

MESA 2-2

La relación bilateral argentino-brasileña: El difícil sendero hacia una “cultura de la amistad”

Por Luciano Anzelini* y Mariano Roca

(* Lic. en Ciencia Política. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales -UBA- e Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes . **Lic. en Ciencias de la Comunicación. Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales – UBA)

“[...] Structure has no existence or causal powers apart from process. Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. Anarchy is what states make of it.”
(Wendt, Alexander: “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, International Organization, Vol. 46, N°2 (Spring 1992).)
Alexander Wendt

1. Introducción

El presente trabajo se propone analizar el lugar ocupado por la República Federativa del Brasil en la política exterior argentina, buscando identificar ciertos cambios en las percepciones recíprocas ocurridos en forma embrionaria durante las postrimerías de las últimas dictaduras militares (Nos referimos a la dictadura brasileña (1964-1985) y al llamado Proceso de Reorganización Nacional de la Argentina (1976-1983).), y, más nítidamente aún, a partir de las transiciones democráticas de los tempranos '80. (El pasaje del régimen autoritario al democrático se concreta, en el caso argentino, con la asunción del candidato del radicalismo, Raúl Alfonsín, a la Presidencia de la Nación el 10 de diciembre de 1983. En Brasil la democracia retornaría el 14 de marzo de 1985 cuando José Sarney jura provisionalmente ante el Congreso, que había elegido mediante el voto indirecto al binomio Tancredo Neves-José Sarney el 15 de enero de 1985, dos meses después de la elección legislativa ganada por la alianza opositora al régimen militar integrada por el Partido Popular de Neves y el PMDB de Sarney. Neves no pudo asumir debido a su estado de salud, que lo llevaría a la muerte el 21 de abril. Sarney quedó entonces a cargo de la primera magistratura para completar el período 1985-90)

A lo largo de la historia independiente de la Argentina, Brasil ha ocupado un lugar de creciente significación en los distintos esquemas que orientaron la política exterior de nuestro país. Es por eso que, si bien nuestro interés en este ensayo está focalizado en el período que se inicia con el retorno de las democracias en el Cono Sur, será de enorme valor describir cuáles fueron los antecedentes de la visión argentina respecto de su vecino país. Así, por ejemplo, Brasil fue visto como un aliado indispensable para ampliar la autonomía nacional y fortalecer la capacidad de negociación internacional de nuestro país, a la vez que también fue percibido como el más importante rival geopolítico que amenazaba la seguridad e integridad territorial de la Argentina.

Por todo lo debatido acerca del lugar de Brasil en nuestro orden de prioridades externo, uno de los objetivos primeros de este trabajo es describir someramente cuál ha sido el espacio asignado a dicha república en nuestra agenda, desde los años de conformación del Estado nacional hasta la actualidad.

Posteriormente nos abocaremos al período de estudio que nos hemos trazado para este ensayo, intentando mostrar que, si bien los primeros acercamientos tendientes a disolver hipótesis de conflicto entre ambos países acaecieron sobre finales de la década de 1970, la transición desde el autoritarismo a la democracia jugó un rol central en el viraje de las percepciones estratégicas argentino-brasileñas. De esta forma, una variable institucional –el tipo de régimen político– desempeñará un papel central en la imagen que los actores forjarán de sus contrapartes.

En breve, la hipótesis aquí sugerida es que el régimen democrático ha profundizado los acercamientos que ya se venían vislumbrando desde la etapa final de las dictaduras militares, sentando así las bases para que el estrechamiento de vínculos diplomáticos

entre ambas naciones derivara, hacia principios de la década de 1990, en un proceso efectivo de integración regional.

2. Marco teórico

Este trabajo no se sustenta en una mirada unívoca, sino que por el contrario reconoce un basamento teórico ecléctico, en donde elementos de la tradicional mirada realista de las relaciones internacionales se combinan con los menos dominantes enfoques del “equilibrio de amenazas” y del constructivismo.

De esta forma incorporaremos aspectos del realismo estructural desarrollado por Kenneth Waltz (Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Random House, Nueva York, 1979.), tales como la posición relativa de poder de un país en el mundo y en su región, a partir de la disposición de atributos como el territorio, la población, el armamento convencional y nuclear, el desarrollo tecnológico, etc.

