

ARTIGO ACADÊMICO

Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?

Bernabé Malacalza

Juan Gabriel Tokatlian

Resumen: Este es un esbozo de investigación cuyo propósito es intentar explicar dos procesos, no lo suficientemente abordados por la literatura académica, que hoy están vigentes en la relación entre Argentina y Brasil: la desintegración regional y el desacoplamiento bilateral. A partir de un análisis de la evolución del vínculo bilateral, aquí advertimos sobre los riesgos de la falta de diálogo estratégico y de diplomacia conjunta de tipo económica y ante el desastre, así como sobre las cada vez más frecuentes medidas individuales inconsultas y contrapuntos rígidos existentes entre ambos países.

Palabras Clave: desintegración regional; desacoplamiento bilateral; análisis de política exterior; relaciones Argentina-Brasil; MERCOSUR.

Argentina and Brazil: Between Disintegration and Decoupling?

Abstract: This paper is a research draft that intends to explain two current processes in Argentina-Brazil relations, not sufficiently addressed by the academic literature: regional disintegration and bilateral decoupling. Based on an analysis of the evolution of bilateral ties, we call attention to the strategic risks associated with a lack of dialogue and joint economic and disaster-response diplomacy. We also warn about the increasingly frequent and inconsistent individual measures and rigid counterpoints between the two countries.

Keywords: regional disintegration; bilateral decoupling; foreign policy analysis; Argentina-Brazil relations; MERCOSUR.

El devenir y la comprensión del vínculo bilateral entre la Argentina y Brasil han pasado por diferentes etapas. A lo largo del siglo XX hasta la década de 1980, el análisis estuvo dominado por perspectivas geopolíticas sobre los fenómenos de la competencia y la rivalidad por entonces prevalecientes en la relación entre ambos países. La tensión latente argentino-brasileña era, en parte, sucesora de la hispanoportuguesa. Los resabios de la época colonial, además de la falta de sincronización entre los respectivos procesos de desarrollo económico, contribuyeron a construir imágenes parciales y sesgadas en la visión que cada uno se fue formando del otro. Una resultante importante – e indeseable – de ello, señaló Helio Jaguaribe (1982), fue la intensificación de una disputa “retórica” por la supremacía en América del Sur hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. La literatura académica de la época se abocó entonces a estudiar los desencuentros y encuentros bilaterales signados por una historia de avances y retrocesos diplomáticos, acompañados de un bajo nivel de confianza mutua y de una muy escasa institucionalización de los lazos (Lafer & Peña 1973, Puig 1975, Perez Llana 1975, Tulchin 1980, Jaguaribe 1982, Peña 1982, Selcher 1985, De Camargo & Ocampo 1988).

Las transiciones a la democracia de la Argentina, en 1983, y de Brasil, en 1985, dieron inicio a una segunda etapa, cuando se incorporan al análisis en forma creciente elementos propios de una incipiente convergencia entre ambos. El proceso tendiente a mayores grados de integración política, que decanta posteriormente en la creación del MERCOSUR en 1991, da comienzo a una era de acuerdos: primero, asentados en el diálogo estratégico Alfonsín-Sarney (Russell & Hirst 1987, Hirst 1988a, Hirst 1988b); luego, ya en la década del noventa, bajo la fórmula del regionalismo abierto en un período de notable predominio de Estados Unidos, la potencia triunfante de la Guerra Fría. Desde allí, el análisis de los logros y las dificultades en el camino hacia la integración comercial moldea los trabajos académicos hasta el comienzo del siglo XXI (De Camargo 1992, Hirst 1992, Lafer 1997, Lladós & Guimarães 1999, Bernal-Meza 1999, Da Motta Veiga 1999, Bouzas 2001, Bouzas & Fanelli 2002).

La tercera etapa es inaugurada en los años 2000 dentro de una atmósfera de relaciones económicas relevantes, diálogos intersociales en ascenso y coincidencias en las orientaciones de política exterior entre ambos países que abren oportunidades para desarrollar una nueva agenda conjunta de integración. En ese contexto, parece

Bernabé Malacalza es investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Juan Gabriel Tokatlian es profesor plenario y vicerrector de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

avanzar en Brasilia y Buenos Aires la “lógica de la autonomía” por sobre la “lógica de la aquiescencia” (Russell & Tokatlian 2013) en clave de aspiración de gran estrategia. La proverbial competencia de antaño se diluye, aumenta la cooperación, Brasil intenta proyectarse como una potencia emergente y la Argentina procura preservar una condición de poder regional. Son tiempos en que se configuran percepciones distintas sobre los dos países: sobresale más la autoestima brasileña y la sensación de declive argentino. En efecto, los trabajos académicos abordan las percepciones de las elites, aspectos relativos a la integración y lecturas sobre el origen de la crisis financiera internacional y su impacto en las relaciones argentino-brasileñas (Russell & Tokatlian 2002, Malamud 2002, Saraiva 2004, Candeas 2005, Vigevani et al. 2008, Bernal-Meza 2008).

Las visiones a favor de una vinculación más estrecha y prioritaria con Estados Unidos se van diluyendo al tiempo en que se fortalecen las voces que perciben a Asia como un espacio para establecer una relación más intensa y benéfica. Así como en algún momento del siglo XX fue la potencialidad de una “carta europea” y una “carta tercermundista” a los fines de diversificar las relaciones exteriores de diversos tipo, ahora comienza a gravitar la idea de la existencia de una atractiva “carta china” (Actis 2017). Sin embargo, desde la segunda década del siglo XXI, la interacción bilateral atraviesa una etapa de intensidad y profundidad relativas más atenuadas y complicadas respecto al periodo inmediatamente anterior (Pereyra Doval 2014, Actis 2015, Busso et al. 2017).

Una cuarta etapa más reciente analiza con amplitud tanto las variables sistémicas – el fenómeno del ascenso de China y su impacto en el vínculo bilateral y en la reprimarización de las economías – como las variables domésticas – las coaliciones gobernantes y sus divergencias internas (Frenkel & Azzi 2018, Pereyra Doval & Ordoñez 2020, Belém Lopes & Lopez Burian 2018, Scholvin & Malamud 2020, Merke & Stuenkel 2020). Los cambios en las concepciones socioeconómicas y en los paradigmas de relacionamiento externo habían sido más o menos simultáneos entre Argentina y Brasil. Cuando en Brasilia prevalecía una “lógica de la aquiescencia”, en Buenos Aires ocurría lo mismo; y a la inversa, cuando en Buenos Aires predominaba la “lógica de la autonomía”, en Brasilia era similar. Sin embargo, el elemento novedoso ocurre en 2019, a partir de la llegada al poder de Jair Bolsonaro, cuando se divisa un giro en la política exterior brasileña.¹ Así emerge una serie de trabajos

1. Nunca antes desde el advenimiento de la democracia en la Argentina y Brasil había surgido un mandatario en alguno de los dos países que sistemáticamente se manifestara agresivamente hacia el otro país, tal el caso del presidente Jair Bolsonaro. Quizás él expresa lo que se podría llamar la “diplomacia del enfado” y que Todd Hall (2011) desarrolló para definir una forma de política exterior: la *diplomacy of anger*. Para él ese tipo de diplomacia es un tipo específico de acción política que adoptan los decisores. Esta diplomacia tiene una lógica distintiva, sigue una trayectoria determinada y se despliega en ciertas ocasiones mediante una reacción vehemente que no pareciera actuar en función de un cálculo costo-beneficio. La “diplomacia del enfado” no es la demostración de una política exterior cínica, torpe o vacía. Puede ser un recurso efectivo, por ejemplo, respecto a la política interna (electoral, gubernamental), al tipo de liderazgo que se pretende demostrar y a la pugna frente adversarios domésticos. Puede localizarse en el más alto tomador de decisiones (un mandatario) y/o puede reflejarse en varios decisores. El enfado con la Argentina fue elocuente en el caso de Bolsonaro, pero también en el del canciller Ernesto Araujo y el ministro de economía Paulo Guedes.

que explican los retrocesos a través de la falta de coincidencia de los partidos en el poder, en cuanto a la política exterior, el modelo de desarrollo, la relación con las grandes potencias, o las diferencias ideológicas y percepciones de las elites (Frenkel & Azzi 2018, Caetano et al. 2019, Hoffmann 2020, Zelicovich 2020). En suma, en la actualidad han aumentado los análisis académicos de economía política que reflejan el evidente y gradual deterioro de la sociedad estratégica argentino-brasileña.

