

Las actuales percepciones argentinas sobre la política exterior del Brasil y de sus relaciones con Estados Unidos

Raúl Bernal-Meza *

El presente trabajo busca aportar a la identificación de las dificultades que han surgido, durante los años 90, en las relaciones entre Argentina y Brasil, que tienen su origen en las distintas concepciones e interpretaciones sobre el "nuevo orden emergente" y el sistema internacional, sobre la inserción internacional del país y su posición en el mundo, así como en las distintas y complejas características de ambos países, en lo social, lo económico y lo cultural.

Nuestra preocupación es la identificación de las percepciones argentinas sobre la política exterior del Brasil y sobre las relaciones Brasil-Estados Unidos, que incluyen tanto los aspectos políticos y de seguridad como aquellos referidos a los proyectos en curso sobre integración subregional (Mercosur), regional (ALCSA) y hemisféricos (NAFTA-ALCA). La selección del índice temático sigue ese objetivo, remitiendo los análisis comparativos de naturaleza más abarcativa a otros estudios.

Para la recolección de información se utilizaron fundamentalmente fuentes primarias (entrevistas con especialistas vinculados a los grupos con acceso a la formulación de la política exterior argentina actual, académicos y miembros del cuerpo diplomático), así como secundarias (publicaciones específicas, artículos y libros recientes).

* Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios de las Relaciones Internacionales de América Latina, CERIAI (Mendoza, Argentina).

1. Introducción: los antecedentes (1940-1960)

Como han señalado diversos autores (Tomassini, 1980; van Klaveren, 1984; Russell, 1992), los estudios internacionales en América Latina fueron una preocupación de grupos muy reducidos, centrados en torno a institutos y escuelas militares, Servicios Exteriores y un núcleo académico muy pequeño. En el caso de Argentina la producción hasta fechas recientes, ha tendido a ser más interpretativa y explicativa que descriptiva (Colacrai, 1992).

Hasta 1960 los temas y enfoques analíticos dominantes corresponden, al igual que en Chile, a la línea "histórico-jurídica" de las relaciones internacionales y siguen los ejes propios de la historia diplomática. El período es una etapa de creación de *doctrinas nacionales*, como la "Doctrina Drago" y la "Tercera Posición" (Bernal-Meza, 1994, segunda parte), con predominio del enfoque histórico y prescripciones de política de tipo idealista o realista-pragmática.

Sin embargo, en el abordaje de los problemas limítrofes y del espacio (terrestre, aéreo, marítimo), ha predominado en la literatura la perspectiva geopolítica, muy vinculada a la estrategia nacional (Colacrai, p.23). Es en esa línea que se inscriben las lecturas sobre la política exterior brasileña (Conil Paz y Ferrari, 1964; Ruiz Moreno, 1958; Etchepareborda, 1967; Puig, 1984; t.1, pp. 91-169).

La consolidación de ese pensamiento geopolítico, ligado a la elaboración de un *proyecto nacional*, se asocia a la búsqueda de la autonomía, y la integración surge como un instrumento útil. Pero aquí también aparecen matices, según el énfasis otorgado a la rivalidad argentino-brasileña. Según Colacrai, esos matices podrían resumirse en dos:

- a) la visión del Brasil como "gendarme armado" de América del Sur y satélite privilegiado de Estados Unidos (Gualco, 1972),
- b) otra visión que reconoce las divergencias con Brasil pero considera posible la concertación de acciones bilaterales, evitando las confrontaciones en el Cono Sur (Guglielmelli, 1975).

En el período 1976-1983 se produce un distanciamiento significativo respecto de objetivos como "integración" y "autonomía" (o liberación) y pasan a predominar enfoques basados en la Doctrina de la Seguridad Nacional, las políticas de poder y la geopolítica de fronteras.

La combinación de geopolítica y política de poder se hace más evidente y casi excluyente en los estudios vinculados a la política exterior argentina, recurrentes en percepciones de rivalidad, competencia y conflicto. Se trata de una corriente *geopolítica de confrontación*, circunscrita al área de los vecinos: Brasil y Chile (Colacrai, pp. 25-26). Otros elementos del realismo surgen asimismo de la revisión del papel de Argentina en el sistema de poder regional, que en relación con Brasil vuelve a remitir a la necesidad de mantener un "equilibrio de poder" con ese país.

Desde la perspectiva histórica, las aproximaciones teóricas, interpretativas o normativas, aplicadas al estudio de las relaciones con Brasil, revelan un predominio de las percepciones de conflicto. La relación histórica, hasta 1980, estuvo sesgada por una preocupación esencialmente política (o geopolítica) y no por la relación económica y comercial que fue, en todo caso, marginal. Como han señalado también autores brasileños, en la dimensión político-estratégica ambos países mantuvieron durante extensos períodos históricos una rivalidad por el predominio sobre la Cuenca del Plata, compitiendo por el liderazgo político en la región (Bandeira, 1995). Históricamente, las respectivas cancillerías definieron las políticas bilaterales a partir de criterios geopolíticos y de teorías de equilibrio de poder y balance militar en América del Sur (de la Balze, 1995, p.77). A la vez, también las estrategias de desarrollo, "primario-exportador" antes, de "desarrollo hacia adentro y sustitutivo de importaciones" después, contribuyeron al distanciamiento o al menos al desinterés en la relación bilateral.

En conclusión, en el período 1960-1983 los aspectos *conflictivos* de las relaciones con Brasil tienen una gran relevancia. Las argumentaciones, que recurren a una historia de conflictos por la hegemonía subregional que se remontan al período del Imperio del Brasil, se fortalecen ahora con una lectura comparativa de las diferencias en el desarrollo económico de ambos países. El "milagro brasileño" frente al estancamiento relativo de la Argentina traslada el enfoque desde el concepto predominante de la *rivalidad tradicional* a otro que pone de relieve la *hegemonía brasileña* en la región (Bernal-Meza, 1989; Colacrai). Autores como Sanz (1976) atribuyen a Brasil un proyecto de hegemonía y dominación sobre el Cono Sur.

En general estas interpretaciones se basan en la lectura de los propios teóricos y analistas brasileños identificados con la línea *geopolítica*, como Golbery do Couto e Silva y Travassos.

Los elementos comparativos que fortalecen las percepciones de riesgo para la Argentina se relacionan con:

- a) el importante desarrollo industrial brasileño y su relación con la provisión de material a sus fuerzas armadas,
- b) la concentración demográfica en los estados del sur brasileño,
- c) las relaciones bilaterales y la influencia sobre estados vecinos que comparten la cuenca amazónica (Bolivia, Paraguay),
- d) el conflicto por la utilización de los recursos hídricos y la construcción de represas hidroeléctricas en el Alto Paraná,
- e) la expansión de los intereses brasileños a la Antártida.

El predominio de esos enfoques en el período 1970-1983 contribuyó a que la mayor parte de los trabajos sobre política exterior argentina tuvieran como común denominador a la *geopolítica-política de poder* (Colacrai, p.47). Esta producción influyó tanto sobre los "formuladores de política" como sobre la sociedad, proce-

so en el que tuvieron particular incidencia sectores "formadores de opinión" (periodistas, intelectuales). El resultado del empleo de categorías explicativas de naturaleza monocausal fue el fomento de percepciones de confrontación y conflicto (Bernal-Meza, 1989).

Desde la perspectiva argentina el "milagro brasileño" se expresaba en la política exterior, en la visualización de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos como una amistad *entre iguales*, que se expresaba en el concepto *Brasil potencia emergente* o *Brasil potencia regional*, lo que claramente constituía un peligro en el cuadro de las percepciones de Argentina respecto de su propio papel en la política sudamericana y hemisférica.

2. El cambio de percepción: 1983-1998

Si bien se reconoce que la transformación en las relaciones bilaterales y en las percepciones argentinas sobre la política exterior brasileña tienen dos antecedentes importantes (el Acuerdo Tripartito de aprovechamiento de los recursos hídricos y sobre las cotas de altura, y el acercamiento sobre cooperación nuclear), el retorno a un gobierno democrático en Argentina surge como el elemento decisivo para el cambio de la visión sobre el Brasil y las relaciones argentino-brasileñas.

La variable *tipo de régimen* aparece sin duda como un aspecto fundamental para el cambio de percepciones, influyendo en la evolución del pensamiento geopolítico, pero distintos factores inciden además en este cambio; entre ellos:

- a) la guerra de las Malvinas y la posición que adoptan los países latinoamericanos en apoyo de la Argentina, hechos que pusieron de relieve nuevamente, en el imaginario político argentino, los "principios solidarios de la integración latinoamericana,"
- b) la solución del conflicto con Chile sobre el Beagle (1984), que evidenciaba la factibilidad de llegar a acuerdos sobre temas muy difíciles, aún con gobiernos militares,
- c) el valor del proceso de democratización en América del Sur, que realza la necesidad de impulsar la cooperación política para el restablecimiento integral de la democracia y para el desarrollo,
- d) la llegada al gobierno de formuladores de política y de asesores que ponen mayor énfasis en las relaciones cooperativas que en las conflictivas,
- e) la firma de los acuerdos de integración con Brasil (1986).
- f) el progreso alcanzado en los estudios internacionales desde mediados de los años '80, lo que permitió incorporar nuevos modelos teórico-analíticos, que favorecieron la superación del predominio de enfoques geopolíticos reduccionistas (equilibrio y balance de poder) y la aplicación de enfoques más comprensivos, abarcadores, integradores y multicausales.