Asimismo, este ensayo se sustenta en elementos de la teoría del “equilibrio de amenazas” de Stephen Walt. (Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.) Este autor sostiene que además de la acumulación de poder concebida de acuerdo a la lógica de los “diversos” realismos (Estamos aquí haciendo referencia tanto al realismo político del alemán Hans Morgenthau, al neorealismo defensivo de Kenneth Waltz, el neorealismo ofensivo de John Mearsheimer y a las diversas corrientes del llamado “realismo posclásico” (Barry Buzan, Stephen Van Evera, David Wilkinson, W. Wolforth, etc). Una buena síntesis del debate intrarrealista puede encontrarse en Brooks, Stephen G., *Dueling Realisms (Realism in International Relations)* en *International Organization*, Vol. 51, n°3 (Summer 1997).), es necesario contemplar otras variables que también influyen en la determinación de la política exterior: la proximidad geográfica y las intenciones de un Estado hacia otro u otros Estados. Así pues, las intenciones agresivas o cooperativas de un país, más que el poder en sí mismo, desempeñan un rol clave en el comportamiento que finalmente adoptan las partes. Resumiendo, las naciones del tablero internacional miran no sólo los atributos materiales de poder, sino también las intenciones de los otros jugadores. O bien, para decirlo en términos coloquiales, importan no sólo las cartas con que cuentan los jugadores (estructura), sino también la manera en que los jugadores se desenvuelven en el match, aún sin las mejores cartas (proceso).

Al destacar el rol de las intenciones en la determinación del comportamiento de los Estados, Walt tiende un puente hacia los enfoques constructivistas en relaciones internacionales. Dentro del amplio espectro de teorías constructivistas, este trabajo se valdrá de los aportes del idealismo estructural de Alexander Wendt. (Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999) Este autor señala la posibilidad de que tres tipos de estructuras sociales, a las que denomina “culturas”, dominen el escenario internacional: la hobbesiana, la lockeana y la kantiana. A cada una de ellas le corresponde una posición distinta del Estado, en la que el Yo y el Otro se representan respectivamente como enemigos, rivales y amigos. Así lo expresa Wendt:

"I propose that at the core of each kind of anarchy is just one subject position: in Hobbesian cultures it is 'enemy', in Lockean 'rival', and Kantian 'friend'. Each involves a distinct posture or orientation of Self toward the Other with respect to the use of violence, which can be realized in multiple ways at the micro-level. The posture of enemies is one of threatening adversaries who observe no limits in their violence toward each other; that of rivals is one of competitors who will use violence to advance their interests but refrain from killing each other; and that of friends is one of allies who do not use violence to settle their disputes and works as a team against security threats" (Ibíd., pág. 258.)

Aplicaremos en este trabajo el razonamiento de Alexander Wendt a las relaciones argentino-brasileñas, entendiendo que ha sido no solamente la posición relativa de poder en el plano subregional e internacional la que ha definido la interacción entre estos dos países, sino que también el flujo de ideas compartidas entre ellos (cultura) ha coadyuvado a definir la fisonomía de la relación.

Nos haremos eco de la línea de pensamiento de dos especialistas argentinos en relaciones internacionales, Roberto Russell y Juan Tokatlian (Tokatlian, Juan Gabriel y

Russell, Roberto, *El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro*, Desarrollo Económico, Vol.42 N° 167, Octubre-diciembre de 2002) y de la adaptación que ellos hacen del idealismo estructural a las relaciones argentino-brasileñas. En tal sentido, precisan los autores: a) que la visión argentina de Brasil nunca tuvo elementos propios de una cultura de enemistad (hobbesiana); b) que esa visión se constituyó desde el origen de la nacionalidad argentina y hasta principios de la década de 1980 en el siglo XX por una cultura de rivalidad (lockeana); y c) que, a partir de esa década, esta cultura de rivalidad incorporó en forma creciente elementos característicos de una cultura de amistad (kantiana). Russell y Tokatlian atribuyen la adopción de importantes dosis de una cultura amistosa a tres factores: primero, las altas tasas diferenciales de crecimiento entre la Argentina y Brasil en beneficio de este último país; segundo, la democratización de ambos países; y, finalmente, la mayor interdependencia económica en base a la multiplicación de intereses comunes.