En este trabajo no interesa poner el foco en las implicancias que puede tener para la integración la existencia de posturas ideológicas opuestas y que podría constituir un fuerte agravante del deterioro del vínculo bilateral, sino en las causas profundas que han favorecido las tendencias a la desintegración regional y al desacoplamiento bilateral entre Buenos Aires y Brasilia. Las preguntas que aquí nos planteamos se relacionan con los factores de fondo: a) ¿en qué consisten los procesos de desintegración regional y desacoplamiento bilateral?; b) dentro de este contexto, ¿qué cuestiones clave del acoplamiento bilateral se muestran vigentes en los ámbitos diplomáticos políticos y económicos?, ¿cuáles se han roto o perdido?, ¿cuáles se perciben frágiles?; y c) ¿se puede proyectar una agenda para renovar y relanzar política y económicamente la relación bilateral?, ¿cuáles podrían ser los temas pertinentes?

DEFINIENDO DESINTEGRACIÓN REGIONAL Y DESACOPLAMIENTO BILATERAL

Es posible afirmar que, desde mediados de la década del ochenta del siglo XX hasta los primeros tres lustros del siglo XXI, y a pesar ciertos vaivenes y tropiezos, la relación entre la Argentina y Brasil fue estable. En los últimos tiempos parece evidente un gradual e inquietante deterioro de la cultura de la amistad entre ambos países. Ello se manifiesta en dos procesos concretos: la desintegración regional y el desacoplamiento bilateral. El primero, en el plano subregional, está relacionado con el estado de la desintegración del MERCOSUR; el segundo, en el plano de las políticas públicas y de las interacciones económicas y sociales, está ligado al grado de desacoplamiento entre los dos países. Cabe remarcar, de entrada, que la mayoría de las investigaciones sobre las relaciones bilaterales argentino-brasileñas han centrado sus esfuerzos en tratar de explicar cómo y por qué ambos países han procurado asociarse. La desintegración y el desacoplamiento han sido, en cambio, muy poco estudiados: se los considera una anomalía y resultan, por supuesto, indeseables.

La noción de desintegración regional admite varias acepciones.² Una de ellas significa destruir por completo; otra, perder cohesión y fortaleza. La literatura de

2. Entre los estudios que abordan la cuestión de la desintegración podemos mencionar Eppler et al. (2016), Hooghe & Marks (2009), Jachtenfuchs & Kasack (2017), Jones (2018), Vollaard (2014) y Webber (2014).

relaciones internacionales identifica dos tipos de explicaciones analíticas al fenómeno de la desintegración: las basadas en factores exógenos y las centradas en los endógenos. La primera pone el acento en los cambios ambientales o sistémicos provocados por shocks externos, procesos de transición de poder internacional, crisis económica global, cambios en las percepciones de amenazas o declinación de la confianza mutua entre países socios. La segunda aborda cuestiones como las características institucionales intrínsecas, las condiciones de interdependencia económica, de infraestructura y sociodemográficas, las pujas domésticas, los cambios de régimen político y las divisiones ideológicas. No obstante, existen diversos caminos hacia la desintegración y, por lo tanto, resulta difícil formular una sola “gran teoría” al respecto. A los fines de este artículo, se asume que la desintegración, además de constituir la antítesis de la integración, refleja el ocaso de un modo de diseñar y aplicar políticas comunes y compartidas en una amplia gama de asuntos entre Estados que están vinculados por un acuerdo formalizado e institucionalizado cuyo propósito principal es configurar una comunidad política entre las partes.

En los últimos tiempos parece evidente un gradual e inquietante deterioro de la cultura de la amistad entre [Argentina y Brasil]. Ello se manifiesta en dos procesos concretos: la desintegración regional y el desacoplamiento bilateral.

La perspectiva más frecuente aplicada a la desintegración ha sido la que la define como el opuesto de la integración. Hablamos aquí de desintegración no como un *impasse* en la integración sino como un proceso multidimensional de distanciamiento y divergencia política, económica y social entre las elites y las sociedades de países que conforman un núcleo comunitario que involucra a gobiernos, empresarios, trabajadores, académicos, científicos, partidos políticos y demás actores de la sociedad civil. Ciertamente, a diferencia de la integración, ésta se enfoca en los procesos de pérdida del sentido social de comunidad, reducción de la interdependencia económica y ocaso de la convergencia política entre Estados. Esas dinámicas involucran, por ejemplo, la disminución de la cooperación y la provisión de muy escasos recursos para invertir en empresas comunes o la menor disposición al compromiso con valores compartidos que pueden promoverse a través del esfuerzo colaborativo. Un caso cercano es el de Colombia y Venezuela, que han escogido alineamientos internacionales claramente opuestos y que, de hecho, han socavado la integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Otro ejemplo es lo que ocurrió con la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC), fundada en 1985. La organización

no ha podido organizar una cumbre desde 2014. La última correspondía a Pakistán, pero con el aumento de tensiones tras los ataques terroristas en Bombay en 2016, India boicoteó los intentos de realizar tal cónclave. Llevan ocho años sin reuniones y en ese lapso Pakistán consolidó una relación muy estrecha con China, mientras que la India fortaleció su acercamiento a Estados Unidos.

Siguiendo a Deutsch (1990), la integración es “una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y poseen en conjunto propiedades sistemáticas de las que carecerían si estuvieran aisladas... Un sistema integrado se encuentra cohesionado en la medida en que puede afrontar tensiones y presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones”. Así, entonces, la integración es un proceso amplio, intenso y profundo que implica la vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar entre dos o más naciones. En síntesis, y siguiendo a Deutsch, la experiencia del MERCOSUR, en especial, en materia de integración muestra niveles elementales de cohesión. Ha podido mínimamente, con marchas y contramarchas, “afrontar tensiones y presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones”. No obstante, se refleja la ausencia de “las condiciones de fondo” para una integración exitosa. Es decir, aún se carece de “1) relevancia mutua de las unidades, 2) compatibilidad de valores y ciertas gratificaciones conjuntas reales, 3) comprensión mutua y 4) cierto grado de identidad o lealtad común generalizada”.³

A su turno, la noción de desacoplamiento bilateral refiere a la brecha entre compromisos asumidos en un vínculo bilateral y las políticas nacionales específicas vinculadas con dichos compromisos. Se trata de la diferencia entre lo prometido o estipulado formalmente y lo efectivamente consumado o concretado. En ese sentido, cabe diferenciar el desacoplamiento provocado, absoluto e inmediato del desacoplamiento contingente, relativo y gradual. El primero está signado por la determinación, de una de las partes, de provocarlo a través de un sistema amplísimo de acciones y/o sanciones inmediatas, categóricas y definitivas. El ejemplo hoy de Rusia y Occidente es ilustrativo. El segundo surge de una dinámica de acción-reacción y, a

3. Cabe aclarar que los dilemas de la integración son notorios a lo largo y ancho de América Latina. Un balance de la integración en la región entre finales de los 80 y comienzo de los 90 – de hace más de 30 años – identificaba las cuestiones que frenaban, obstaculizaban o impedían que el impulso asociativo derivara en una mayor integración. La enumeración, acotada, puede poner de relieve algunas constantes que década tras década se repiten: a) vacilación política debido al lugar distinto que cada gobierno le otorgaba a la integración; b) escasa disposición o capacidad innovadora del empresariado; c) fragilidad social derivada de la débil participación de la ciudadanía en esos proyectos; d) disparidad regional entendida como las extremas diferencias de desarrollo socioeconómico inter e intranacionales; e) insuficiencia infraestructural por la ausencia de una base física (puertos, fuentes de energía, etc.) y comunicativa (transporte, vías, etc.) acorde con la necesidad de intercambio comercial y contacto humano; f) aversión a la supranacionalidad – esto es, rechazo a ceder soberanía nacional y a aceptar la autonomía de órganos e instituciones superiores a cada Estado –; g) bajo nivel de cumplimiento de los compromisos comerciales adquiridos; h) divergencia en las opciones estratégicas de política exterior y de defensa de los países; i) reiteradas situaciones conflictivas en áreas fronterizas; j) diversas crisis económicas individuales y colectivas – por ejemplo, la de la deuda externa –, k) escaso respaldo, y eventual entorpecimiento, al proceso integracionista regional y subregional por parte de Estados Unidos; y l) insatisfacción de las naciones menores por los limitados beneficios logrados y por la persistencia de asimetrías no corregidas. Ver Tokatlian (2012).

