

*Roberto Russell y Juan Gabriel  
Tokatlian*

EL LUGAR DE BRASIL  
EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

**1. El lugar de Brasil  
en la política exterior de la Argentina:  
la visión del otro**

Introducción  
(fragmento)

A lo largo de la historia independiente de la Argentina, y por diversos motivos, Brasil ha ocupado un lugar de creciente significación en los distintos esquemas que orientaron la política exterior de nuestro país. Para la Argentina, este aumento de la importancia relativa del país vecino tuvo connotaciones tanto positivas como negativas. Así, por ejemplo, Brasil fue visto como un aliado indispensable para ampliar la autonomía nacional y fortalecer la capacidad de negociación internacional de la Argentina, pero también como el principal rival geopolítico que amenazaba la seguridad y hasta la integridad territorial de nuestro país. Además, y como ocurre actualmente, el lugar de Brasil en el orden de las prioridades externas de la Argentina siempre fue tema de debate. En los últimos años, dicho debate se expresó planteando la opción ALCA o Mercosur.

Este libro tiene dos propósitos principales: a) identificar las “visiones” argentinas sobre el lugar asignado históricamente a Brasil en nuestra política exterior; y b) reconocer las razones que explican los sucesivos cambios de visiones hasta llegar a la actualidad. Para ello, apelamos a un enfoque teórico ecléctico que combina tres perspectivas: el realismo estructural, la teoría del “equilibrio de amenazas” y el constructivismo.

El realismo estructural (también conocido como neorrealismo) fue desarrollado por Kenneth Waltz (1979). Hay dos postulados básicos de esta teoría que son fundamentales a nuestros fines: uno es que la posición relativa de poder de un país en el mundo y en su región –un lugar que depende de atributos tales como el territorio, la población, la dotación de recursos, las fuerzas militares y el desarrollo industrial y tecnológico– influye de manera sustancial en su comportamiento externo con independencia de factores tales como su carácter nacional, su ideología o sistema político; el otro postulado es

que, en un ambiente signado por la anarquía –entendida como ausencia de gobierno y no como caos o desorden– los Estados tienden a contrabalancear al país o a la coalición de los países más poderosos, dado que el poder constituye la mayor fuente de amenaza a su seguridad. Esta tendencia natural al equilibrio de poder sería el único medio que posibilita restringir el margen de acción de los más fuertes.

En contraposición a esta teoría, Stephen Walt (1987) sostiene que el poder en sí mismo no es necesariamente un motivo de peligro. Además de la acumulación de poder estatal, su teoría del “equilibrio de amenazas” requiere contemplar otras variables que también influyen en la determinación de la política exterior: la proximidad geográfica, las capacidades ofensivas en el terreno militar y las intenciones de un Estado hacia otro u otros Estados. De este modo, las intenciones agresivas o cooperativas de un país, más que su poder a secas, juegan un papel decisivo en el comportamiento que finalmente adoptan los otros Estados. En otras palabras, en la definición de la política exterior los Estados miran las intenciones de los otros y no sólo sus atributos de poder.

Los dos enfoques señalados, ambos inscritos en la tradición realista de las relaciones internacionales, son de gran utilidad para explorar, respectivamente, la influencia de los cambios en la distribución de poder relativo entre la Argentina y Brasil en las visiones argentinas de este país y el papel de las intenciones percibidas del “otro” en la configuración de las alianzas externas que promovieron los dos países –tanto entre sí como con terceros, particularmente con los Estados Unidos–.

Al destacar el rol de las intenciones en la determinación del comportamiento de los Estados, Walt tiende un puente hacia los enfoques constructivistas que alcanzaron gran desarrollo en los años 1990. Tomamos aquí cuatro elementos de esta perspectiva teórica que consideramos valiosos para abordar el estudio de los cambios en las visiones argentinas de Brasil: que las estructuras fundamentales de la política internacional son sociales antes que materiales; que estas estructuras forman las identidades e intereses de los Estados en un proceso en el que Estado y estructura se constituyen mutuamente; que las creencias y expectativas que los Estados comparten (distribución de conocimiento) establecen el carácter de la vida internacional; y, finalmente, que si bien la relación entre identidad e intereses entre los Estados es dialéctica, la primera tiene “prioridad analítica”, dado que ella moldea los intereses, lo que, a su vez, define la política exterior en el tiempo (Bukovansky, 1997; Checkel, 1998; Finnemore, 1996; Wendt, 1995).