Según algunos autores, Brasil es en los años '90 -bajo el gobierno del presidente

Menem- uno de los ejes de la estrategia de inserción internacional de Argentina, constituyendo, en la primera etapa (1989-1995), el aspecto regional de la política "occidentalista", pues al tiempo que se avanza en la consolidación del proceso de integración económica y de cooperación política con Brasil, se profundiza simultáneamente la estrategia de acercamiento bilateral con Estados Unidos en temas estratégicos, políticos y económicos. El papel que se ha asignado al Brasil en la segunda etapa (que comienza en 1996 y podría haberse programado de conseguirse la re-reelección presidencial), sería, el de su integración a una alianza conjunta con Argentina, Estados Unidos y la OTAN (de la Balze, p.15).

Claramente, para un sector importante de la *inteligencia* y de formuladores de política, Brasil ha adquirido un carácter instrumental para la inserción internacional argentina siempre y cuando cumpla con los requisitos asignados por los objetivos de la política exterior pro-occidentalista y de alineamiento con Estados Unidos.

En ese camino la cooperación política ha mostrado progresos.

"En lo político y en lo estratégico, el diálogo bilateral se ha distendido y profundizado; las tradicionales hipótesis militares de conflicto han desaparecido gradualmente y los niveles de confianza mutua se han incrementado sustancialmente (...). Sin embargo, subsisten diferencias relevantes en las visiones que cada uno de los países tienen sobre el escenario internacional y sobre su estrategia de inserción en el mundo político y estratégico contemporáneo. Asimismo, en el área de lo político-estratégico los progresos alcanzados generan nuevos y complejos desafíos" (de la Balze, p.106).

El análisis de la relación económica puede revisarse a través de los progresos comerciales en el Mercosur, aunque los escasos avances en aspectos más estructurales e institucionales del mismo tienen relación con las diferencias de interpretación sobre el papel del Mercosur en las respectivas estrategias nacionales de desarrollo e inserción internacional (Bernal-Meza, 1997 y 1998a). Respecto de la dimensión político-estratégica, según algunos autores el bajo nivel de conflictividad regional y la modesta importancia de la región en el proceso de reordenamiento mundial posguerra fría favorece el proceso de integración y cooperación bilateral (de la Balze, Escudé y Fontana, 1998; 1998a). En ambos países el *establishment* y las dirigencias políticas perciben la integración económica como una prioridad política. Sin embargo, es conveniente recordar que tal percepción coincide con un período de proliferación de acuerdos regionales de liberalización de comercio y de integración, particularmente en el caso de América Latina.¹

1. Además estos acuerdos se han generalizado en una época en donde Estados Unidos ha puesto nuevo énfasis en la estrategia del regionalismo. Cfr. Roberto Bouzas, "Introducción", en Bouzas, Roberto (comp.), *Regionalización e Integración Económica*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/ISEN, 1997.

Un mayor acercamiento de Brasil a Estados Unidos (tema fundamental para el gobierno argentino) comenzó bajo la presidencia de Collor de Melo, con un modelo de política económica en consonancia con las líneas neoliberales predominantes en México, Argentina y Chile. En ese marco de mayor acercamiento de las posiciones brasileñas a las de Washington y sus principales aliados, "se inició un vigoroso proceso de aproximación y coordinación entre Argentina y Brasil en los temas de armamentos de destrucción masiva y un genuino esfuerzo por aumentar la confianza mutua" (de la Balze, p.108).

3. *El cambio de enfoques y paradigmas de política exterior en Argentina*

Desde la perspectiva de los formuladores y decisores de política de la administración Menem, como el mundo cambió hubo que adecuarse a las nuevas reglas de la economía y la política mundiales (Bernal-Meza, 1998; 1998a). Las políticas, por tanto, debían orientarse en función de lograr la integración a las normas internacionales resultantes del nuevo orden de poder mundial. Como ha descripto un autor, para estos decisores "el mundo se organiza en base a otras reglas desde el Fin de la Guerra Fría. El peso de la economía y la legitimidad de las reglas del derecho remiten a la conformación de un mercado universal gobernado por la democracia" (Diamint, p. 5). Para ello se trabajó sobre dos pilares: la política comercial, tratando de mostrar previsibilidad, estabilidad y apertura; y el campo de la seguridad, tratando de eliminar conflictos y sobre todo cambiar el perfil frente a los asuntos de la proliferación (Diamint). La expresión regional de esa conducta permite avizorar la superación de rivalidades históricas con Brasil y la generación de medidas de transparencia, tales como el establecimiento de consultas y los intercambios civiles y militares.

Según Escudé y Fontana, tres premisas sustentan el cambio de políticas:

- 1) en una democracia liberal y dado que la política de antagonismo con Estados Unidos implicó costos para el país, la principal función de la política exterior debiera ser la de servir a los ciudadanos individuales, y esto se consigue facilitando el desarrollo económico;
- 2) el desarrollo económico es la definición misma de interés *nacional*, especialmente en un país en vías de desarrollo que no enfrenta amenazas externas creíbles;
- 3) Estados Unidos constituye la limitación externa más importante para la política exterior de los países latinoamericanos y, por lo tanto, es del mejor interés tener buenas relaciones con esa potencia, siempre que estas buenas relaciones no sean a expensas de los intereses *materiales* de la Argentina (Escudé y Fontana, 1995, p.5).

Desde la actual conducción de la política exterior argentina se visualiza el sistema internacional como pleno de oportunidades y no se perciben amenazas estratégicas relevantes, con excepción del terrorismo, considerándose la relación con Estados Unidos un elemento clave. Por lo tanto, cualquier desafío al liderazgo norteamericano que no esté vinculado al desarrollo argentino es contraproducente. Toda aspiración a ejercer influencia sobre la agenda internacional debe materializarse a través de una estrategia de desarrollo y alineamiento explícito, como lo hicieron Japón y Alemania.

a. La construcción del modelo de política exterior argentina

Argentina bajo el gobierno del presidente Menem abandonó las políticas que perciben al país como un actor en un mundo donde las relaciones internacionales están descritas por las premisas del modelo realista de relaciones internacionales y optó por las del tipo ideal del *trading states*.

La política exterior argentina, según académicos de gran incidencia en su formulación, es *ciudadano-céntrica*. Para Escudé y Fontana (1995; 1998; 1998a), la política exterior argentina actual es la esperable de los estados que Richard Rosecrance (pp. 22-44) ha llamado *trading states*.² Esta política no puede ser interpretada razonablemente como una amenaza a su seguridad por los países vecinos y, en particular, por Brasil.

b. Los cambios en la política de seguridad

b.1. Respecto de la seguridad global

El principal eje de las políticas argentinas radica en su apoyo a las Naciones Unidas y a su Consejo de Seguridad, a la vez que está alineada con Occidente.

El objetivo de "cooperar" con la OTAN fue un *second best*. El objetivo primero era integrarse a ella.

2. Rosecrance distingue dos tipos ideales de estado: el "Estado comercial" y el "Estado político-militar-territorialista." Refiriéndose al "Estado comercial", o "Estado gerente", Roberto Russell señala que la influencia se obtiene a través del liderazgo industrial y científico. "En este marco, los nuevos rivales desplegarán sus armas y librarán sus batallas en el campo de Mercurio y no en el de Marte. Así, su comportamiento estará probablemente mucho más cerca del tipo ideal *Estado comercial* que del tipo *Estado político-militar-territorialista* y, por consiguiente, procurarán robustecer su poder político a través del incremento de la fortaleza económica y no del poder militar" (Roberto Russell, "El contexto externo de la política exterior argentina: notas sobre el nuevo orden mundial", en R. Russell (1992a, p.28). De estas palabras se desprende que los conceptos clásicos de autonomía, soberanía y territorio han sido vaciados de contenido, en beneficio de los conceptos nuevos de "especialización", "interdependencia", "seguridad colectiva", etcétera.

La política nuclear se fundamenta en la idea de que haya un número mínimo de estados nucleares que se constituya en el grupo oligopólico que use su poder para evitar la ampliación del número. Este grupo oligopólico es apoyado por la Argentina.³

b.2. Las políticas de seguridad regional

Las políticas argentinas pueden resumirse en los siguientes propósitos:

- 1) apoyar los esfuerzos del secretario general de la ONU para promover una diplomacia preventiva y de cooperación de las agencias y regímenes regionales con las Naciones Unidas;
- 2) el sistema de seguridad colectivo requiere el apoyo de los regímenes regionales (hemisféricos, latinoamericanos) y la legitimación de éstos sólo puede ser dada por un vínculo sólido con las Naciones Unidas;
- 3) la Argentina coincide con la visión norteamericana sobre la necesidad de desarrollar un nuevo concepto de seguridad regional: el de la *seguridad cooperativa*.