diferencia del anterior, no está hecho *ex profeso*, es relativo, cubre una amplia gama de temas y asuntos, y es gradual porque es paulatino y va desplegándose en el tiempo. Un ejemplo reciente de este tipo de desacoplamiento bilateral es el de Colombia y Venezuela. Advertimos que el sendero que podría transitar el desacoplamiento argentino-brasileño se podría asemejar al reciente de los dos países andinos.⁴

El concepto de desacoplamiento bilateral que aquí empleamos comprende tres ámbitos: el político, el económico y el social. En primer lugar, el *ámbito político* refiere a aquellas acciones unilaterales que puede desplegar cualquier Estado, no precedidas de consultas con su contraparte y que podrían afectar seriamente el vínculo bilateral. Aquí asumimos que la política del *fait accompli* entre actores que no son grandes potencias es algo más que la antítesis de la consulta y el diálogo: refleja y puede conducir al eventual ocaso de un modo de articular y converger sobre políticas, medidas y formas de mitigar riesgos y aprovechar oportunidades mutuamente convenientes. En segundo lugar, el *ámbito económico* involucra el debilitamiento de las fuerzas productivas y la disminución de sus conexiones en dimensiones tales como el comercio, el financiamiento, las inversiones o la colaboración en ciencia y tecnología. Así, por ejemplo, podría implicar una disminución del volumen de importaciones y exportaciones entre ambos países, una caída paulatina de la interdependencia comercial; la erosión de la infraestructura de conexión o del entramado científico-tecnológico; la reducción de la inversión relacionada con la tecnología en los mercados de cada uno, o una menor disposición a la creación de empresas binacionales o conjuntas. Finalmente, el ámbito social se refiere a la pérdida de sentido de comunidad, de amalgama de valores compartidos, de lealtades a compromisos adquiridos, y de disposición a la supranacionalidad de ambas partes.

Reinhard Wolf (2002) presenta una escala de comportamiento entre países socios que se extiende desde una estrecha asociación hasta una creciente rivalidad. La escala comprende cuatro niveles que bien podrían ser leídos desde una mirada puesta en el comportamiento de países intermedios como la Argentina y Brasil. El primer nivel sería el máximo ideal positivo; por ejemplo, significa compartir una visión en materia de integración regional, buscar la concertación de posiciones en foros multilaterales, coordinar acciones para desactivar crisis vecinales, evitar posibles carreras armamentistas y/o contener interferencias externas en el área geopolítica compartida. En el segundo nivel decrecería el entendimiento y se pasaría a una ausencia de medidas colectivas o colaborativas, la reducción de consultas, la tentación de acciones unilaterales; todo lo cual generaría niveles de desconfianza y

4. Habrá que observar con detenimiento si el triunfo de Gustavo Petro en Colombia y el fracaso del "regime change" en Venezuela (promovido activamente por Washington y secundado sin disimulo por países como la Argentina – gobierno de Mauricio Macri –, y Brasil – gobierno de Jair Bolsonaro) pueden implicar un intento de revertir, así sea muy gradualmente, el desacoplamiento entre Bogotá y Caracas.

reduciría los espacios para el acuerdo. El tercer nivel podría alcanzar una situación inquietante donde serían más frecuentes las medidas individuales inconsultas, los contrapuntos rígidos y las tensiones bilaterales, hasta llegar a un extremo de conformación de sistemas de alineamientos antagónicos en política exterior, donde cada uno de los países se pliegue a una gran potencia diferente. Finalmente, el cuarto nivel correspondería a un escenario límite: el antagonismo enraizado. ¿Se encuentran hoy la Argentina y Brasil en una situación de desacoplamiento tal del vínculo que podría asemejarse al “nivel dos” detallado por Wolf o podríamos ir, por acción u omisión, camino hacia el “nivel tres”? En las dos últimas décadas, ¿qué cuestiones unieron y cuáles dividieron a Buenos Aires y Brasilia? ¿Pudieron ambos países (sus Estados y sociedades) asumir un diálogo estratégico profundo y amplio como el que caracteriza al “nivel uno”?

Es fundamental comprender que detrás del desacoplamiento suele haber una promesa incumplida, una frustración honda, una confianza perdida, una reforma irrealizada. En esencia, ello significa la primacía de la política doméstica: en el balance entre imperativo interno y responsabilidad internacional, se privilegia lo nacional. Evidentemente, la mayor interdependencia que se supone tener es percibida, después de un conjunto de experiencias, por una o ambas partes como costosa, disfuncional o intolerable: la base social y material que entrelazaba a los actores se lesiona y resulta preferible y probable el “cortarse solo”.

BUENOS AIRES Y BRASILIA: LO VIGENTE, LO PERDIDO Y LO FRAGIL

Las relaciones entre la Argentina y Brasil han estado marcadas, principalmente, por la historia de las políticas exteriores de ambos países y sus interacciones. Las construcciones de poder, los equilibrios regionales y las instituciones comunes de la integración fueron consecuencias directas de ejercicios diplomáticos impulsados por los gobiernos. De la misma forma, estas políticas han sido responsables de la cooperación y el conflicto, del acoplamiento y del desacoplamiento. No obstante, la política exterior exhibe importantes signos de complejidad en su formulación y en sus alcances, conformando una realidad que gravita más allá del curso de las relaciones diplomáticas para cubrir un amplio espectro de lazos en el ámbito económico-comercial y social-ciudadano.

La dinámica acoplamiento/desacoplamiento no es un proceso que avance de forma ordenada. No puede serlo debido a que se desarrolla a partir del accionar de una multiplicidad de actores de la política, la economía y la sociedad atravesados, a su turno, por fuerzas y fenómenos globales. Cada uno de ellos persigue objetivos que coinciden en algunas ocasiones, y cuando no lo hacen se origina una competencia

que tiene lugar en diferentes ámbitos. Del resultado de estas pujas se va derivando el desarrollo de la dinámica, muchas veces contradictoria, puesto que coexisten fuerzas centrífugas y centrípetas de la relación bilateral, cuyo peso va variando según los contextos y/o los paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo imperantes. Un modo de aproximarse a la cuestión es examinando la articulación bilateral en tres ámbitos: el del diálogo estratégico y la coordinación ante las grandes potencias, el de la diplomacia económica y el de la diplomacia ante el desastre.

El diálogo estratégico y la coordinación frente a las grandes potencias

Uno de los espacios en donde ha mermado la disposición mutua al diálogo estratégico y la coordinación frente a las grandes potencias ha sido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Desde 2004, ambos países habían acordado un mecanismo de consulta y voto de forma conjunta cuando uno de ellos ocupara un asiento como miembro no permanente. Dicho mecanismo consistía en designar un diplomático del otro país para integrar la misión del país que tenía designado el asiento. Brasil cumplió este acuerdo durante su periodo de dos años como miembro no permanente entre el 1 de enero de 2004 y finales de 2005, mientras que Argentina hizo lo propio en el bienio 2005-2006. Sin embargo, esta práctica de la “silla compartida” fue abandonada cuando Brasil ocupó un asiento en los periodos 2010-2011 y 2022-23, y en el periodo 2013-2014, cuando hizo lo propio Argentina.⁵ Tampoco, en ese ámbito, las propuestas argentina y brasileña respecto de una eventual reforma del Consejo de Seguridad han coincidido, pues Brasil ha buscado un asiento individual permanente y Argentina ha promovido la idea de un sistema rotativo.

La carencia de diálogo, consulta o compromisos prácticos sobre posturas diplomáticas es ya una constante en el G-20, donde ambos países participan en calidad de miembros. Para la Argentina, que Brasil se retirara de CELAC en enero de 2020, un ámbito que justamente este país había impulsado, en su momento, junto con México, no ha sido un dato menor. En votaciones estratégicas, como han sido la reelección de Luis Almagro al frente de la OEA en 2020, y las elecciones de la presidencia del BID en 2020 y de la CAF en 2021, Buenos Aires y Brasilia votaron diferente; y en resoluciones importantes sobre la Guerra en Ucrania, como la ES11/1 de la Asamblea General y la A/HRC/49/L.1 de la Comisión de Derechos Humanos, no coordinaron posturas. No obstante, más recientemente, y a contramano de esta tendencia, ambos países – y de manera conjunta con Uruguay y Paraguay – acordaron la creación de un grupo de negociación sobre cambio climático en el marco de

5. Ver al respecto Ares (2003).

la COP 26 en Glasgow. En suma, en esta materia, con algunas afinidades y muchos distanciamientos, está claro que ha predominado la “lógica del desacoplamiento”.