De manera más específica, incorporamos particularmente los aportes realizados por Alexander Wendt sobre los tres tipos de estructuras sociales –a las que denomina culturas– que caracterizaron las relaciones interestatales desde el mismo origen del sistema internacional moderno: hobbesiana, lockeana y kantiana (Wendt, 1999: 259-312). 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. En sus palabras:

La posición de enemigos es la de adversarios amenazantes que no

observan ninguna clase de límites en el uso de la violencia entre ellos; la de rivales es una de competidores que usan la violencia para lograr sus intereses pero que se ponen frenos para no matarse uno al otro; y la de amigos es la de aliados que no emplean la violencia para solucionar sus disputas y que trabajan como un equipo para hacer frente a las amenazas a su seguridad (Wendt, 1999: 258).

En suma, ponemos aquí el acento en el *stock* y flujo de ideas compartidas sobre la naturaleza y el rol del Yo y del Otro en las relaciones argentino-brasileñas.

El empleo de modo complementario de los enfoques teóricos elegidos nos parece imprescindible para responder a los dos propósitos ya enunciados de este libro. Ellos nos permiten examinar lo que los Estados hacen por lo que *tienen* (posición relativa de poder en la estructura internacional), por lo que *son* (identidad nacional) y por el tipo de *cultura* dominante en la que interactúan (de enemigos, rivales o amigos). Dicho de otra manera, por su *estar* y *ser* en distintas estructuras sociales y materiales que constituyen (y redefinen) sus identidades e intereses.

Nuestro trabajo se sustenta en cuatro hipótesis: 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 los años ochenta en el siglo xx por una cultura de rivalidad (lockeana), cuyas normas de conducta alcanzaron un alto grado de internalización; c) que, a partir de esa década, esta cultura de rivalidad incorporó en forma creciente elementos característicos de una cultura de amistad (kantiana); y d) que este cambio cultural es producto de un proceso en el que se destacan tres factores: altas tasas diferenciales de crecimiento entre la Argentina y Brasil en beneficio de este último país (inviabilidad de las estrategias argentinas de restricción del poder del otro mediante el mecanismo del equilibrio); la democratización de ambos países (mayor convergencia transnacional de valores definidos en clave democrática); y la mayor interdependencia económica (mayores intereses comunes).

Estos tres factores han favorecido el desarrollo de conductas e intereses que trascienden la cultura de rivalidad así como la emergencia de una incipiente estructura social de amistad en la que se aprecian signos de identificación positiva con el otro y en la que se cumple la regla de la no violencia (las disputas entre los dos países se resolverán sin guerra o amenaza de guerra). Sin embargo, esta nueva cultura es frágil por dos motivos principales: 1) el grado de internalización de sus normas de conducta es bajo, dado que la amistad es más una estrategia interesada en obtener beneficios individuales que una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro; y 2) que los dos países todavía no observan la regla de la mutua ayuda (actuar como un equipo si la seguridad de uno de ellos es amenazada por un tercero). Es preciso señalar que la cultura de la amistad requiere que los Estados cumplan tanto la regla de la no violencia como la de la mutua ayuda.

Con fines metodológicos, hemos dividido el estudio en tres etapas que corresponden *grosso modo* a tres modelos de inserción internacional seguidos históricamente por la Argentina: el de la relación especial con Gran Bretaña –que se extiende

desde fines del siglo XIX hasta los años treinta del siglo XX—; el paradigma “globalista”, que comienza a mediados de los años cuarenta y llega hasta el fin de la Guerra Fría; y la estrategia de “aquiescencia pragmática” iniciada a principios de los años noventa y que, con diferentes gradaciones, orientó la política exterior del país hasta el fin anticipado del gobierno de la Alianza en diciembre de 2001. La aquiescencia es un tipo de conducta que se da cuando el individuo o el Estado se conforman porque no perciben otra alternativa realista.