Sin embargo, podría señalarse que la prueba de que aún no ha surgido una visión alternativa (integración y cooperación) que anule por completo la vigencia de los enfoques *geopolíticos* de la política de poder en Brasil y Argentina, se revela en el conflicto surgido por el sillón en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En el pensamiento político-militar argentino existen, sin embargo, matices. Dentro del panorama global se observan tres lecturas: a) aquella que percibe incertidumbre sobre el presente; b) la que subraya la importancia de los conflictos; c) la que destaca los avances logrados en cooperación en materia de seguridad. De aquí derivan dos líneas: una que pone de relieve los peligros y otra que ve un mundo lleno de oportunidades (Buchrucker, 1997). En particular, abordando el marco regional dentro de un contexto global, en los trabajos que se aplican a los temas de seguridad, tanto de civiles como de militares, según Buchrucker

“se descubre un avance importante: la cuestión acerca de quién define la amenaza para luego convertirla en base de una política de defensa ya no está envuelta en la peligrosa ambigüedad que era habitual en los años 60 y 70; hoy todos los analistas, tanto civiles como militares, concuerdan en que ésa es una función eminentemente política (...) y como tal, también sujeta a discusión. Sólo los textos de origen *carapintada*⁴ mantienen la vieja pretensión

3. Como puede advertirse con el conocimiento de los ejemplos conocidos (India y Pakistán) y otros menos conocidos pero supuestos (Israel, Corea del Norte, Irán), este objetivo ha sido un fracaso.
4. Designación de los grupos militares que llevaron a cabo los últimos intentos golpistas, bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem.

arrogante de imponer a la nación una percepción de amenaza al margen y aún en contra del consenso mayoritario" (Buchrucker, p.15).

4. Las distintas políticas exteriores de Argentina y Brasil

Es común la idea de que las diferencias que separan actualmente a Argentina de Brasil están sustancialmente referidas a los distintos enfoques sobre la Seguridad. Sin embargo, las que dan basamento a éstas y que constituyen lo medular de la reformulación de la política exterior argentina bajo el gobierno del presidente Menem se relacionan con las interpretaciones, las concepciones y visiones del mundo que, como paradigmas, dan base a nuevas prescripciones teórico-analíticas para la formulación de la política exterior.

En el primero de una serie de estudios referidos a los problemas de Seguridad en el Cono Sur, Escudé y Fontana (1995), parten del principio de que con el advenimiento de Menem las políticas exterior y de seguridad de la Argentina cambiaron drásticamente. La argumentación, tradicional ya en el pensamiento de Escudé (1992; 1995), es que Argentina deja atrás una historia de antagonismo sistemático con Estados Unidos,⁵ que tenía su sustento en la *política de poder* seguida por el país, y adopta un nuevo modelo, el de la *política de bienestar*, centrada en el enfoque al *ciudadano*.

Según estos autores, en Argentina llega a su fin el consenso sobre ejes importantes de las políticas exterior y de seguridad vinculados a una política de desarrollo nuclear y estratégico. "Este consenso aún prevalece en Brasil y es una de las causas de las divergencias estratégicas que actualmente dividen a los estados argentino y brasileño" (Escudé y Fontana, 1995, p.7).

Estos cambios llevados a cabo por Argentina son el resultado de la nueva concepción de la política exterior, bajo las gestiones de Cavallo y Di Tella, de alineamiento explícito con Estados Unidos. Argentina cambió completamente el perfil de sus votos en los foros intergubernamentales, adoptando una política claramente pro-occidental, plegándose a algunas políticas de seguridad norteamericanas" (Escudé y Fontana, 1995, p.4).

Dentro de la lógica del discurso de los formuladores (ideólogos y teóricos) de la política exterior argentina, este país, bajo el gobierno del presidente Menem, ha apoyado las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU; se ha alineado explícitamente con Estados Unidos y "el club de países occidentales"; ha tenido una intensa participación en operaciones de paz, habiendo -previamente- participado en la Guerra del Golfo, pionera de la presencia latinoamericana en operaciones de paz.⁶ Es decir, ha hecho todo lo que Brasil no ha hecho. La lógica es que Brasil no

5. Tanto Escudé como J. Tulchin han hecho referencia a este antagonismo. Cfr. Escudé (1992;1995) y Tulchin (1990).

6. "La participación en misiones de paz (1765 participantes en 1994, contra 138 de Bra-

hace nada de lo que hace Argentina y por eso existe una percepción de desconfianza (internacional) hacia Brasil.

5. Percepciones sobre las relaciones Brasil-Estados Unidos

Desde la percepción argentina predominante en los círculos de poder, Brasil pasó de una relación de alineamiento y estrecha cooperación con Estados Unidos, que se extendió hasta mediados de los años 70, a otra de conflicto, derivada de la proyección de sus aspiraciones como potencia regional. La base de las estrechas relaciones con Estados Unidos habían sido los temas de seguridad hemisférica y regional.

Las relaciones militares entre Estados Unidos y Brasil tenían como base el acuerdo de cooperación de 1952, que fue abandonado por Brasil en 1977, bajo el gobierno militar de Ernesto Geisel.

Según la visión de la conducción de la política exterior argentina actual, Brasil considera que el auténtico problema de seguridad para los países del Cono Sur proviene de Estados Unidos. Citando puntos de vista expresados por personalidades militares brasileñas, Estados Unidos tiene políticas hegemónicas que son apoyadas por Argentina. La *Pax Americana*, bajo un proyecto de seguridad interestatal, es para Brasil, según autores argentinos, una política de hegemonía de Estados Unidos.

Sin embargo, existen diversos fundamentos objetivos para la interpretación de las dificultades actuales en las relaciones entre Brasil y Estados Unidos (Bernal-Meza, 1998;1998a), que no son tenidas en cuenta por el actual *establishment* argentino.

Según un autor argentino, hay tres temas conflictivos en la agenda brasileño-norteamericana: 1) *Amazonia*: Ciertos legisladores estadounidenses han propuesto bien que sin éxito, desplegar una fuerza internacional para impedir la depredación del último pulmón verde del continente; 2) *armas*: Brasil firmó en 1992 el Tratado de Tlatelolco, pero se ha reservado el derecho a desarrollar tecnología atómica para la propulsión de naves de guerra; 3) *narcotráfico*: El Pentágono ha firmado acuerdos con las Fuerzas Armadas de Perú, Colombia y Bolivia para que se concentren en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Los militares brasileños no se oponen a combatirlo pero desconfían de la política norteamericana, a la que ven interesada en reducir el papel de las fuerzas armadas al de fuerzas de seguridad (Massot,1995).

sil) ha proyectado una imagen de Argentina como un país confiable, comprometido con la paz y la seguridad internacionales, premisa convalidada empíricamente por un creciente número de reacciones positivas de parte de los *establishments* militares de diversos estados; los miembros de la OTAN en particular" (Escudé y Fontana, 1998; pp. 91-92).

Un segundo nivel de conflictos está en lo que el almirante Mario Flores ha señalado como *a nova política dos Estados Unidos e de outros países democráticos de regularem suas relações externas em função da prática da democracia*.⁷

Un tercer nivel de conflictos emerge de la visión del (supuesto) debilitamiento de la capacidad militar brasileña, impulsado por Estados Unidos, utilizando la política de seguridad y las apelaciones a la democracia. Señala al respecto un autor argentino que "Brasil parece comprender que la integración reduce los antagonismos e induce a tomar medidas de confianza mutua de resultados de las cuales, tarde o temprano, las fuerzas armadas de los distintos países deberán estar preparadas para asumir roles regionales, previamente establecidos entre los respectivos estados. Pero ve con singular preocupación no registrada con la misma intensidad entre nosotros el fenómeno de la reducción de la capacidad de defensa de los países del subcontinente que, en la práctica, termina obrando (en favor de) una absorción de esa capacidad en beneficio de una gran potencia que asumiría como propia la defensa continental. Las formas en que se da este fenómeno son de dos tipos: por un lado, la idea de que, con el ajuste de las economías regionales, deben reducirse a su mínima expresión los presupuestos militares en función de que no hay más guerras que pelear y, si acaso las hubiese, la potencia hegemónica del continente se encargaría de ponerles coto; por el otro, la concepción según la cual las fuerzas armadas deben evolucionar hasta convertirse en fuerzas de seguridad para combatir el narcotráfico, el contrabando, el terrorismo y defender la democracia. Al extremo de que no han faltado voces ciertamente no brasileñas que han impulsado la idea de formar una fuerza interamericana de intervención rápida para sostener la democracia allí donde ésta se hallase en peligro. Semejante intento tardío de resucitar la Santa Alianza —sólo que con coloratura democrática— se contrapone de manera acabada con los dos pilares que siguen rigiendo la política exterior de Itamaraty: la autodeterminación de los pueblos y el principio de no intervención en los asuntos de otros estados" (Massot, p.235).

Según Escudé y Fontana (1998; 1998a), los brasileños piensan que el concepto de seguridad cooperativa es el aspecto militar de la política hegemónica norteamericana, en un contexto de globalización y de ensanchamiento de las diferencias entre ricos y pobres.

El concepto de *seguridad cooperativa*⁸ cristaliza la hegemonía de Estados Unidos y avanza hacia la disolución de la soberanía de los estados (Escudé y Fontana, 1998a, p.72). Para estos autores, según la opinión de sectores de la inteligen-

7. Mario Cesar Flores, *Bases para una política militar*, San Pablo, Editorial Da Unicamp, 1992, p. 92; citado por Vicente G. Massot (1995).