Otro de los ámbitos de convergencia política podría ser el campo de la defensa, donde podrían articularse visiones y acciones con respecto a las misiones de paz, la cooperación transfronteriza, el rol en alianzas militares y procesos de paz, en la cooperación en torno al resguardo del Atlántico Sur como zona de paz. Hacia 2002, ambos países coincidieron en la condena al terrorismo internacional y en la coordinación en la Triple Frontera a partir de la creación del mecanismo 3+1.⁶ También lo hicieron en Haití (2004-17), mediante la presencia de cascos azules en la MINUSTAH y la articulación diplomática a partir de 2005 a través del mecanismo ABC+U, de manera conjunta con los embajadores de Chile y Uruguay. A su vez, cabe destacar los ejercicios militares combinados anuales (por ejemplo, “Fraterno”, “Guaraní” y “Cruzex”); las instancias de intercambio de experiencias, como la Reunión Regional de Intercambio Militar (RRIM); el programa de intercambios de oficiales de las distintas fuerzas; la participación de la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” (FAdeA) como proveedor de partes para el avión militar Embraer KC-390 y la provisión de motores y chasis por parte de la planta IVECO de la Provincia de Córdoba para la fabricación del vehículo blindado a rueda VBTP Guaraní 6x6, o más recientemente la conformación del “Comité Bilateral de Emergencia por el Covid-19” (DPDN 2021).

Sin embargo, ni Brasilia ni Buenos Aires acordaron posiciones con respecto a ciertos aspectos relevantes de sus relaciones con Estados Unidos: Argentina fue designado aliado extra OTAN en 1997 y Brasil en 2019.⁷ Cuando en mayo de 2019 Trump notificó al Congreso su decisión de designar a Brasil como aliado extra OTAN del país, Bolsonaro correspondió el gesto: primero, al realizar la primera visita a la sede del Comando Sur en Miami de un presidente en la historia brasileña; segundo, al mostrar sintonía con el despliegue del Operativo Amazonas, un ejerci-

6. De acuerdo con documentos y pronunciamientos oficiales de la época, para Estados Unidos la importancia de la Triple Frontera (TF) como zona propicia para el “extremismo islámico” es anterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Ese evento puso a la TF en la mira de Washington; tanto que, como lo narra en el libro *War and Decision* el ex subsecretario de Defensa Douglas Feith, el entonces secretario de Defensa Donald Rumsfeld contempló un ataque de retaliación contra Al Qaeda en América del Sur, en la Triple Frontera, a pesar de que los ataques no se hubieran preparado ahí ni se hubieran perpetrado por las denominadas “células dormidas”. A su vez, el 10 de octubre de 2001, en una audiencia en el Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, el presidente del Subcomité, Cass Ballenger (Republicano, Carolina del Norte) aseveró: “También nos enfocaremos en el terrorismo en América Latina y cómo se relaciona con la guerra contra las drogas...Ambos comparten una relación simbiótica”. El informe sobre *Patterns of Global Terrorism* en 2001 del Departamento de Estado también le dedicó una sección extensa a la TF, superior a los breves tres párrafos de 2000. En 2002 y en buena medida para evitar ser identificados como un problema de seguridad para Estados Unidos, aumentar la confianza entre las partes, procurar una colaboración equilibrada, preservar márgenes de autonomía y mantener a distancia a Washington dado el valor estratégico del Acuífero Guaraní, se acordó el esquema 3 (Argentina, Brasil y Paraguay) más 1 (Estados Unidos) en torno a la Triple Frontera, destinado a intercambiar información de inteligencia. Los gobiernos de Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner fueron meticulosos en el cumplimiento del acuerdo. Así, en una entrevista al diario Perfil (23 de noviembre de 2014), el coronel Joseph Napoli, quien fuera por años la máxima autoridad militar de la Embajada de EE. UU. en Buenos Aires, afirmó: “la relación entre la Triple Frontera y la amenaza del terrorismo no es tan fuerte como creíamos en 2001”.

7. Ver al respecto Berg (2022).

cio de simulacro militar en la frontera con Venezuela que coincidió con la visita del entonces Secretario de Estado Mike Pompeo (Nepomuceno 2020). Cabe añadir, en ese sentido, que ningún presidente argentino visitó el Comando Sur; por lo que resulta evidente que los lazos militares entre Estados Unidos y Brasil son mucho más intensos que el vínculo argentino-estadounidense en esta materia; algo que tiene antecedentes históricos y que hoy sigue diferenciando a Buenos Aires y Brasilia. En parte, ello obedece al papel y peso de las fuerzas armadas brasileñas en el marco de las relaciones civiles-militares de ese país.

La coordinación entre Brasilia y Buenos Aires estuvo ausente, además, en el caso del proceso de paz en Colombia. Argentina, por ejemplo, asistió en 2016 a la firma del acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC en Cartagena, mientras que Brasil no lo hizo, reflejando diferentes miradas y grados de compromiso con el asunto. Asimismo, en un espacio común de suma importancia estratégica como el Atlántico Sur se ha evidenciado un alarmante deterioro de mecanismos de consultas. La decisión de los gobiernos de Temer, y posteriormente de Bolsonaro, de autorizar el establecimiento de una escala regular en su territorio para aviones militares británicos que se dirigen a Malvinas es quizás el ejemplo más contundente. Se trata, pues, de un retroceso en uno de los pilares principales de los acuerdos Alfonsín-Sarney (Cisneros & Escudé 2000, 534). A ello hay que sumar el estancamiento del mecanismo de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS); en parte, por la desatención de Brasil, pese a infructuosos esfuerzos de Argentina por relanzarlo, mientras el Atlántico Sur continúa configurándose como un espacio de disputa y proyección geoestratégica de las grandes potencias (Reyes 2021).

Es quizás la política nuclear el ámbito donde más ha avanzado el diálogo estratégico Buenos Aires-Brasilia desde la Declaración de Foz de Iguazú en 1985. Cabe resaltar la labor de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), creada en 1991 para propiciar el entendimiento en esta materia.⁸ En 2005, se firmó la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Política Nuclear y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación con Brasil para el Desarrollo de la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en Materia de Reactores, Combustibles Nucleares y Residuos. Además, la creación de la Comité Binacional de Energía Nuclear (COBEN) en 2008 permitió habilitar una serie de proyectos conjuntos como la construcción de los reactores RA-10 y RMB, la constitución de una Empresa Binacional de Enriquecimiento

8. En julio de 1991, ambos países sellaron el acuerdo de salvaguardias nucleares bilaterales (SCCC) que creó la ABACC para su ejecución. En diciembre de ese año, los dos países, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) firmaron también un acuerdo para la aplicación de salvaguardias amplias. Este Acuerdo Cuatripartito (AC) cumple las exigencias del TNP; cualquier protocolo adicional sería una enmienda. La ABACC y el AC constituyen los pilares fundamentales sobre los cuales se apoya la decisión estratégica de la Argentina y Brasil para el uso de la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos. Desde su adopción, éste ha sido un ejemplo mundialmente reconocido en materia de no proliferación.