Si bien nuestro trabajo considera plausible la línea argumentativa de estos expertos, otorgará el mayor peso explicativo del proceso de acercamiento bilateral al segundo elemento: la democratización. Tanto el mayor crecimiento del Brasil, apoyado en una política industrialista de su dictadura opuesta a la apertura indiscriminada de la economía argentina desde los años de Martínez de Hoz, como la mayor interdependencia producto de la complementariedad de sus economías, son datos que se venían observando desde los últimos años del autoritarismo. Fue fundamental una aproximación en clave democrática, sustentada en la legitimidad otorgada por el voto popular en elecciones limpias (Nos referimos a las elecciones argentinas del 30 de octubre de 1983 y a las brasileñas del 15 noviembre de 1984.), para dar el envión a una nueva percepción del Otro en términos de amistad. Es en este punto en donde combinaremos el enfoque de relaciones internacionales con una mirada neoinstitucionalista de la ciencia política, en donde las características del nuevo tipo de régimen político (democrático) contribuirán a dejar de lado en forma creciente las viejas hipótesis de conflicto abonadas durante los años del autoritarismo militar.

3. La visión histórica del Brasil en la política exterior argentina: un juego de idas y vueltas.

Es importante señalar que al referirnos a la visión de Brasil en nuestra política exterior, estamos dando cuenta de las perspectivas dominantes en cada época histórica, sin obviar que en cada una de ellas hubieron visiones secundarias más o menos influyentes según el momento específico.

En la primera etapa (1880-1930) las clases dirigentes del país construyeron un modelo de política exterior que reservó para Gran Bretaña un vínculo prioritario. Fue la relación con este país, en un marco de europeísmo, pacifismo y aislacionismo de América Latina (Para una descripción adecuada del paradigma de inserción internacional de esta época, aconsejamos recurrir a Puig, Juan Carlos: *La política exterior argentina y sus tendencias profundas*, en Revista Argentina de Relaciones Internacionales, n°1, 1975.), la que otorgó a la Argentina una llave de ingreso al mercado mundial en calidad de productor y exportador primario. En estos años, Brasil fue percibido con suma indiferencia desde el punto de vista económico, y como un país inferior desde lo cultural. En cuanto a lo geopolítico, Brasil fue identificado como un rival en el plano subregional.

Una segunda etapa (1930-1990) estuvo signada por la relativa pérdida de poder de la Argentina respecto de Brasil. Así empezó a cobrar fuerza la sensación de que el destino del país sería tan sólo el de un "socio menor" de Brasilia, cristalizándose de esta manera una profunda revisión de la percepción de superioridad económico-político-cultural de la etapa precedente. Esta redefinición de la visión de Brasil en el imaginario socio-político argentino se sustentó en gran medida en el exitoso desarrollo industrial alcanzado por nuestro vecino país, impulsado tanto por los gobiernos democráticos como por la dictadura iniciada en 1964. Contrariamente, el péndulo cívico-militar (Para profundizar esta cuestión véase Kvaternik, Eugenio: *El Péndulo Cívico-militar: La caída de Illía*. Tesis, Buenos Aires, 1990 y O'Donnell, Guillermo: "Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina, 1955-1966", en *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972) que dominó a la Argentina durante buena parte del siglo XX, contó además con una lógica de políticas económicas antitéticas aplicadas por los diversos gobiernos, que hicieron que nuestra inserción en el

mundo, a diferencia de la brasileña (Para un estudio pormenorizado de la profunda coherencia que a través de los años ha caracterizado al modelo de inserción internacional de Brasil, recomendamos la lectura de Lafer, Celso: *Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future* en *Daedalus*, vol. 12, n°2, primavera, 2000.), estuviera signada por la imprevisibilidad y el desconcierto.

Brasil continuó siendo percibido hasta finales de la década de 1970, especialmente por los gobiernos militares, como un contrincante por la hegemonía regional. La desactivación de esta visión de rivalidad desde mediados de la década de 1980 será encarada en este trabajo, siguiendo los lineamientos básicos del idealismo estructural en relaciones internacionales. En tal sentido, se otorgará prioridad a la transformación de los flujos de ideas compartidos entre ambos países desde la transición democrática, buscando identificar los incipientes ribetes “kantianos” que adquirirá la relación.