8. Una contribución importante al desarrollo del concepto de "seguridad cooperativa" se encuentra en trabajos del programa de investigaciones de FLACSO-Chile. Véanse los documentos del Programa Paz y Seguridad en las Américas: "*Políticas de seguridad hemisférica cooperativa, recomendaciones de política*", Santiago, FLACSO, 1995 y Varas (1994).

cia, las fuerzas armadas y diplomáticos brasileños, hay claramente una confrontación potencial entre la Cuenca del Plata y el Norte. Escudé y Fontana consideran que los brasileños están en contra de la implementación de las políticas de seguridad estadounidenses porque las perciben también como amenazas a los intereses de sus complejos industriales-militares.

Las diferencias de perspectiva estratégica de Brasil con Estados Unidos (y por lo tanto también con Argentina) están condicionadas por las diferentes circunstancias que enfrentan Brasil y Argentina, entre ellas: la mayor vulnerabilidad financiera argentina, la importancia interna de la industria brasileña de armamentos y el peso de ésta en su comercio exterior.

Brasil tiene un conflicto de intereses con Estados Unidos por el comercio internacional de armas⁹ y sobre comercio bilateral. Según otros analistas argentinos, ubicados en el pensamiento de la "oposición",¹⁰ las relaciones entre Brasil y Estados Unidos son muy complicadas. Las discrepancias derivan también del hecho de que Estados Unidos quiere disciplinar económicamente a toda América Latina, a través del ALCA, cuestión que los brasileños rechazan.

6. *Una visión general desde Argentina sobre Brasil, sus relaciones internacionales y su política exterior*

Para la *inteligencia* vinculada a la formulación de política exterior en Buenos Aires, la visión del mundo que tiene Brasil es equivocada y por tanto, también sus aprensiones respecto de la seguridad y el desarrollo posibles en un mundo global. Se considera que una parte importante de los sectores brasileños nacionalistas más influyentes creen que existe un conflicto político, económico y tecnológico entre el Norte y el Sur y éste será el conflicto central de las próximas décadas.¹¹

Una segunda interpretación fundamental sobre Brasil es que el mundo de la posguerra fría y de la (supuesta) globalización dejó obsoleto el objetivo brasileño de ser considerado una potencia.¹² Según De la Balze, el fin de la guerra fría y los cambios en el escenario político-económico mundial dejó en el pasado el concep-

9. Ésta es una opinión que comparten tanto autores argentinos (Escudé, Fontana), como brasileños, tal es el caso de Amado Luiz Cervo, quien lo expresara así recientemente en entrevistas en Buenos Aires, a mediados de agosto de 1998.

10. Por ejemplo, Atilio Borón.

11. Ésta también es la opinión expresada en Buenos Aires por importantes funcionarios de Itamaraty. En una disertación en la Universidad de Buenos Aires, el 19 de agosto de 1998, el embajador Samuel Pinheiro Guimarães se expresó en idénticos términos.

12. Es interesante destacar que los analistas argentinos que se ubican en esta óptica y que están muy bien informados sobre los temas de debate de la política internacional a escala mundial, no hayan hecho hasta ahora ninguna mención a la reformulación del concepto "potencias regionales", bajo la nueva denominación de "estados-pivot", den-

to de *potencias regionales* que había sido legitimado por el orden anterior. "El no reconocimiento de su condición de gran potencia regional por importantes vecinos como la Argentina, Chile, Colombia y Venezuela, una indiferencia activa por parte de Estados Unidos y la falta de consenso en el seno de las Naciones Unidas podrían frustrar la ambición brasileña, al menos en el futuro inmediato" (De la Balze, p. 114). Según este autor, la propia dinámica del proceso de reformas estructurales en curso en Brasil y su programa económico favorecen un gradual realineamiento de la política internacional de Brasil hacia una mayor cooperación con Estados Unidos, un menor énfasis en el conflicto Norte-Sur y una paulatina reducción de la importancia de los sectores militares en la determinación de la estrategia internacional del país. Además, la preeminencia de lo económico genera una nueva convergencia potencial entre los Estados Unidos y los países del Mercosur.

Además, esa visión desde Argentina sobre Brasil, incluye los siguientes tópicos:

6.1. Se considera que la inexistencia de un ministerio de defensa en Brasil es un obstáculo para la cooperación y la coordinación en el campo de la seguridad (Bernal-Meza, 1998; 1998a; Escudé y Fontana, 1995, 1998, 1998a). La autonomía de los ministerios para cada una de las tres fuerzas armadas brasileñas ayuda a los mili-

tro de las cuales sus formuladores han incluido precisamente al Brasil y no a la Argentina. Según éstos, las nuevas realidades surgidas como consecuencia del fin de la Guerra Fría han puesto de relieve nuevos problemas (y temas de la agenda), que realzan la importancia de otros países. La idea de que las decisiones de un "estado-pivot" podrían afectar la estabilidad internacional no es nueva; sin embargo, para los autores, el sentido que hasta hace unos años tuvieron los diseñadores de políticas norteamericanos, desde Eisenhower y Acheson hasta Nixon y Kissinger, sobre países que al sucumbir al comunismo provocarían un "efecto dominó", mantiene su lógica en el sentido de que habría que identificar países específicos que son más importantes que otros, tanto para la estabilidad regional como para los intereses norteamericanos; una concepción de política que llevaría a Estados Unidos a concentrar su ayuda e interés en ellos, no desparpamando sus recursos por todo el globo. Estos nuevos "estados-pivot" no necesitan ya asistencia contra la amenaza externa de un sistema político hostil, sino para prevenir los riesgos derivados de sus propias condiciones internas que, dadas sus características geo-económicas, son muy importantes para la seguridad. Entre éstos está Brasil, cuyo potencial económico, su identificación como uno de los "grandes mercados emergentes" y su enorme extensión y población permiten ubicarlo en esa categoría. En particular, lo que define a un "estado-pivot" es ese conjunto de características por las cuales su colapso acarrearía desorden y confusión más allá de sus fronteras mientras que su estabilidad sostendría la vitalidad económica y la coincidencia política de su región, beneficiando así el comercio y la inversión norteamericana. Cfr. Kennedy, Chase y Hill (1996).

tares brasileños a escapar parcialmente del control civil (Escudé y Fontana, 1995, p. 13).

6.2. Brasil no representa un peligro militar para la Argentina, ya que se supone que sus ambiciones radican en otras esferas: económica y de reconocimiento de su papel como potencia regional por parte de las grandes potencias.

6.3. Brasil no parece comprometido con el control formal de armas convencionales y con auténticas medidas de generación de confianza en este campo (Escudé y Fontana, 1995; 1998; 1998a).

6.4. En Brasil no existe animosidad cívico-militar. El gobierno y el *establishment* diplomático pueden ser descriptos como "leales socios de la corporación militar y de su poderoso apéndice, la industria militar de armamentos" (Escudé y Fontana, 1995, p.18).

6.5. Brasil es contrario a la institucionalización de medidas de confianza mutua con Argentina. Acepta y practica medidas de confianza, pero no acepta CBMs (Confidence-building measures), porque considera que no hay necesidad. El requisito previo para la cooperación es que los norteamericanos sean mantenidos lo más lejos posible.

6.6. La hipótesis es que las CBMs y las reducciones de armas son percibidas por los brasileños como una amenaza a los intereses de sus corporaciones e industrias militares, por lo que la Argentina y sus propuestas sobre seguridad son un modelo peligroso para los intereses de los militares brasileños.¹³

6.7. Sin embargo, el principal impedimento para el cambio de política en Brasil obedece a las condiciones sociales y políticas internas. Se considera que, al ser su sociedad considerablemente menos democrática, política, social y distributivamente, sus élites y el *establishment* se sostienen con el recurso de la acumulación estatal de poder.

6.8. Para los formuladores de la política exterior argentina actual y según su sustento ideológico-político, Brasil no puede adoptar el enfoque *ciudadano-céntrico* porque es un país oligárquico. Es también muy sensible a la erosión de la soberanía porque se siente afectado por objetivos que atañen a su seguridad territorial, como es el caso de la Amazonia y porque su mercado de exportación de armas -con un socio tan importante como Irán- no le permite adherir a los nuevos conceptos de seguridad.¹⁴ Este punto de vista sobre las características conservadoras

13. En los trabajos de Escudé y Fontana (1995; 1998; 1998a) no hay diferencias en este punto, entre el gobierno de Franco y el gobierno de Cardoso.

14. Siguiendo el análisis de Escudé y Fontana, teniendo en cuenta los atentados sufridos por Argentina que se adjudican a una "pista iraní", la vinculación Brasil-Irán podría

del Brasil también es compartido por Torcuato Di Tella, para quien las condiciones de su desarrollo, la existencia de un amplio sector de mano de obra barata y subocupada, crea un contexto social y político muy distinto al de la Argentina. Para este autor, el hecho de que "en el vecino país se han dado las condiciones para lo que Arthur Lewis llama una *industrialización con oferta ilimitada de mano de obra*" (Di Tella, 1995, p. 6), ha retrasado el proceso de construcción de una sociedad con presencia fuerte del sindicalismo y de partidos políticos populares, a diferencia de lo que fue el caso argentino.