A cada una de estas etapas corresponden distintas visiones de Brasil que se correlacionan con seis variables principales: los incentivos del sistema político internacional y de la economía mundial, el papel de los Estados Unidos en la relación con el “otro”, los cambios en la distribución de los atributos de poder relativo de la Argentina y Brasil, las intenciones percibidas de Brasil en materia de política exterior, la estrategia de desarrollo nacional promovida por las distintas fuerzas sociales que detentaron el poder en la Argentina y la evolución de su política y economía internas.

Durante cada período hubo una visión dominante que fue acompañada por otras visiones del “otro” opuestas o, al menos, diferentes, que operaron como una perspectiva secundaria, más o menos influyente según la naturaleza crítica de alguna coyuntura específica. En la primera etapa, Brasil fue visto con indiferencia desde el punto de vista económico, como un país inferior desde el cultural y como un rival por la supremacía subregional desde el político. En los años de vigencia del paradigma globalista, Brasil fue considerado fundamentalmente como un rival, al menos hasta fines de la década del setenta y principios de los ochenta. A pesar de intermitentes acercamientos, el signo de la relación bilateral fue el de la competencia. A medida que la Argentina fue perdiendo poder respecto de Brasil, se comenzó a temer que el destino del país fuese tan sólo el de un “socio menor” de Brasilia, una idea que se acompañó, a diferencia de la etapa anterior, por un sentimiento creciente de inferioridad. El inicio del proceso de democratización en la década de 1980 ayudó a desplazar esta visión de rivalidad por la de socio, aunque las preocupaciones por equilibrar poder, tanto en términos políticos como económicos, continuaron presentes. Es interesante destacar que, en los años de quiebre de los dos primeros modelos, se acentuó el debate acerca del lugar de las alianzas exteriores del país; en ambos casos ganaron importancia las visiones de Brasil como una nación fundamental y aún indispensable para la realización de los intereses nacionales de la Argentina.

A partir de los años 1990, en los medios gubernamentales se distingue una visión dominante que sitúa a la relación con Brasil en un lugar subordinado respecto de la relación “especial” con los Estados Unidos y en un plano preferentemente económico/comercial. Más aún, este vínculo con Washington fue concebido como una estrategia de restricción de ciertos objetivos de la política exterior de Brasil que en su conjunto se consideró como anacrónica. Simultáneamente, también cobró fuerza una visión secundaria que le otorgó al vínculo con Brasil un valor político crucial no sólo para el desarrollo nacional, sino también para limitar un alineamiento estrecho con Washington. Esta perspectiva fue sustentada a lo largo de un amplio abanico que incluye, entre otros, a sectores importantes de los partidos tradicionales (justicialismo y radicalismo) y diversas agrupaciones de centro-izquierda.

Tras la caída del gobierno de la Alianza, el paradigma de la aquiescencia pragmática sufrió un duro cuestionamiento. La indiferencia y el desdén del gobierno de Bush hacia la Argentina mostraron la falsedad de su principal supuesto: que el plegamiento a los intereses estratégicos y políticos de los Estados Unidos en el mundo y en la región aseguraría al país el apoyo de Washington en circunstancias de graves crisis internas. Al mismo tiempo, la crisis obligó a repensar el lugar de Brasil en la política exterior argentina, lo que dio pie a un nuevo debate en el que las visiones secundarias de los noventa pueden llegar a constituirse en las visiones dominantes de un nuevo paradigma de política exterior, al que llamamos “la participación responsable”. Entre sus premisas, este paradigma destaca la necesidad de formar una “sociedad estratégica” con Brasil.

CUADRO 1. *La “visión” de Brasil en la política exterior argentina*

<i>Paradigma</i>	<i>Visión dominante</i>	<i>Visión secundaria</i>
Relación especial con Gran Bretaña	irrelevancia económica, superioridad cultural/racial y rivalidad geopolítica	concierto/cooperación
Paradigma globalista	competencia/creciente sentimiento de inferioridad Argentina como socio menor	alianza político-económica
Estrategia de “aquiescencia pragmática”	alianza económica y vínculo político subordinado a la relación con los Estados Unidos; percepción de política	alianza estratégica/ sociedad