Si bien nuestra hipótesis otorga al régimen político democrático un rol clave en el acercamiento diplomático entre ambos países (Véase para la profundización de esta hipótesis el trabajo de Malamud, Andrés, “Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR”, en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, Buenos Aires, 2001), no dejaremos de tomar en consideración explicaciones de carácter estratégico-militar, que pondrán especial hincapié en ciertos acontecimientos históricos (como los conflictos limítrofes con Chile o la Guerra de Malvinas) que obligarán al gobierno argentino a reformular sus vínculos con el Brasil. Por lo tanto, desde esta última óptica, la internalización de una cultura “amistosa” entre la Argentina y Brasil, no estaría dada por el altruismo que algunos consideran predominante hacia mediados de los ‘80, sino que se explicaría desde los postulados básicos del neorrealismo de Waltz; a saber: en un ambiente signado por la anarquía —entendida como ausencia de gobierno regional, en este caso, y no como caos o desorden—, los Estados tienden a contrabalancear al país o a la coalición de países más poderosos. En aquel momento, por lo tanto, abrir dos frentes de rivalidad en el plano subregional —con Brasil y con Chile— hubiera resultado una decisión altamente riesgosa para los militares argentinos, impulsores entonces de una “cooperación obligada”, en el plano estratégico, con el Brasil.

La década de 1980 estará signada por las intenciones de los gobiernos de Alfonsín y de Sarney de buscar una integración no sólo económica, sino también política y cultural, en el marco una creciente “des-rivalización” en el vínculo bilateral. (Cabe señalar como parte de este proceso de “des-rivalización” los siguientes acontecimientos: La Declaración de Iguazú firmada en diciembre de 1985, a dos años de la asunción de Raúl Alfonsín y a nueve meses de la jura de José Sarney, la cual aparece como el primer paso en dirección a un relanzamiento de la relación bilateral. Siete meses después, el 29 de julio de 1986, los dos mandatarios suscribieron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña. Esta etapa se completaría con el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988, ratificado por los Congresos Nacionales de los dos países en 1989.) Esto no significa que el inicio del proceso de democratización en esta década eliminara todas las preocupaciones por equilibrar poder político o económico. La idea de “contrabalancear” poder permanece fuertemente arraigada en importantes círculos sociales, pero acompañada en mayor medida por grupos que empiezan a ver en Brasil un compañero de ruta para una “inserción responsable” en el plano internacional. (Véase Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian: “De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur” en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 21, 2002.) Sin embargo, buena parte de los esfuerzos predominantes en esta etapa, tendientes a modificar la visión de rival por la de socio, se verán coartados por las dificultades que ambos gobiernos evidenciarán para gestionar sus respectivas economías. El final de la década de 1980 mostrará procesos inflacionarios que se **tornarán incontrolables para sendos gobiernos** (Los esfuerzos de Sarney y Alfonsín por sanear las cuentas públicas y revertir las tendencias inflacionarias no surtieron efecto: en agosto de 1988 el ministro de Economía argentino Juan Sourrouille lanzó el llamado Plan Primavera, infructuoso en su intento por controlar la crítica coyuntura. Meses después, en enero de 1989, su par brasileño Mailson da Nóbrega anunció un nuevo plan económico con medidas ortodoxas y heterodoxas que, viciado de una evidente falta de apoyo político, tampoco lograría los resultados esperados.), haciendo que el impulso integrador quede relegado en las prioridades de ambos países.

A partir de los años ‘90, se distingue en los medios gubernamentales una visión del Brasil diferente a la de los albores de la transición democrática. Si bien a principios de esta década se concretará la creación del Mercosur (Con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, durante las presidencias de Fernando Collor y Carlos Menem, se estableció el 31 de diciembre de 1994 como fecha de creación del MERCOSUR, un mercado común que tendría las siguientes implicancias: 1) libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; 2) establecimiento de un arancel externo común y 3) coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales. Catorce días antes del plazo establecido para la entrada en vigor del Mercado Común del Sur, el 17 de diciembre de 1994 se plasmó en el Protocolo de Ouro Preto el diseño institucional del nuevo bloque subregional, que constaría básicamente de seis órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).), el mismo será concebido por la administración de Carlos Menem en un plano preferentemente económico-comercial. La relación con Brasil quedará, entonces, subordinada al vínculo prioritario con los Estados Unidos,