7. Una síntesis de los puntos de conflicto que, desde la perspectiva argentina, afectan las relaciones Argentina-Brasil

Como ha podido observarse a partir de los análisis precedentes, Argentina y Brasil tienen concepciones sobre el mundo, el nuevo orden mundial y la seguridad muy diferentes, así como también estructuras socio-económicas distintas, lo que conduce, en el caso argentino, al sustento de determinadas concepciones sobre las políticas de estado (centradas en los ciudadanos), pero no en Brasil. De ello se desprende que mientras algunas variables como el *tipo de régimen* sean consideradas hoy en Buenos Aires como un argumento de intervención (como es el caso de la *democracia*), para Brasil esto es absolutamente inaceptable.

De hecho, se piensa que los brasileños consideran como un esfuerzo por resucitar la Santa Alianza el hecho de recurrir a la democracia, su defensa o sostenimiento, como fundamento de intervención. Dos principios que para Itamaraty siguen siendo pilares de sus principios de política exterior; la autodeterminación y la no intervención en los asuntos de otros estados, son cuestiones que para la actual política exterior argentina son relativas.

Los puntos más importantes de conflicto se centran en:

1) Siendo para la Argentina fundamental su relación de alineamiento con Estados Unidos (que se explica por la concepción de que la limitación externa particular más importante para las políticas exteriores latinoamericanas es Estados Unidos y que el camino para ejercer influencia en la agenda internacional es a través de esa potencia), cualquier política exterior de un país importante —como es el caso de Brasil— que no se asocie a la visión argentina *no es funcional a su interés nacional*. Brasil adquiere para Argentina un carácter instrumental en su inserción internacional y en la consolidación de las relaciones argentinas de amistad y cooperación con Estados Unidos. Esto lleva a Argentina a buscar limitar cualquier nivel de confrontación eventual de Brasil con Estados Unidos, lo que explica los esfuerzos por plegar a Brasil a la política global y hemisférica de seguridad norteamericanas.

transformarse en la dimensión brasileña de las amenazas a la seguridad argentina. Este hecho, de llegar a producirse un nuevo atentado, podría poner en muy difíciles términos las relaciones bilaterales.

2) Desde una perspectiva argentina de corto plazo, la prioridad de la relación con Brasil no va en detrimento de una relación privilegiada con los Estados Unidos, ya que mejores relaciones con los Estados Unidos amplían la capacidad de diálogo con Brasil y viceversa. Desde una perspectiva de mediano plazo esta estrategia, según autores argentinos, será coherente y beneficiosa para ambos países *sólo si Brasil se incorpora plenamente a la estrategia de acercamiento iniciada por la Argentina con Estados Unidos* (de la Balze, p. 16). Por lo tanto, se plantea la necesidad y conveniencia de que la Argentina y Brasil desarrollen, conjuntamente, relaciones privilegiadas preferenciales con Estados Unidos, a través de la creación de una zona de libre comercio hemisférica y de una alianza en temas estratégicos y militares, así como con la Unión Europea. *Esto supone que Brasil no debe asumir roles ni políticas que sean conflictivas con Estados Unidos.*

3) La persistente influencia de los intereses militares y las concepciones geopolíticas en países vecinos (Brasil, Chile) es un obstáculo para la puesta en práctica de la política exterior argentina (Escudé y Fontana, 1995, pp.11-12).

4) El Mercosur y la creciente interdependencia económica y política con Brasil representa una *amenaza al alineamiento de la Argentina con Occidente* (Escudé y Fontana, 1995, p. 5).

5) Subsisten diferencias relevantes en las visiones que cada uno de los países tiene sobre el escenario internacional y sobre su estrategia de inserción en el mundo político y estratégico contemporáneo (De la Balze). Las principales divergencias entre Argentina y Brasil surgen de las distintas concepciones del pensamiento estratégico en ambos países. Comprendiendo que éste constituye uno de los puntos claves sobre las diferencias bilaterales, vale la pena revisarlo desde la perspectiva de algunos autores que han hecho un seguimiento del tema.

Para De la Balze, persisten aún diferencias importantes entre Argentina y Brasil respecto de sus visiones estratégicas globales de la política mundial. Las principales diferencias se aglutinan alrededor de dos grandes temáticas: por un lado, percepciones diferentes de la potencial amenaza externa y su correlato, la estrategia de seguridad, y, por otro lado, la definición de los niveles de conflictividad y cooperación que caracterizan las relaciones Norte-Sur y la naturaleza de la relación a desarrollar con los países avanzados, en particular con Estados Unidos (De la Balze, p. 111).

La política de seguridad implementada por el gobierno argentino actual tiene como objetivo fortalecer las políticas de seguridad colectivas impulsadas por Estados Unidos, en colaboración con las Naciones Unidas. Asimismo, la Argentina comparte la nueva visión sobre la seguridad regional, identificada bajo el concepto de "la seguridad cooperativa" promovida por Estados Unidos.

Argentina se ha transformado en una entusiasta impulsora de los nuevos mecanismos de seguridad: no proliferación de armas de destrucción masiva, medidas de fomento de la confianza, prevención de conflictos y fortalecimiento del control civil sobre las estructuras militares nacionales.

Desde esta lectura, la posición brasileña no puede ser más diferente. Apoyándose en el pensamiento de Mota Sardenberg y en expresiones de altos funcionarios de Itamaraty, se concluye en Buenos Aires que el Brasil ve el nuevo contexto internacional tanto como un mundo de oportunidades potenciales y relativas, así como una fuente potencial de riesgos y amenazas para la seguridad y el desarrollo de los países periféricos.

Según Escudé y Fontana, la ideología que predomina en los círculos gubernamentales, diplomáticos y militares brasileños es totalmente diferente a la que predomina en Argentina. Este contraste en el pensamiento estratégico ha conducido a enérgicos intentos brasileños de adoctrinar a los funcionarios argentinos con lo que para ellos es *la buena doctrina* (Escudé y Fontana, 1995; 1998; 1998a), y “el Mercosur se ha transformado en un terreno fértil para su mensaje en segmentos significativos de la sociedad y burocracia argentinas” (Escudé y Fontana, p. 23). Esta preocupación surge porque ese suelo fértil en sectores influyentes de Argentina es abonado por el alto grado de afinidad cultural, la creciente importancia económica y política del Mercosur y la cooperación militar bilateral.

Haciendo una revisión del “mensaje brasileño”, explicitado en la visita de varias delegaciones a las que Escudé y Fontana remiten, éstos lo resumen en los siguientes puntos relevantes:

- Ya no existen razones para temer un peligro a la seguridad desde países vecinos, un tema que en lo que se refiere al Brasil la Argentina está de acuerdo.
- Para los brasileños, no hay necesidad de progresos adicionales en términos de control de armas convencionales y establecimiento de mecanismos de seguridad cooperativa, algo en lo que la Argentina de hoy discrepa totalmente.
- Para Brasil, el auténtico problema de seguridad para los países del Cono Sur proviene de Estados Unidos, afirmación con la cual “Argentina está en absoluto y total desacuerdo” (Escudé y Fontana, p. 23).¹⁵ *La Pax Americana*, bajo un proyec-

15. Según Escudé y Fontana, las argumentaciones brasileñas, claramente expuestas en Buenos Aires, se sintetizan en expresiones del general Manuel Texeira, el almirante José do Amaral Oliveira, el coronel Morgado y el doctor Antonio Carlos Pereyra. Según estos autores, en el seminario “Fuerzas Armadas 2000”, llevado a cabo en Buenos Aires el 28 de junio de 1994, “se señaló claramente que el problema más importante enfrentado por los países de la región provenía de la combinación del subdesarrollo con la política hegemónica de Estados Unidos. Se afirmó que esta política hegemónica tenía lugar en un contexto de globalización económica y de ensanchamiento de la brecha entre los países pobres y los países ricos, y que entre otros mecanismos para mantener el *status quo* Estados Unidos opera para obstruir la adquisición de alta tecnología por parte de países como la Argentina y Brasil. Más aún, se alegó que el aspecto militar de esta política es el concepto de seguridad cooperativa, que cristaliza la hegemonía de Estados Unidos y avanza hacia la disolución de las soberanías estatales, que ya se encuentran adversamente afectadas por el proceso de globalización económica. Por consiguiente, están en contra de cualquier propuesta para la construcción de un siste-

to de seguridad interestatal, es una política de hegemonía de Estados Unidos, apoyado por Argentina.

- La Argentina y sus propuestas sobre CBMs y las reducciones de armas son un modelo peligroso para los intereses de los militares brasileños; percibidas como una amenaza para sus corporaciones e industrias militares. Sin embargo, los autores argentinos señalan que detrás de estas percepciones brasileñas está el condicionamiento de persistentes delirios de grandeza sobre su futuro como potencia mundial, no muy diferentes a los que afectaron a la Argentina en el pasado.¹⁶ Entre éstos está su aspiración a ocupar un sillón en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a lo que Argentina se opone, no porque esté contra el Brasil sino porque ello contradice sus ideas acerca de la gobernabilidad del orden interestatal.

- Las diferencias en el pensamiento estratégico de los gobiernos de Argentina y Brasil están en cierta forma condicionadas por las diferentes circunstancias e intereses de ambos países, en las cuales se incluyen grados de vulnerabilidad financiera, el peso de la industria militar, las percepciones sobre la erosión de la soberanía estatal, etcétera.