de Uranio, la promesa de colaboración en la construcción del submarino nuclear brasileño y otros. Un punto muy importante a resaltar durante este período es el diálogo en foros internacionales y frente al tratado de no proliferación (TNP) y principalmente en cuanto a la posición que ambos adoptaron frente al Protocolo Adicional del Tratado de No Proliferación, acordando su rechazo hasta tanto las potencias nucleares no comenzaran a cumplir con sus compromisos asumidos en el TNP en materia de desarme nuclear. Esa posición común llevó, en 2011, a que el Grupo de Suministradores Nucleares aceptara el Acuerdo Cuatripartito (Argentina, Brasil, ABACC y OIEA) como criterio alternativo a la firma del Protocolo Adicional, lo que significó un reconocimiento de ambos países como pilares del régimen de no proliferación (Balbino 2021). Sin embargo, esta amplia y valiosa agenda de cooperación no logró traducirse en desarrollos conjuntos efectivos, y ambos países terminaron priorizando sus desarrollos nucleares individuales.⁹ Más recientemente, Brasil ha decidido iniciar negociaciones con la IAEA sobre las salvaguardias (conocidas como procedimientos especiales) para poder utilizar combustible nuclear en su programa de submarinos de combustión lenta; y, como consecuencia del acuerdo entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia (conocido como el marco de seguridad AUKUS) han aumentado las presiones para que Brasil adopte el protocolo adicional, lo que podría poner en jaque al acuerdo cuatripartito de salvaguardias con Argentina en el marco de la ABACC.¹⁰

Desde 1983 a la fecha, la concertación entre Argentina y Brasil en materia nuclear se ha planteado dos misiones principales. Primero, garantizar la transparencia, reforzar la democracia, afianzar el control civil en un área sensible y consolidar una región en paz. Segundo, preservar la simetría en una dimensión clave de la relación bilateral, superar la pugnacidad que por décadas robusteció el poder de las fuerzas armadas en ambos países y entorpeció la integración, asegurar que el vecino no desarrolle planes nucleares con fines militares, y tener una buena carta de presentación internacional como actor nuclear responsable. Los beneficios para los dos países, la región y todo el régimen global de no proliferación fueron y son palpables; por lo que cualquier intento individual o unilateral de avanzar por fuera de estos ejes fundamentales dinamitaría la confianza cons-

9. La crisis del régimen de no proliferación nuclear empezó hace mucho, pero la invasión de Rusia a Ucrania la podría profundizar y esta profundización tendría, entre otros, un eventual impacto indeseable en la relación entre la Argentina y Brasil. Distintas naciones, antes y después de la invasión rusa a Ucrania, han mostrado lo que llamamos una "tentación" nuclear. Por ejemplo, en 2019 el hijo del presidente de Brasil, Eduardo Bolsonaro, reivindicó el desarrollo de armas nucleares para que su país fuese "más respetado". Sintéticamente, el régimen de no proliferación nuclear, ya en situación crítica, ha sido socavado de manera dramática por varios países, al menos en sus anuncios y denuncias. Es probable que se abra, ahora sí, una caja de Pandora en materia de proliferación nuclear: ¿se pasará de la "tentación" al "impulso" nuclear? Si esto fuese verosímil, es urgente un nuevo diálogo entre la Argentina y Brasil sobre el tema. La creación de la ABACC en 1991 fue un hito histórico en Latinoamérica y un modelo único en el Sur Global. Un potencial desacoplamiento mayor al ya existente entre los dos países puede conducir a un escenario estratégico muy complicado. Está quien esté en los gobiernos en Brasilia y Buenos Aires, es imperativa una franca conversación al respecto.

10. Ver al respecto Comunidad Submarinista Latinoamericana (2022).

truida trabajosamente durante casi cuarenta años, poniendo en riesgo la estabilidad y la seguridad regional.

Otro de los ámbitos estratégicos en los que se ha manifestado la lógica de acoplamiento/desacoplamiento es el de la industria espacial y satelital. En el campo bilateral, al día de la fecha el proyecto más significativo de cooperación espacial es el SAC-E o SABIA-MAR (satélite argentino-brasileño de Información en Alimento, Agua y Ambiente), el primer satélite construido de manera conjunta entre ambos países desde 2011 (Diez 2016). Sin embargo, no es irrelevante recordar que, a raíz del acuerdo de Argentina con China para la instalación de la Estación de Espacio Lejano en Neuquén, se incrementaron los esfuerzos de Washington por vincular estas actividades de Beijing con una hipotética proyección militar. Asimismo, tras los gobiernos de Lula y Dilma, Brasil – en círculos civiles y militares – fue buscando la ocasión para enviar una señal a Washington de que ellos preferían a Estados Unidos. Por esa razón, en 2020, se firmó el Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas que permite el lanzamiento de cohetes y satélites que empleen tecnología estadounidense desde la base brasileña de Alcántara. En ambos casos, los acuerdos con las grandes potencias fueron resultantes de consensos domésticos. En el caso argentino, el acuerdo fue negociado por la administración de Cristina Fernández, aprobado por ley en el Congreso, y ejecutado durante el gobierno de Mauricio Macri; mientras en el caso brasileño surgió de una reunión bilateral entre Bolsonaro y Trump en 2019, para luego ser enviado y aprobado en el Congreso. “Neuquén/Alcántara” epitoma un desacoplamiento que no es marginal de la vinculación entre la Argentina y Brasil en relación con China y Estados Unidos. El campo espacial es un ámbito sensible y donde han aumentado recientemente las presiones del Comando Sur para aislar a China.¹¹

La diplomacia económica conjunta

En los ochenta y hasta principios de los noventa, académicos, políticos y comunicadores hablaban del abandono de las hipótesis de conflicto recíprocas. La creación del MERCOSUR y el establecimiento de la ABACC, entre otros, reflejaban un símil con la relación entre Francia y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. París y, entonces, Bonn forjaron una amistad basada en la complementariedad de sus fortalezas y atributos. La idea de una especie de complemento relativamente equilibrado entre la Argentina y Brasil fue más una aspiración que una realidad. No obstante, estimuló muchos avances muy fructíferos. A inicios del siglo XXI, y en parte por las recurrentes crisis económicas argentinas, el símil de convergencia

11. Ver al respecto Szuba (2020).

francoalemana se diluyó y el vínculo se comenzó a equiparar a la buena, pero asimétrica, relación entre Estados Unidos y Canadá. Así, durante las primeras dos décadas de este siglo, los indicadores económicos – tal el caso del PBI – reflejan una mayor asimetría en favor de Brasil.

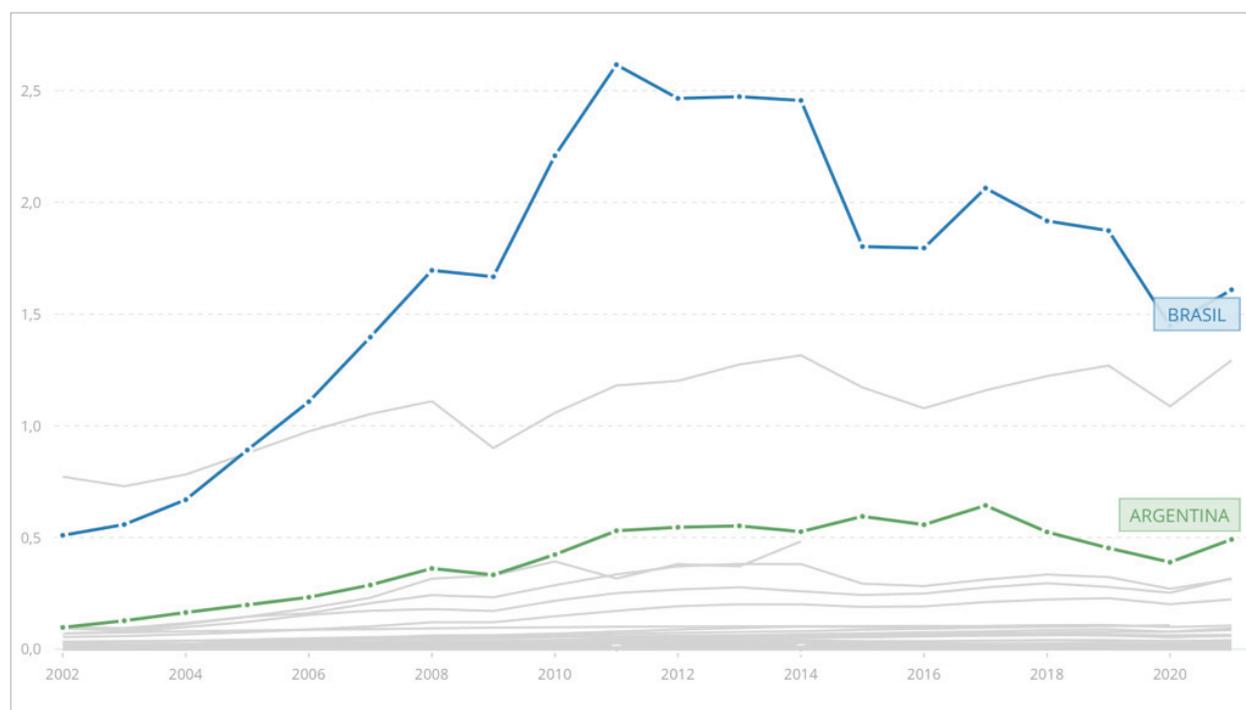


Gráfico 1. Evolución del PBI de Argentina y Brasil a dólares en precios actuales (2002-2021). Fuente: Banco Mundial