estableciéndose con este último país un alineamiento irrestricto o automático (La relación privilegiada con la potencia americana se encuadra en lo que, en la teoría de las relaciones internacionales, se conoce como *bandwagoning*, es decir una estrategia que apunta al alineamiento detrás de la potencia hegemónica. Véase G. John Ikenberry, *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, New Jersey, 2001), según los lineamientos teóricos desarrollados desde la Cancillería argentina. (Nos referimos a la teoría del “realismo periférico” que orientó la política exterior de la administración Menem. Para un detalle de la misma véase Escudé, Carlos: *El realismo de los Estados débiles*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1995. Los ya citados Russell y Tokatlian prefieren denominar a la política exterior de los '90, como la política de “aquiescencia pragmática”. Véase Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, op. cit. Otro interesante trabajo sobre la orientación de la diplomacia argentina de fines de siglo XX es el de De la Balze, Felipe y Roca, Eduardo A. (comps.): *Argentina y EE.UU: Fundamentos de una nueva alianza*, CARI/ABRA, 1997.) En definitiva, durante la década de 1990, se asignó a los Estados Unidos un papel central en nuestra agenda de gobierno, reservándose para el Brasil el rol de contraparte funcional en términos económico-comerciales. Esto refleja con nitidez que la disminución creciente de la rivalidad con el Brasil desde los tempranos '80 no redundó en un concomitante aumento de la capacidad de acción colectiva entre los dos países. Esta última meta habría requerido, más allá de las reiteradas declamaciones públicas, verdaderas alianzas sociales que pensaran la relación en términos estratégicos y que trascendieran los meros intereses coyunturales. En breve, el objetivo de máxima deberá ser la conformación de una verdadera “sociedad estratégica”, superadora de las inestables y transitorias alianzas comerciales que han dominado la relación argentino-brasileña en la historia del bloque subregional.

4. El impacto de los regímenes democráticos sobre el planeamiento estratégico. El camino hacia la integración.

Históricamente han existido dos corrientes distintas dentro del pensamiento geopolítico del Cono Sur: una profundamente ofensiva y nacionalista, que ha percibido a los países vecinos como adversarios, y una corriente integracionista, que ha considerado a sus vecinos como aliados en la búsqueda de hacer frente de manera cooperativa a los problemas comunes. Desde los tempranos '80, y en particular luego de la guerra del Atlántico Sur, la segunda corriente se ha vuelto dominante (Para un estudio detallado de la puja protagonizada por estas dos corrientes del pensamiento geopolítico del Cono Sur –la nacionalista y la integracionista-, recomendamos la lectura de Child, Jack: “El pensamiento geopolítico”, en L. Goodman, J. Mendelson y J. Rial, *Los militares y la Democracia*, Peitho, 1993.). En el presente, si bien con ciertas oscilaciones que dependen de cada caso en particular, las estrategias cooperativas e integracionistas han ganado terreno por encima de las visiones competitivas y hostiles (Para un análisis del lugar que las visiones cooperativas en lo geopolítico han ido ganando en nuestro país, resulta interesante el abordaje del *Informe de la primera ronda de discusiones “La defensa nacional en la agenda democrática”*, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Buenos Aires, 2003. Recomendamos específicamente la lectura del dictamen de la Mesa n°2: “El papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto estratégico internacional y regional”). Nuestro objetivo en la parte final de este trabajo será dar cuenta de qué elementos permiten explicar esta transformación en las percepciones geoestratégicas de la Argentina y el Brasil.