Sin embargo, es coincidente en la visión de los críticos argentinos de la política exterior y de seguridad brasileñas que la aspiración de Brasil de ser considerado una potencia mundial es una fuente de conflictos potenciales. De la Balze considera que Brasil no podrá transformarse en una gran potencia regional e incrementar su autonomía si no fundamenta dicha estrategia en una estrecha cooperación con la Argentina, en el marco de una integración regional cooperativa. "En mi opinión -dice el autor- la búsqueda excluyente por parte de Brasil de una *vía separada* para alcanzar su autonomía internacional y su desarrollo económico generará rivalidades estériles y artificiales en la región, que imposibilitará la concre-

ma hemisférico de seguridad estatal. En su opinión, los países afectados por estos intentos hegemónicos deben unirse a los efectos de estar en una mejor posición frente a los poderosos; deben resistir todos los intentos de subordinar o debilitar sus instituciones militares; deben mantener sus identidades nacionales claramente diferenciadas, y muy especialmente, deben obtener acceso a la alta tecnología que les es negada.

"Más específicamente, el Dr. Liverio Pereyra, presidente del IBAE, señaló el peligro de la erosión de las soberanías nacionales. Existe según él una contradicción entre la globalización económica y la seguridad nacional, enfatizando que aún no ha sido suficientemente discutido el papel que los países de la región le permitirán jugar a Estados Unidos. Enfatizó los intentos hegemónicos de Estados Unidos y dijo que claramente existe una potencial confrontación entre *el Plata y el Norte*" (Escudé y Fontana, 1995, pp. 23-24).

16. Dicen estos mismos autores: "en segmentos significativos de la sociedad brasileña, incluyendo los militares y la dirigencia política, aún sobrevive con fuerza la idea de que Brasil tiene un *destino manifiesto* como potencia mundial. Cuando les viene bien para seducir a sus vecinos, incluyen al Mercosur en el cuadro" (*Ibid.*, p. 28).

ción de ese objetivo" (p. 124) y, al igual que Escudé y Fontana, considera que el ejemplo fracasado de la Argentina del período posterior a 1943 debería servir de recordatorio.

Según Escudé y Fontana, el hecho que Brasil no lleve a cabo ninguna -o lo haga escasamente- de las políticas de seguridad de Argentina genera una percepción de desconfianza sobre ese país. En Occidente se ve a Brasil como un país donde las concepciones geopolíticas cuentan con prestigio y una influencia considerable, a lo que se agrega el hecho de que los militares en Brasil no fueron desprestigiados por la política implementada; las fuerzas armadas mantienen una vinculación estrecha y armoniosa con las élites políticas y diplomáticas y se han mantenido plenamente integradas al sistema político. Esto hace que el peso e influencia del sector militar en las políticas de seguridad sea grande. La vigencia en Brasil de estas concepciones ha sido un obstáculo para la instrumentación de la política argentina de seguridad (Escudé y Fontana, 1998).

La política brasileña de defensa de 1996 puede estar construida como un medio para alejar a la Argentina de Estados Unidos, pero ella no ha cambiado de ningún modo el "firme alineamiento estratégico del gobierno argentino con Estados Unidos" (Escudé y Fontana, 1998a, p. 76). Las diferencias en las concepciones sobre seguridad entre Argentina y Brasil son una limitación objetiva para la creación de condiciones de estabilidad a largo plazo en la subregión y reflejan la asimetría de los progresos en la integración económica y la seguridad.

Con el advenimiento de Cardoso las políticas de seguridad de Brasil y Argentina han comenzado a converger (Escudé y Fontana, 1998, pp. 96-97). Desde esta visión, que los autores consideran generalmente aceptada en Argentina, Cardoso ha moderado la influencia de las visiones del pensamiento dominante en Brasil, manifestadas por personalidades como los miembros del Instituto Brasileño de Asuntos Estratégicos (IBEA); y por personalidades como el almirante Amaral, el general Texeira, el periodista Pereyra y el intelectual Helio Jaguaribe.

"Brasil ha sido reacio a una instrumentación plena del concepto de seguridad cooperativa, que implica que los estados renuncien parcialmente a su autonomía en materia de seguridad y se comprometan a sistemas de consulta, coordinación e intercambio de información" (Escudé y Fontana, 1998, p. 117).

Al tener una percepción de conflicto entre los intereses de los países del Sur y los países del Norte -que la Argentina descarta porque considera que gracias a la globalización este conflicto está superado- Brasil ve la necesidad de acumular poder estatal porque el auténtico problema es que los riesgos para la seguridad de los países del Cono Sur provienen de Estados Unidos.

"Los militares del Brasil perciben toda limitación de su autonomía frente a sus vecinos (por medio de la institucionalización de medidas de confianza

mutua) como una ganancia neta para las pretensiones hegemónicas estadounidenses" (Escudé y Fontana, *ibid.*)

Señales de acercamiento y convergencia entre Argentina y Brasil se han dado bajo Cardoso, que ha implementado internamente medidas que refuerzan el control civil, la coordinación entre las tres fuerzas armadas, la difusión pública de la nueva política de defensa nacional, etcétera. Asimismo, el proceso de acercamiento se ha profundizado con la firma del Memorándum de Entendimiento entre ambos gobiernos en materia de seguridad internacional (abril de 1997). Pero, para los críticos más importantes, estos acontecimientos no han hecho desaparecer las divergencias en el pensamiento y las percepciones estratégicas de ambos países.

"Puede conjeturarse razonablemente que Cardoso está llevando al país al conocimiento de que en la actualidad es muy costoso y difícil rechazar completamente una aceptación de demandas internacionales por transparencia en cuestiones de seguridad y que Brasil ha optado entonces por ofrecer transparencia en un nivel subhemisférico, esto es, con la exclusión de Estados Unidos, en un área geográfica limitada, en la cual pueda aspirar a la hegemonía sin ninguna pérdida real de autonomía *vis-à-vis* los Estados Unidos u otras grandes potencias, que es lo que realmente quiere evitar" (Escudé y Fontana, 1998a, p. 77).

Algunos autores argentinos consideran que Brasil excluyó el tema de "la alianza extra-OTAN de Argentina" de su *agenda negativa* con el objetivo de esperar de Argentina una actitud de apoyo para su candidatura como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU (Busso, 1997).

De la Balze considera que la creación de una capacidad militar autónoma por parte de Argentina y Brasil, como proponen Nogueira Batista (1992) y Helio Jaguaribe (1992), que no esté estrechamente coordinada con (léase supervisada por) Estados Unidos, condenaría irremediablemente al fracaso el exitoso proceso de integración regional en marcha. Este objetivo de autonomía es impensable desde la óptica de lo que, según Escudé y Fontana, debería hacer la Argentina.

El punto ideológico central que opone a ambos países es que en Brasil las dirigencias están inspiradas por *pensamientos realistas que asumen que la acumulación de poder estatal es el objetivo prioritario de los estados; principios que están completamente contrapuestos a la ideología que inspira las políticas argentinas, que subordinan el poder y la soberanía estatal "al bienestar ciudadano, a la libertad y a la democracia"* (Escudé y Fontana, 1995, p. 24).

8. La dimensión económica: MERCOSUR, NAFTA-ALCA Y ALCSA

En la opinión pública y en la alianza UCR-FREPASO, el Mercosur es y debe seguir siendo el principal objetivo de la política exterior argentina. El mismo pasa, nece-

sariamente, por una alianza cada vez más estrecha con Brasil, para lo cual el Mercosur debería retomar una senda de "integración estratégica".¹⁷

Para analistas como Atilio Borón, Brasil se ha opuesto con más vehemencia a la aspiración norteamericana de disciplinar económicamente a la región a través de ALCA. Desde esta perspectiva, Brasil busca fortalecer al Mercosur.

No obstante, hay matices en esta coincidencia. Desde perspectivas distintas Argentina y Brasil han hecho su apuesta al Mercosur: Brasil, viendo en él un instrumento para su disputa con Estados Unidos y Argentina para fortalecer su comercio exterior y reducir el predominio hegemónico subregional del Brasil.

Para los círculos diplomáticos, el brasileño está mucho más comprometido con el Mercosur que el argentino.

Sin embargo, en Buenos Aires existen posiciones encontradas dentro de la actual formulación de política exterior, entre aquellos que ven al Mercosur como una apuesta importante y los que ponen de relieve el papel que éste podría jugar en beneficio de una política de hegemonía brasileña en el Cono Sur.

Es interesante, en este sentido, revisar las opiniones de un especialista extranjero, Joseph Tulchin. En un reciente reportaje publicado en Buenos Aires, Tulchin dice: "la Argentina no acepta ser segundo en el Mercosur. Hay una tradición en sostener esa política. Si uno mira objetivamente al Mercosur, Brasil lo maneja y la Argentina no va a aprovechar los beneficios del Mercosur si no reconoce que no son países simétricos" (1998, p. 28).¹⁸

Argentina y Brasil, desde la reunión de Belo Horizonte que consolidó las posiciones preliminares (Denver, 1995; Cartagena, 1996), han mantenido una posición conjunta frente a Estados Unidos sobre el camino a seguir para la constitución del ALCA.