Inmediatamente después de la crisis de 2001, comenzó a aflorar la sintonía argentino-brasileña. Brasil acompañó de manera consistente y rotunda a Argentina en su demanda por el problema de la deuda ante los organismos internacionales de crédito y en diferentes foros internacionales. Las prédicas de Fernando H. Cardoso, primero, y Lula Da Silva, después, fueron fundamentales en ese entonces para hacer conocida la problemática argentina ante diferentes mandatarios. No obstante, cabe también señalar que este importante respaldo presidencial no se tradujo finalmente en la concertación de posiciones comunes para negociar con el Fondo Monetario Internacional, puesto que ambos países tenían diferentes situaciones de deuda y orientaciones en la política fiscal. Algunos años más tarde, tras la negociación de la deuda argentina, una medida reflejó una mayor sintonía bilateral: la cancelación anticipada en común acuerdo de las deudas de Brasil y Argentina con el FMI en diciembre de 2005. Se trató, pues, de un intento de ambos de dar una señal de autonomía en el manejo de las políticas económicas, aún pese a las diferencias que existían entre las carteras de economía de Brasilia y Buenos Aires.

El entendimiento en materia financiera continuó en 2009, en plena crisis financiera global, cuando Argentina y Brasil acordaron un *swap* de monedas que le permitía a cada país tener disponible un crédito en reales o en pesos por el equivalente a 1500 millones de dólares, con un plazo de 3 años. Esta medida, que implicaba un compromiso de asistencia mutua frente a la crisis, no fue reactivada luego, pese a un pedido de asistencia de Argentina en 2014. Por aquel entonces, Buenos Aires había conseguido un apoyo tibio de Brasil en su reclamo de la deuda. La sociedad de palabra funcionaba en los foros multilaterales donde Argentina reclamaba una solución al conflicto con los acreedores privados – los llamados “fondos buitres” –, pero no había podido cristalizarse en una asistencia financiera por parte de Brasilia en contexto de caída de las reservas del Banco Central argentino. De esta manera, al comparar el vínculo en esta materia en los períodos 2007-2010 y 2011-2014, queda en evidencia que la interacción bilateral atravesó una etapa de baja intensidad relativa; es decir, un proceso de deterioro de las bases centrales sobre las cuales se había estructurado la relación desde principios del siglo XXI (Actis 2015).

La merma en la intensidad relativa de las interacciones se manifestó también en el campo del comercio y las inversiones. El declive de los intercambios intrarregionales comenzó a verificarse de forma continua a partir de 2011 y se acentuó, de manera abrupta, con el crecimiento de la demanda de productos primarios por parte de China; lo cual, a la par, contribuyó a la aceleración de un proceso de “primarización” del perfil de inserción externa de América del Sur (CEPAL 2020). Frente a ello, Buenos Aires y Brasilia no generaron nuevas condiciones para un nuevo despegue productivo basado en cadenas de valor agroindustriales o en proyectos conjuntos de diversificación productiva; por ejemplo, en el campo de los satélites, el espacio y lo nuclear, así como en la biotecnología, donde ambos poseen capacidades y trayectoria reconocida. Por el contrario, se fueron incrementando lentamente dinámicas unilaterales y creencias dogmáticas que desalentaron en la práctica los lazos productivos, alejando la posibilidad de forjar una coalición exportadora pro-MERCOSUR y abriendo el juego a negociar de modo bilateral con EE. UU. o China, por ejemplo. El comercio al interior del bloque llegó a ubicarse en 2019 en sus niveles más bajos desde la creación del MERCOSUR, inferiores incluso a los registros verificados durante la crisis de 2001-2002. El bajo dinamismo de las economías del MERCOSUR redujo sus demandas de importaciones. Así, las exportaciones al propio bloque cayeron 19,7% y representaron en 2019 tan solo un 10,6% de sus exportaciones totales. Más allá de la coyuntura, esto refleja un proceso de más larga data. Es a partir de 2011 que el comercio intrabloque alcanza su pico máximo y ya no vuelve a recuperarlo en los años subsiguientes.

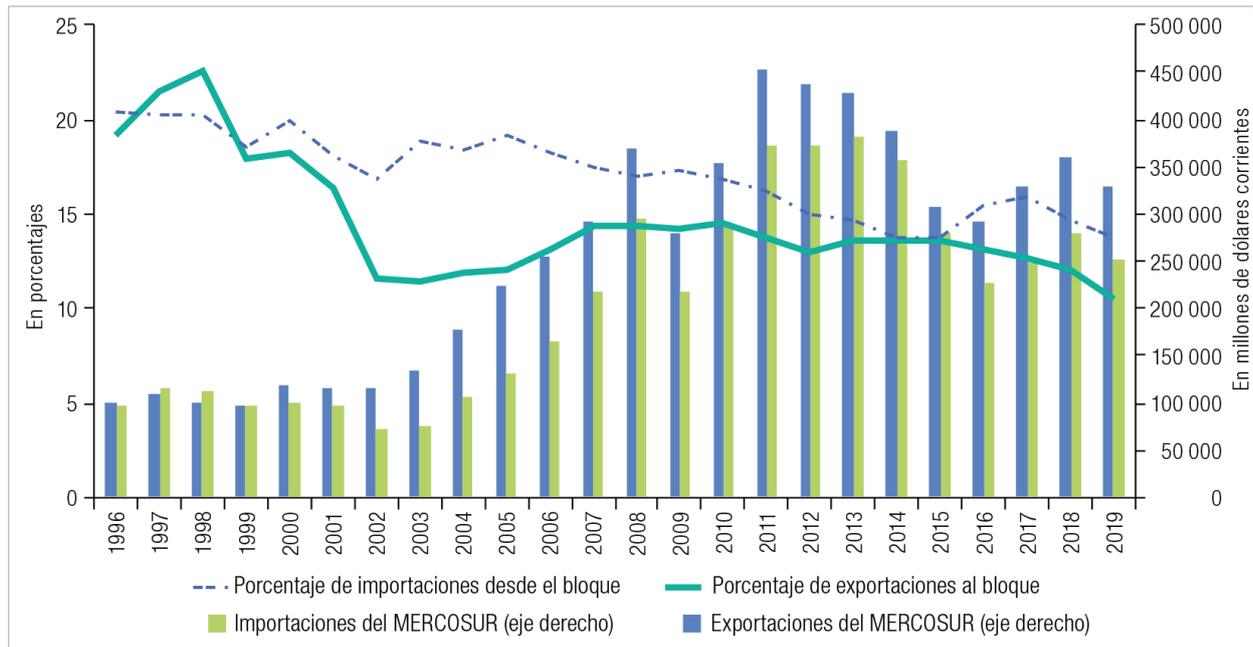


Gráfico 2. Comercio intrabloque: exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque como destino y origen en millones de dólares corrientes (1996-2019). Fuente: CEPAL (2020).

En materia comercial, las tensiones por el régimen del comercio automotriz y la política cambiaria argentina, llevaron a reclamos de parte de Brasil para destrabar el régimen de importaciones argentino. Ni siquiera en el propio MERCOSUR pudieron converger programáticamente, habiendo sido expuestas estas diferencias en la decisión adoptada por Itamaraty, en noviembre de 2021, de modificar unilateralmente el arancel externo común. Las inversiones, por su parte, no corrieron distinto rumbo. No solamente se asiste con frecuencia a la suspensión o retiro de iniciativas, como la del proyecto de explotación de potasio de la empresa Vale en Mendoza en 2013, sino que además la relación bilateral carece de un vínculo estrecho en materia de inversiones. Más aún, brillan por su ausencia empresas binacionales en cadenas productivas regionales, uno de los objetivos que se había planteado el MERCOSUR en sus orígenes en la década del noventa.