Una primera lectura de estos cambios en la relación bilateral ofrece una explicación unilateral, apoyada en el balance de las capacidades estratégicas. Si bien esta línea argumentativa no es la seguida en nuestra hipótesis, consideramos importante explicitarla. Desde este punto de vista, la cooperación con el Brasil se inicia durante el régimen militar, luego de que el conflicto limítrofe con Chile estuviera a punto de desembocar en una guerra sobre finales de los años '70. La apertura de un nuevo frente de conflicto regional con Chile, comenzará a calar hondo entre los militares argentinos, los que se convencerán de la inviabilidad de sostener en el tiempo una rivalidad simultánea con nuestro vecino trasandino y con el Brasil. Este razonamiento se profundizará cuando en 1982 se concrete la Guerra con el Reino Unido por la posesión de las Islas Malvinas. La derrota infligida a las fuerzas armadas nacionales a manos de los británicos, dejará a nuestro país en una posición geopolítica de extrema debilidad, confirmandose un flagrante desequilibrio de las capacidades estratégicas en favor de Brasil en el plano subregional. Esta realidad conduce a los militares argentinos a la decisión de cooperar de “manera obligada” con Brasil, y queda desde entonces descartado cualquier intento argentino de bregar por la hegemonía regional.

La otra lectura posible de la transformación de la relación bilateral a principios de la década de 1980 implica poner el foco en el cambio de régimen político (La hipótesis acerca de que la transición de un régimen autoritario a uno democrático ha favorecido la des-rivalización argentino-brasileña, allanando el camino para la futura concreción de un proceso de integración regional, se halla desarrollada en Anzelini, Luciano y Roca, Mariano: *La integración regional con el Brasil: el camino hacia una sociedad*

estratégica” en AA.VV, Veinte años de Democracia. Ensayos Premiados, FLACSO, Buenos Aires, 2004.). Esto significa que, si bien las primeras señales para la desactivación de la hipótesis de conflicto con Brasil fueron dadas por los regímenes militares –Tratado de Corpus Itaipú en 1979 que resolvió la disputa por la explotación hidroeléctrica del Río Paraná, y el Acuerdo de Cooperación para el Uso Pacífico de la Energía Nuclear en 1980–, el núcleo de las medidas de transparencia y confianza mutua fue acordado por los gobiernos democráticos de ambos países. Como afirman Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian: “ (...) la inclusión de la democracia como un elemento clave de la política exterior abrió un nuevo capítulo en la inserción internacional de la Argentina y en la relación con Brasil a partir del gobierno de Raúl Alfonsín. El gobierno radical asumió que la Argentina debía desempeñar un papel activo en la cuestión Norte-Sur dada la pertenencia ‘estructural’ del país al mundo en vías de desarrollo. América Latina en general y los países vecinos en particular, fueron el escenario donde se pusieron en práctica iniciativas y políticas de cooperación, integración y concertación”. (Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, *op.cit.*, pág. 43.)

Lo que buscamos con esta argumentación es sustentar aquello que señaláramos al inicio del presente ensayo: la modificación durante la década de 1980 de la percepción argentina de Brasil puede explicarse a través de una lógica combinatoria de un enfoque de relaciones internacionales apoyado en la importancia de las ideas (constructivismo) y un enfoque politológico centrado en la renovada importancia de las variables institucionales como el tipo de régimen (neoinstitucionalismo). Adicionar una mirada de este tipo a las explicaciones geopolíticas más tradicionales redundará, sin dudas, en un enriquecimiento del estudio de las relaciones entre la Argentina y Brasil.

Así pues, en un contexto muy particular caracterizado por un intercambio cada vez más asiduo de valores expresados en “clave democrática”, se concretaron desde principios de los ‘80 importantes pasos conjuntos en el escenario internacional. Cabe recordar una serie de posiciones adoptadas que han resultado ser factores aglutinantes en la construcción de la noción de “socio” en reemplazo de la de “rival”: la coordinación de estrategias comunes en foros tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); así como otras dos cuestiones centrales, a saber, las gestiones diplomáticas de Brasil a favor de los derechos argentinos sobre Malvinas y el posicionamiento conjunto en el Movimiento de los Países No Alineados. (Resulta interesante la lectura de posiciones divergentes sobre la coordinación de posiciones políticas de Argentina y Brasil en el escenario internacional durante la década de 1980. Sugerimos una lectura comparativa de los siguientes trabajos: , Mónica Hirst (comp.): *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988, y de Escudé, Carlos, “Pasado y presente de las relaciones argentinas con los hegemones occidentales”, en *Revista Argentina de Ciencia Política* N° 2, Eudeba, Buenos Aires, diciembre de 1998.) Del mismo modo, la crisis de la deuda y el proteccionismo comercial del mundo industrializado resultaron ser motivos de acercamiento y coordinación de posturas entre Argentina y Brasil.