Existe coincidencia entre Argentina y Brasil, en el sentido de que primero hay que construir los bloques (*building blocks*), por lo cual ALCA debería coexistir con el Mercosur, posición contraria a la de Estados Unidos, que propugna la negociación particular de cada país con el área de libre comercio, a través del Naf-ta (*one for all*). La posición pública brasileña, sin embargo, ha sido más evidente.

No obstante, entre los formuladores y decisores de Buenos Aires parece predominar hoy la idea de que ALCA no es un tema clave y que no se podrían negociar aranceles con Estados Unidos si antes no se negocian las "reglas del juego". Aun los más férreos defensores del alineamiento con Estados Unidos (por ejemplo, Carlos Escudé) dicen "no a la estrategia norteamericana de negociación bilateral."

17. Sobre esta interpretación de una concepción "estratégica" de la integración, que el modelo Mercosur firmado por Collor y Menem abandonó, hemos hecho diversos análisis a los que remitimos; en especial, "El Mercosur"..., 1997, pp. 99-138.

18. En este sentido son coincidentes las apreciaciones acerca de que estas asimetrías con Brasil, lejos de reducirse, aumentan, dadas las diferencias apreciables respecto de los incentivos dados a la modernización productiva y a las condiciones de inversión. Véase al respecto, por ejemplo, *El Economista*, Buenos Aires, 28 de agosto de 1998, p. 8.

En cuanto a ALCSA parece existir en Argentina una posición coincidente, en el sentido de considerar que esta propuesta ha sido una pretensión brasileña para hacer de América del Sur su propio ALCA. La crítica argentina a la propuesta formulada por Itamar Franco se dirige tanto hacia la forma "unilateral" de declararla —lo que ponía en duda el valor de "socio estratégico" que Brasil le asigna supuestamente a Argentina—, como hacia su objetivo, que pone en cuestión el valor intrínseco del Mercosur (Bernal-Meza, 1997; 1998; 1998a).

Conclusiones

Es paradójico el curso de la historia: durante los años 1945 a 1976, aunque con ciertos intervalos, la percepción argentina era que Brasil constituía el apoyo sudamericano a las políticas hegemónicas norteamericanas. Ahora ha cambiado el actor que opera como soporte subregional. Éste, según lo definen hoy en Brasil, es la Argentina.

Existe una coincidencia muy estrecha en las concepciones sobre la seguridad global y regional entre Estados Unidos y Argentina. A su vez, Argentina y Brasil tienen claras y abiertas discrepancias en el plano del pensamiento estratégico, y existe una clara disputa entre Estados Unidos y Brasil sobre estos temas.

Para los formuladores y tomadores de decisión de la política exterior argentina actual, Brasil tiene una visión del mundo equivocada ya que la *globalización* ha dejado obsoleto el conflicto entre el Norte y el Sur. Brasil se opone a Estados Unidos porque tiene el complejo de creerse potencia mundial y la pretensión de ser considerado como tal, algo que los decisores argentinos hoy no están dispuestos a otorgarle. Hay una asimetría de poder entre Estados Unidos por una parte y Argentina y Brasil por otra que Brasil no ve. Por lo tanto, Brasil mantiene con Estados Unidos una disputa sin sentido que dificulta una proyección política de la relación Argentina-Brasil y del Mercosur.

El sustento político de esta pretensión está dado por los paradigmas y enfoques teóricos que fundamentan su política exterior y de seguridad (concepción estado-céntrica; realismo; enfoque geopolítico), y se contraponen a la visión argentina. Por lo tanto, la continuidad de las políticas exterior y de seguridad de la Argentina encuentran en su socio Brasil un serio escollo para su desarrollo futuro, lo que podría llevar a importantes dificultades bilaterales.

Según el pensamiento más influyente en la política exterior argentina actual, en Brasil persisten delirios de grandeza sobre su futuro como potencia mundial, cuestión que pone en peligro las relaciones bilaterales. Según esos analistas, el presidente Cardoso ha hecho importantes esfuerzos por limitar las diferencias políticas con Argentina pero no ha podido inducir a Brasil a una posición más cercana a Occidente y, por tanto a Argentina, porque las élites brasileñas y el *establishment* no están dispuestos a renunciar a la acumulación de poder estatal como objetivo básico. La explicación radicaría en que gobiernan un país considera-

blemente menos democrático política y socialmente, un país esencialmente más oligárquico.

La extensión de su política a las relaciones con Argentina se resume en conducir a ésta a aceptar su visión sobre el orden mundial y sobre el papel hegemónico de Estados Unidos en el Cono Sur; percibiéndose esfuerzos brasileños por poner a Argentina políticamente bajo su égida.

Debemos coincidir en que la aspiración brasileña a ser considerado una gran potencia es una fuente de conflictos tanto con Estados Unidos como con Argentina. Para Buenos Aires, actualmente no puede considerarse la posibilidad de creación de una capacidad militar-estratégica bilateral argentino-brasileña sin la coordinación con Estados Unidos. Mientras prevalezcan en Buenos Aires las actuales políticas, las tendencias en Argentina y Brasil serán divergentes.

Brasil es considerado una cuña conflictiva en las relaciones entre Argentina y Estados Unidos pero en Buenos Aires se asegura que no se permitirá que esto ocurra de la misma forma en que no se permitirá que Estados Unidos sea una cuña en las relaciones entre Argentina y Brasil.

Para la Argentina del gobierno de Menem, Brasil apunta a mantener una hegemonía en el área geográfica subhemisférica. Ofrece transparencia en cuestiones de seguridad en esta misma área pero sin que ello implique una pérdida real de autonomía *vis-à-vis* los Estados Unidos.

Se desprende de aquí una gran paradoja: a medida que se ha fortalecido el acercamiento económico y ha progresado el Mercosur, las respectivas políticas exteriores y de seguridad de ambos países se han ido diferenciando.

Podría considerarse, sin embargo, que, al cambiar Argentina sus percepciones sobre las relaciones con Estados Unidos y la seguridad (global y hemisférica), el actor menor (Argentina), que opta por el desarme nuclear, deja aislado al segundo actor de poder hemisférico (Brasil), que obligaría a este último a cambiar sus perspectivas de conflicto con la potencia hegemónica.

Como el gobierno del presidente Menem terminó en 1999, es posible que esta tendencia divergente se revierta, como consecuencia de un cambio en la política exterior argentina, en particular un retorno a concepciones estado-céntricas, la revisión del alineamiento con Estados Unidos y de sus concepciones globales, incluyendo una visión estratégica de la integración bilateral que hoy está ausente.

Desde una perspectiva más amplia y menos comprometida ideológicamente con los paradigmas que sustentan la actual política exterior argentina, se considera también en Buenos Aires que Argentina y Brasil plantean sus relaciones con Estados Unidos de manera disímil, sobre la base de las diferentes posiciones que como países tienen respectivamente en la nueva estructura de poder mundial que emergió después del fin de la Guerra Fría.

Para las interpretaciones de los formuladores y decisores de política exterior argentina las diferencias responden a los distintos paradigmas y enfoques de sus respectivas políticas exteriores. Para otros analistas más objetivos –o, al menos, más independientes– las diferencias obedecen a cuestiones más complejas.

En este sentido, algunas interpretaciones señalan que, como consecuencia de la inestabilidad política y los conflictos económicos internos del Brasil de los años 80 y 90, ese país sufrió una pérdida de posiciones en el sistema mundial. "Ante esta situación y con la llegada de Cardoso, algunos analistas sostienen que Brasil revisa su paradigma de desarrollo nacionalista y se reformula su proyección internacional global, para lo cual el diálogo con Estados Unidos se hace imprescindible, aunque el mismo se hace desde una perspectiva y en una forma distinta a la de Argentina" (Busso, p. 82).

Si bien Escudé también considera que la alianza de Argentina con Brasil cumple funciones de límite a la alianza argentina con Estados Unidos, el Mercosur es motivo de lecturas distintas. Como hemos señalado en documentos recientes (Bernal-Meza, 1998; 1998a), desde Buenos Aires se ha recriminado a Brasil la toma de posiciones de manera unilateral, entre ellas la búsqueda de su candidatura al Consejo de Seguridad y la propuesta abierta de ALCSA sin consultar y violando acuerdos y compromisos comerciales con Argentina.

Sin embargo, todo el análisis sobre las diferencias entre las concepciones globales, de la política mundial y de la seguridad existentes entre ambos países parten del supuesto de que existe en cada uno de ellos una correlación entre el curso de su política exterior y la formulación de su respectiva política externa y de comercio exterior. Es decir, se parte del supuesto que cada estado, a través de su gobierno, está implementando políticas externas e internas ajustadas a esa visión del mundo, lo que conduce a una coherencia entre concepciones y políticas. En el caso brasileño, surgen dudas acerca de si esto es realmente así. Tomando en cuenta la política interna (económica, social) y la política de comercio exterior que lleva adelante el presidente Cardoso, surge la duda acerca de si Brasil hace en política interna lo que se necesita para alcanzar los objetivos que se plantean en el discurso de política exterior y de seguridad.

Revisando análisis recientes (Cervo, 1997, pp. 5-26),¹⁹ uno podría llegar a la conclusión de que con Brasil ocurre hoy lo que en los análisis sobre la política exterior mexicana se decía allá por los años 70: a una política interna más autonomista, una política exterior conservadora; a una política interna conservadora, una política exterior autonomista, activa y no alineada.