Más recientemente, que la Argentina firmase el memorando de entendimiento con China de adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de modo unilateral en febrero de 2022 no ha sido una cuestión menor para Brasil. En esa misma semana, el vicepresidente Hamilton Mourão señaló que Brasil no necesita estar, por sus dimensiones, en la llamada nueva Ruta de la Seda. A su vez, hay que recordar que tres países latinoamericanos intermedios con importantes relaciones con Estados Unidos no son parte de la iniciativa: Brasil, Colombia y México. Todo pareciera indicar la ausencia de un acuerdo previo entre la Argen-

tina y Brasil antes de la solicitud del gobierno argentino a Rusia y China para sumarse a los BRICS. Fue así que Itamaraty declaró que la ampliación de los BRICS no estaba en discusión. En esta y otras cuestiones, no ha aflorado una diplomacia económica conjunta.

La diplomacia conjunta ante un desastre

Un factor coyuntural de origen exógeno que también afecta a la relación bilateral ha sido la pandemia como un síntoma más de un mundo más entrópico. Ilan Kelman (2011), un experto en *disaster diplomacy*, destaca que ese tipo de diplomacia busca contener y reducir la conmoción que generan las grandes calamidades. Así, los desastres naturales o provocados por los seres humanos pueden generar nuevos incentivos para la cooperación. La pandemia provocada por el nuevo COVID-19 ha sido una catástrofe de envergadura que produce daños y costos enormes a las naciones; en especial en América Latina. Sin embargo, el Coronavirus no estimuló ninguna “diplomacia ante el desastre” entre Buenos Aires y Brasilia. Ni siquiera ambos países contemplaron una acción combinada o colaborativa en la respuesta farmacéutica de las vacunas, incluso en la pospandemia. Los proyectos de vacunas binacionales entre institutos de investigación de ambos países no contaron con el suficiente apoyo político y el necesario financiamiento. La única decisión de compromiso netamente regional vinculada a la pandemia fueron fondos provistos por el FOCEM para el desarrollo de una cooperación en materia biotecnológica. Tampoco se ha visto al momento una respuesta cooperativa en materia de agroindustria para ofrecer un paliativo conjunto a la crisis alimentaria mundial derivada de la guerra en Ucrania. Como señala un estudio de CEPAL (2020), posibles estrategias de integración y/o cooperación productiva regional podrían facilitar el aprovechamiento de las ventajas de la producción en escala, la especialización y la complementación en el mercado regional.

El devenir del vínculo argentino-brasileño es el reflejo, de manera paulatina y elocuente, de una confluencia de dinámicas globales, regionales, bilaterales y domésticas que actúan como causas inhibitoras/obstaculizadoras – y eventualmente destructoras – del vínculo bilateral. En el ámbito de las dinámicas globales, la dinámica acoplamiento/desacoplamiento guarda relación con los cambios en las percepciones de amenazas que ambos países manifiestan a partir del proceso de transición de poder mundial. En un escenario de disputa acentuada entre Estados Unidos y China, las respectivas aquiescencias a las grandes potencias podrían dinamitar las bases de la sociedad estratégica. Así, por ejemplo, podría haber signos y señales, en ese sentido, de parte de sectores domésticos – civiles y militares, sociales

y económicos, políticos e intelectuales, partidistas y mediáticos, estatales y no gubernamentales – que empujen a favor de un plegamiento pleno a Washington o Beijing.

En cuanto a las dinámicas regionales, es notorio el resquebrajamiento de compromisos y las divergencias diplomáticas, lo que afecta directamente a ambos países inmersos en un cuadro sudamericano fragmentado. Esto se suma, en el plano bilateral, a una merma importante de la confianza recíproca en momentos y temas claves. En las dos últimas décadas, aun con gobiernos de similar orientación en la Argentina y Brasil, la fiabilidad bilateral se ha visto reducida por posiciones no coincidentes frente a asuntos políticamente sensibles a nivel global y en América del Sur, proteccionismo individual, trabas burocráticas, y orientaciones de desarrollo que desdeñan de las cadenas productivas subregionales, entre otros factores. De manera significativa, se observa, además, el impacto de las crisis domésticas en Argentina a partir de 2011 y en Brasil desde 2015. Como refleja el gráfico 3, el año 2011 es el punto de quiebre en la relación, momento en que empieza a predominar la lógica del desacoplamiento por sobre el acoplamiento. También en ese año es cuando alcanza su pico más alto el comercio intrabloque y comienza su declive (gráfico 2).

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2002	Acoplamiento	Coordinación en Triple Frontera, 3+1	Diálogo Estratégico
2004	Desacoplamiento	Visita de Hu Jintao a Brasil y Argentina	Diplomacia Económica
2004	Acoplamiento	Silla compartida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	Diálogo Estratégico
2005	Acoplamiento	Silla compartida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	Diálogo Estratégico
2006	Acoplamiento	Silla compartida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	Diálogo Estratégico
2005	Acoplamiento	Declaración Conjunta argentino-brasileña sobre política nuclear	Diálogo Estratégico
2005	Acoplamiento	ABC+U en Haití y participación en MINUSTAH	Diálogo Estratégico

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2005	Acoplamiento	Diplomacia presidencial de Brasil en favor de las negociaciones de la deuda de Argentina con FMI	Diplomacia Económica
2005	Acoplamiento	Se pagará en moneda local el comercio entre Brasil y Argentina	Diplomacia Económica
2005	Acoplamiento	Cancelación anticipada en común acuerdo de las deudas de Brasil y Argentina con el FMI	Diplomacia Económica
2008	Acoplamiento	COBEN y construcción de dos reactores	Diálogo Estratégico
2009	Acoplamiento	Swap de monedas por 1.500 millones de dólares de carácter preventivo, con un plazo de 3 años,	Diplomacia Económica
2010	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Brasil ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	Diálogo Estratégico
2011	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Brasil ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	Diálogo Estratégico
2011	Acoplamiento	Puesta en órbita del Sac-D Aquarius	Diálogo Estratégico
2011	Acoplamiento	Construcción conjunta del SABIA-MAR (satélite de Información en Alimento, Agua y Ambiente)	Diálogo Estratégico
2011	Acoplamiento	Grupo de Suministradores Nucleares acepta el acuerdo cuatripartito alternativo al Protocolo Adicional	Diálogo Estratégico
2011	Desacoplamiento	Comienza el declive de los intercambios comerciales intrarregionales	Diplomacia Económica
2012	Desacoplamiento	Acuerdo de Argentina para instalación de estación espacial de China en Neuquén	Diálogo Estratégico

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2013	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Argentina ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	Diálogo Estratégico
2013	Desacoplamiento	Conflicto con la empresa Vale en Mendoza	Diplomacia Económica
2014	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Argentina ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	Diálogo Estratégico
2014	Desacoplamiento	Brasil deniega un pedido de asistencia (swap) de Argentina	Diplomacia Económica
2015	Acoplamiento	Reunión anual de Coordinación Bilateral Argentina-Brasil sobre el G20"	Diálogo Estratégico
2015	Desacoplamiento	Negociaciones de la deuda argentina con acreedores privados	Diplomacia Económica
2016	Acoplamiento	Trabajo conjunto en UNASUR y MERCOSUR para combatir al virus Zika	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2016	Desacoplamiento	Proceso de paz en Colombia (Acuerdo de Cartagena)	Diálogo Estratégico
2017	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	Diálogo Estratégico
2018	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	Diálogo Estratégico
2019	Desacoplamiento	Acuerdo de Brasil con Estados Unidos sobre uso de la Base de Alcántara	Diálogo Estratégico
2019	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	Diálogo Estratégico
2019	Desacoplamiento	Trump notifica al Congreso su decisión de designar a Brasil como aliado extra OTAN	Diálogo Estratégico

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2020	Desacoplamiento	Salida de Brasil de la CELAC	Diálogo Estratégico
2020	Desacoplamiento	Respuesta COVID19	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2020	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	Diálogo Estratégico
2020	Acoplamiento	Apoyo al FOCEM para proyecto en biotecnología	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2020	Desacoplamiento	Elección de presidente del BID	Diplomacia Económica
2021	Desacoplamiento	Brasil modifica unilateralmente el arancel externo común	Diplomacia Económica
2021	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	Diálogo Estratégico
2021	Desacoplamiento	Elección presidente de CAF	Diplomacia Económica
2021	Acoplamiento	Creación de un grupo de negociación sobre cambio climático en el marco de la COP 26	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2022	Desacoplamiento	Adhesión de Argentina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda de China	Estratégico
2022	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	Diálogo Estratégico
2022	Desacoplamiento	Resoluciones sobre Guerra en Ucrania	Estratégico
2022	Desacoplamiento	Crisis alimentaria	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2022	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Brasil ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	Diálogo Estratégico

Tabla 1. Lógicas predominantes en eventos destacados de la relación bilateral en los ámbitos de diálogo estratégico, diplomacia económica y diplomacia ante los desastres (2002-2022).