El gran logro de los años ‘90, en una década en que Brasil no sería percibido como socio estratégico sino como aliado secundario en términos económico-comerciales, fue sin dudas la concreción del Mercosur. Esta “unión aduanera imperfecta” (Para un análisis del Mercosur como unión aduanera que aspira a convertirse en mercado común, recomendamos la lectura de Garnelo, Vicente: *Evolución institucional y jurídica del Mercosur*, Documento de Divulgación n°3, Intal, noviembre 1998. La cuestión es específicamente desarrollada en el capítulo n°2: “Consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera”.) fue posible en gran medida gracias al sustento que significó el hecho de estar construida sobre la base de regímenes democráticos. Sin embargo, la visión del Brasil fue sufriendo modificaciones respecto del espacio que le había asignado el “alfonsinismo” en el orden de prioridades de su política exterior. Nuestro vecino país fue confinado al papel de aliado secundario, a la vez que los Estados Unidos fue asumido como el referente de un alineamiento estratégico. En este contexto, a pesar de que la retórica oficialista hablaba de un equilibrado triángulo Argentina-Brasil-Estados Unidos (Quien fuera secretario de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de Carlos Menem, Jorge Castro, planteó la necesidad de tal estrategia en su artículo “La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90”, en Cisneros, Andrés (comp.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1999), la integración con Brasilia en el marco del Mercosur quedó subordinada al prioritario vínculo con Washington (Este reposicionamiento del Brasil y de los Estados Unidos en la agenda de la política exterior argentina, en relación con la etapa 1983-89, cristalizaría en un replanteo de la visión del Otro en la relación bilateral con el Brasil, que sería antagónica con la predominante en ambos países durante buena parte del pasado siglo. La relación de nuestro país con los Estados Unidos, que había sido muy problemática por el discurso neutralista de las administraciones democráticas argentinas (Hipólito Irigoyen – 1916/22 y 1928/30-, Juan Domingo Perón –1946/55 y 1973/74-, Arturo Frondizi 1958/62 y Arturo Humberto Illia –1964/66-), pasaría ahora a ocupar el centro de interés de la Cancillería. Por el contrario, la histórica alianza del Brasil con los Estados Unidos fue virando hacia una posición de relativo distanciamiento con Washington. Russell y Tokatlián retratan lúcidamente el cambio en la percepción argentina del

vecino país durante la última década: “La Argentina, que nunca miró con buenos ojos el acercamiento histórico del Brasil a Washington, procuraba en los ’90 imitar al Brasil de ayer pero no al de hoy. Se prefería el Brasil del *statu quo*, el políticamente correcto de antaño, el país lúcido que supo entender, adaptarse y aprovechar las grandes transformaciones del orden mundial. El Brasil contemporáneo era percibido como políticamente incorrecto” (Russell y Tokatlian: op.cit). La relación privilegiada con la potencia americana se encuadra en lo que, en la teoría de las relaciones internacionales, se conoce como *bandwagonig* (El concepto es ampliamente desarrollado en Randall L. Schweller: “Bandwagoning for Profit”, en Michael E. Brown,

Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller (eds.), *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, Oxford University Press, New York, 1991.), es decir, una estrategia que apunta al alineamiento detrás de la potencia hegemónica.

El final del siglo XX encontraría en la Argentina al gobierno de la Alianza, liderado por el presidente radical Fernando de la Rúa. Si bien la plataforma de la coalición gobernante hablaba de un vínculo estratégico con Brasil, de la centralidad del Mercosur como ámbito desde donde buscar la inserción internacional del país en el mundo y de “relaciones maduras” (Éste fue el término acuñado por el entonces canciller Adalberto Rodríguez Giavarini para señalar la intención del gobierno aliancista de modificar el rumbo del Palacio San Martín, estigmatizado por aquel entonces con la rimbombante declaración del canciller del menemismo, Guido Di Tella, quien había descrito la relación con Washington como las “relaciones carnales”.) con Washington, la realidad mostró lo efímero de dichas aspiraciones. La administración “delarruista” debió resignarse a seguir pasos casi idénticos a los dados por el gobierno de Carlos Menem en cuanto a la orientación de su política exterior y a abandonar los deseos de una “sociedad estratégica” con el Brasil, que quedó una vez más relegada al terreno de las declamaciones públicas.

