisfacer sus intereses y concretar sus objetivos.