19. Sostiene este autor que bajo la presidencia de Cardoso el pensamiento brasileño es conducido al más avanzado estadio de adaptación a las tendencias del orden internacional de los años noventa, abandonando los requisitos de desarrollo interno mantenidos por la política exterior desde los años 30; aplicando una apertura del mercado interno sin negociación, privatizaciones sin cuidar el reforzamiento de la economía nacional y un sistema financiero puesto al servicio de la estabilización monetaria, con lo cual el Brasil seguiría una senda de debilitamiento y fragilidad económico-financiera igual que otros países que han aplicado la receta norteamericana.

Bibliografía

- Bandeira, Moniz (1995), *Estado nacional e Política Internacional na América Latina*, San Pablo, Editora Ensaio, 2ª edición.
- Bernal-Meza, Raúl (1989), *Cooperación y conflicto en la política exterior latinoamericana: dos enfoques*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo-Fac. de Ciencias Políticas y Sociales/CERIAL.
- (1994) *América Latina en la economía política mundial*, Buenos Aires, GEL.
 - (1997), "El Mercosur y el Área de Libre Comercio de América Latina en el contexto de la Regionalización y la Globalización", en FUNAG, *Globalização na América Latina: Integração Solidária*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 99-138.
 - (1998), "Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, en el contexto de la política exterior y el Mercosur", en Alzola, Nilsa y Cvitanovic, Dinko (comps.), *La Argentina y el Mundo del Siglo XX*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, pp. 51-77.
 - (1998a), "As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: Política Exterior e Mercosul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, año 41, n° 1, 1998, pp. 89-107.
- Buchrucker, Cristián (1997), "Amenazas globales y regionales en el pensamiento político-militar argentino: ayer y hoy", Mendoza, Universidad de Congreso, Doc. de dif. restringida; Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales.
- Busso, Anabella, *A ocho años del Alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos*, Rosario, CERIR, Cuadernos de Política Exterior Argentina, n° 10, diciembre de 1997.
- Cervo, Amado Luiz (1997), "Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, año 40, n° 2, pp. 5-26.
- Colacrai de Trevisan, Miryam (1992), "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Russell, Roberto (1992), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, op. cit., pp. 19-51.
- Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo, *Política exterior argentina 1930-1960*, Buenos Aires, Huemul, 1964.
- De la Balze, Felipe A.M. (1995), "Argentina y Brasil: Enfrentando el Siglo XXI", en F. A. M. de la Balze (comp.), *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI*, Buenos Aires, CARI/ABRA, pp. 13-130.
- Diamint, Ruth (1998), "Agenda de Seguridad de Argentina", en Francisco Rojas Aravena (editor), *La seguridad internacional en los países del ABC*, Santiago de Chile, FLACSO; versión preliminar.
- Di Tella, Torcuato (1995), *El sistema político brasileño: partidos políticos y corporaciones*, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Serie Documentos de Trabajo n° 6.
- Domínguez, Jorge (Editor) (1998), *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago, FLACSO.
- Escudé, Carlos (1992), *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.

- (1995), *El Realismo de los Estados Débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, Carlos y Fontana, Andrés (1995), *Divergencias Estratégicas en el Cono Sur: Las políticas de Seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, documento de trabajo n° 20, julio.
- (1998), "Las políticas de seguridad de Argentina: sus fundamentos y contexto regional", en Domínguez, Jorge (Editor), *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*, Santiago, FLACSO, pp. 81-123.
- (1998a), "Argentina's Security Policies", en Domínguez, Jorge (Editor), *International Security and Democracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 51-80.
- Etchepareborda, Roberto, (1967) "La política exterior argentina 1870-1920" en *Anuario de Historia*, Córdoba.
- Gualco, Jorge N. (1972), *Cono Sur: la elección de un destino*, Buenos Aires, Com. Fabril Editora.
- Guglielmelli, Juan E. (1975), "Argentina-Brasil, enfrentamiento o alianza para la liberación", *Revista Estrategia*, Buenos Aires, n° 36, sept.-octubre.
- Jaguaribe, Helio (1992), "A nova Ordem Mundial", *Política Externa*, vol. 1, n° 1, junio 1992.
- Kennedy, Paul, Chase, Robert S., Hill, Emily B. (1996), "Los Estados pivot", *Archivos del Presente (Foreign Affairs)*, Buenos Aires, año 2, n° 4, Otoño Austral/96, pp. 91-80.
- Massot, Vicente Gonzalo (1995), "Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral", en Felipe de la Balze (comp.), *Argentina y Brasil. Enfrentando el Siglo XXI*, op. cit.; pp. 217-240.
- Mota Sardenberg, Renato (1995), *Inserção Estratégica do Brasil no Cenário Internacional*, San Pablo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Saç Paulo.
- Nogueira Batista, Paulo (1992), "Nova Ordem u Desordem Internacional?", *Política Externa*, vol. 1, n° 1, junio 1992.
- Puig, Juan C., (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural en Puig (comp.)" *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, GEL.
- Rojas Aravena, Francisco (Editor), (1998), *La seguridad internacional en los países del ABC*, Santiago, FLACSO; versión preliminar.
- Rosecrance, Richard, (1986) *The Rise of the Trading State*, Nueva York, Basic Books.
- Ruiz Moreno, Isidoro, (1958) *Historia de las relaciones exteriores argentinas 1810-1955*, Buenos Aires, A. Perrot.
- Russell, Roberto (1992), "Introducción", en R. Russell (editor), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, RIAL/GEL, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 7-18.
- (1992a) (editor), *La Política Exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*, Buenos Aires, FLACSO/Grupo Editor Latinoamericano.
- Sanz, Pablo (1976), *El espacio argentino*, Buenos Aires, Edit. Pleamar.
- Tomassini, Luciano (1980), "Los estudios internacionales en América Latina: experiencias y desafíos", en Francisco Orrego Vicuña (editor), *Los estudios internacionales en América Latina. Realizaciones y desafíos*, Santiago, Editorial Universitaria; pp. 96-122.

- Tulchin, Joseph (1990), *La Argentina y Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- "La Argentina y Estados Unidos. ¿El fin de la desconfianza? Diálogo con Joseph Tulchin", *Archivos del presente*, n° 3.
- Van Klaveren, Alberto (1984), "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comp.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política Exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, tomo 1; pp. 14-49.
- Varas, Augusto, "La seguridad hemisférica cooperativa de postguerra fría" en *Paz y seguridad en las Américas*, Santiago, FLACSO, 1994.

RESUMEN

El presente estudio brinda elementos de análisis para la identificación de las divergencias en torno a las macro-cuestiones de la política exterior de Argentina y Brasil bajo las presidencias de Menem. Paradójicamente, a medida que creció -durante los años de 1990- la interdependencia económica y se profundizó la integración en el Mercosur, un proceso que suponía el abandono de la "realpolitik" y la confrontación por la hegemonía en el Cono Sur, se fueron profundizando las divergencias en torno a las interpretaciones sobre el orden mundial, sobre el carácter de las respectivas inserciones internacionales, sobre el papel que cada país aspiraba a cumplir en el nuevo contexto de "globalización" y posguerra fría y, en particular, acerca de las respectivas relaciones con Estados Unidos.

Pero si bien el núcleo central de las divergencias ha girado en torno a los aspectos antes señalados, lo que nos permite hablar de "las distintas políticas exteriores de Argentina y Brasil", son las cuestiones referidas a la agenda de seguridad las que permiten hacer el seguimiento de las divergencias. De esta forma, la preocupación esencial ha sido la identificación de las percepciones argentinas sobre la política exterior del Brasil y sobre las relaciones Brasil-Estados Unidos, leídas a través de documentos, publicaciones diversas, ensayos y entrevistas con distintos especialistas, académicos y diplomáticos, participantes del proceso de formulación e implementación de la política exterior del gobierno del presidente Menem.

El estudio contribuye a entender una parte sustancial de los fundamentos de las actuales dificultades bilaterales, que se manifiestan en el ámbito comercial y del Mercosur.

ABSTRACT

This study provides analytical elements for identifying the divergences surrounding the macro-issues in Argentine and Brazilian foreign policy under Menem's presidencies. Paradoxically, as economic interdependence increased –during the 1990's– and Mercosur integration advanced, a process that supposedly involved giving up "realpolitik" and confrontation over the hegemony of the Southern Cone, there were greater divergences over interpretations of the world order, over the nature of their respective entry into the international system, on the role each country aspired to play in the new "globalisation" and post-Cold War context and, particularly, over their respective relationships with the United States.

But although the core of the divergences has had to do with the foregoing factors, what allows us to talk of "the different foreign policies of Argentina and Brazil" are the issues relating to the security agenda, which enable us to trace the divergences. Thus, the essential concern has been to identify Argentine perceptions of Brazil's foreign policy and Brazil-United States relations, in documents, various publications, essays and interviews with different specialists, academics and diplomats who have participated in the process of formulating and implementing the foreign policy of President Menem's government.

This study contributes to an understanding of a substantial part of the reasons for the current bilateral difficulties manifested in the trading and Mercosur contexts.