5. Conclusiones. ¿Condenados a la integración?

La experiencia de los últimos veinte años ha servido para mostrar que la democratización, la interdependencia y la integración regional son condiciones necesarias pero no suficientes para que una cultura de amistad se consolide. La ausencia de rivalidad no implica *per ser* la automática concreción de la amistad, ni tampoco un aumento sustancial de la capacidad de acción colectiva entre Argentina y Brasil. Para este último objetivo resulta indispensable forjar alianzas sociales duraderas, que incluyan vinculaciones pensadas en términos “estratégicos” y no “coyunturales”. Está claro que, más allá de algunas luces esperanzadoras que empiezan a vislumbrarse al final del túnel, todavía falta mucho para lograr una verdadera internalización de una nueva cultura concebida en términos de amistad. Sin embargo, será solamente desandando el camino de la integración, con sus marchas y contramarchas, que podremos alcanzar el tan declamado augurio de “condenación al éxito” (Adaptamos al Mercosur esta frase, autoría del sociólogo brasileño Hélio Jaguaribe para referir a la situación privilegiada de la Argentina en el plano económico-político, tan citada por el actual presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Eduardo Duhalde, para hacer referencia al destino de la Argentina.).

Bibliografía

- **Anzelini, Luciano y Roca, Mariano:** La integración regional con el Brasil: el camino hacia una *sociedad estratégica* en AA.VV, Veinte años de Democracia. Ensayos Premiados, FLACSO, Buenos Aires, 2004.
- **Brooks, Stephen G.,** *Dueling Realisms (Realism in International Relations)* en International Organization, Vol. 51, n°3 (Summer 1997).
- **Castro, Jorge:** “La Argentina, Estados Unidos y Brasil: el triángulo de la década del 90”, en Cisneros, Andrés (comp.), *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1999
- **Child, Jack:** “El pensamiento geopolítico”, en L. Goodman, J. Mendelson y J. Rial, *Los militares y la Democracia*, Peitho, 1993
- **De la Balze, Felipe y Roca, Eduardo A. (comps.):** *Argentina y EE.UU: Fundamentos de una nueva alianza*, CARI/ABRA, 1997

- **Escudé, Carlos**, "Pasado y presente de las relaciones argentinas con los *hegemonos* occidentales", en *Revista Argentina de Ciencia Política* N° 2, Eudeba, Buenos Aires, diciembre de 1998.
- **G. John Ikenberry**, *After Victory. Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, New Jersey, 2001
- **Garnelo, Vicente**: *Evolución institucional y jurídica del Mercosur*, Documento de Divulgación n°3, Intal, noviembre 1998
- *Informe de la primera ronda de discusiones "La defensa nacional en la agenda democrática"*, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Buenos Aires, 2003
- **Kvaternik, Eugenio**: *El Péndulo Cívico-militar: La caída de Illía*. Tesis, Buenos Aires, 1990
- **Lafer, Celso**: Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present and Future" en *Daedalus*, vol. 12, n°2, primavera, 2000
- **Malamud, Andrés**: "Democracias presidencialistas y procesos de integración. Hacia un enfoque comparativo del MERCOSUR", en Julio Pinto (comp.), *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba, Buenos Aires, 2001
- **Mónica Hirst (comp.)**: *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988
- **O'Donnell, Guillermo**: "Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos políticos de Argentina, 1955-1966", en *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972
- **Puig, Juan Carlos**: *La política exterior argentina y sus tendencias profundas*, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, n°1, 1975.
- **Randall L. Schweller**: "Bandwagoning for Profit", en Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller (eds.), *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, Oxford University Press, New York, 1991.
- **Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian**, *El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro*, Desarrollo Económico, Vol.42 N° 167, Octubre-diciembre de 2002
- **Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian**: "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur" en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 21, 2002.
- **Walt, Stephen M.**, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Ithaca, 1987
- **Waltz, Kenneth**, *Theory of International Politics*, Random House, Nueva York, 1979
- **Wendt, Alexander**, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999
- **Wendt, Alexander**: "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, N°2 (Spring 1992).