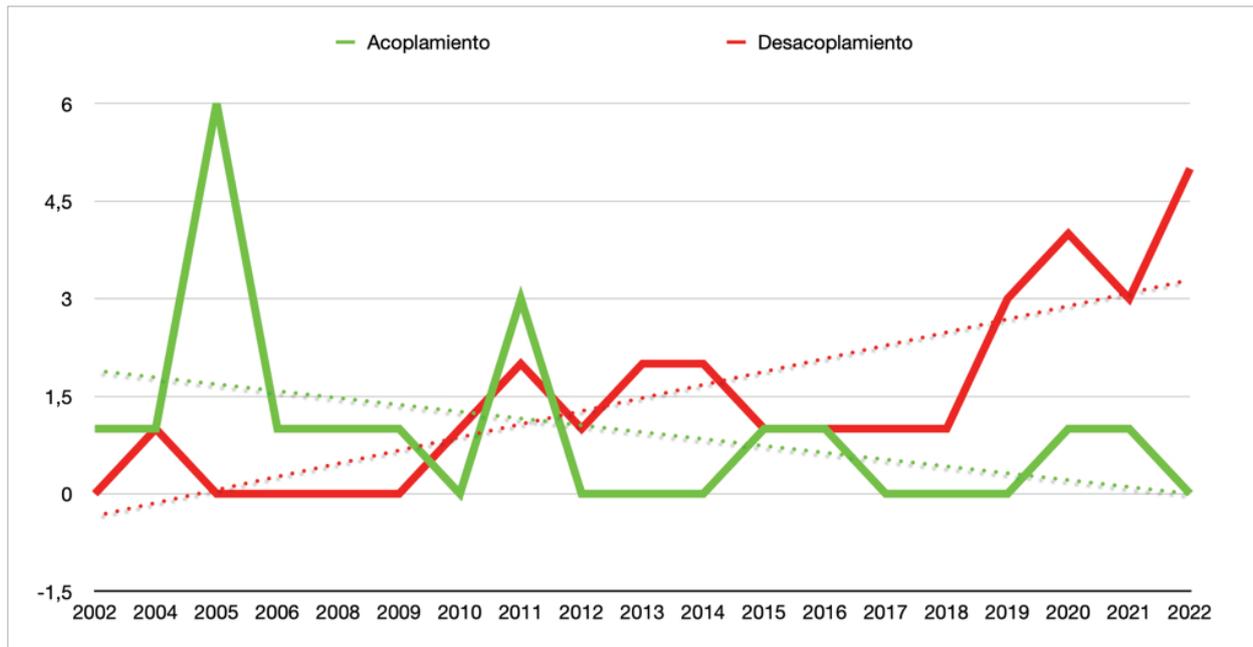


Gráfico 3. Acoplamiento/Desacoplamiento bilateral por cantidad de eventos destacados anuales
Fuente: elaboración propia en base a Tabla 1.

BUENOS AIRES Y BRASILIA: LO PENDIENTE

A pesar de que durante muchas décadas tuvieron una relación marcada por la rivalidad y con algunos acercamientos puntuales, la Argentina y Brasil nunca fueron enemigos. Rivales regionales es una condición que se ha presentado en distintas geografías y momentos. Suecia y Dinamarca, Francia y Alemania, Irak e Irán, Egipto e Israel, China y Japón, entre varios ejemplos y sin dejar de mencionar la aún vigente entre Irán y Arabia Saudita. Jamás la rivalidad de la Argentina y Brasil alcanzó la intensidad y el alcance de la competencia entre India y Pakistán que devino una rivalidad nuclear.

La transición a la democracia permitió inaugurar una etapa distinta en los lazos bilaterales que, a su vez, se dio en un contexto geopolítico y material diferente al pasado. Hace varios años (Russell & Tokatlian 2002), se subrayó el cambio hacia una cultura de la amistad argentino-brasileña. Sin embargo, era advertible que esa amistad podía ser frágil si no se internalizaban las normas de conducta derivadas de tal cultura y si no se lograba enraizar un principio de mutua ayuda. En sucesivas etapas, el diálogo estratégico y la coordinación frente a las grandes potencias y la diplomacia económica conjunta fue mermando. El signo característico de estos tiempos de reducción de esta vitalidad ha sido la ausencia de una diplomacia conjunta ante el desastre; en particular, a partir de la emergencia desatada por la pandemia de COVID-19. Si bien existen aún múltiples y alentadoras “coincidencias no explici-

tadas” (Malacalza & Tokatlian 2022) entre Buenos Aires y Brasilia, la disposición hacia una sociedad estratégica se ha erosionado, al punto de que la relación está estancada y sin horizonte.

Como telón de fondo del vínculo bilateral, es relevante destacar seis tendencias que están marcando el primer tercio del siglo XXI. Primero, se ha acelerado, complejizado y exacerbado la transición de poder e influencia internacional que tiene a Estados Unidos y China como protagonistas centrales. Segundo, uno de los ámbitos en que se expresa más la intensa competencia entre Washington y Beijing es el tecnológico. Tercero, es clave observar los avances en materia de energías renovables en razón, entre varias, de la importancia alcanzada por el problema del cambio climático. Cuarto, la principal dinámica global en diferentes ámbitos se ha trasladado de Occidente y del Atlántico norte al Asia y a la Cuenca del Pacífico. Quinto, el orden global pos-Segunda Guerra Mundial está en entredicho con lo que varias reglas e instituciones internacionales y regionales viven un intenso proceso de debilitamiento y mutación. Y sexto, la guerra lanzada por Rusia en Ucrania refleja la vigencia de la geopolítica y sus efectos ya visibles ponen en evidencia la creciente gravitación de la geoconomía. Las transformaciones sistémicas impactan en el vínculo bilateral: generan riesgos, pero también abren oportunidades.

Las restricciones del contexto actual no significan, sin embargo, que: a) las potencias emergentes y los poderes medios deban resignar su margen de autonomía relativa o aceptar pasivamente la evolución de la pugna entre Estados Unidos y China; b) los dos grandes países de Sudamérica abandonen sus históricas aspiraciones en el campo de la ciencia y la tecnología como parte de un modelo de desarrollo más inclusivo; c) los recursos energéticos convencionales se hayan tornado irrelevantes; d) el Sur y, en especial, el Atlántico Sur carezca de gravitación en la política mundial; y e) la Argentina y Brasil se conviertan en simples receptores de normas y regímenes que afectan sus intereses estratégicos. Por ello, parece importante concebir una agenda con potenciales intereses convergentes entre Buenos Aires y Brasilia.

Una agenda de trabajo viable entre Argentina y Brasil podría surgir de una mesa de diálogo estatal-no gubernamental binacional. No se trataría de reemplazar las comisiones bilaterales vigentes, sino de ampliar el espacio de deliberación. En materia de diálogo estratégico, diversas iniciativas podrían evaluarse: por ejemplo, en un mundo en el que los océanos tienen una relevancia incuestionable, plasmar una política colaborativa en la Cuenca del Atlántico Sur. Para ambos países es fundamental eludir que ella se convierta en un área de disputa entre las grandes potencias. En 1986 se creó, a propuesta de Brasil, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur compuesta por 24 países a ambos lados del océano. Esto demanda una responsabilidad compartida: proveer estabilidad (sin atraer a actores extrahemisfé-

ricos), evitar negocios ilícitos (pesca depredadora, tráfico de drogas, etc.) y afirmar la protección ambiental (y la riqueza existente). Argentina y Brasil podrían invitar a Uruguay y concebir conjuntamente un Libro Azul de política exterior y defensa en materia oceánica. Por otro lado, y en el marco del gran activo que significa el petróleo *shale* para Argentina y el petróleo *offshore* para Brasil, podría ser relevante que el gobierno nacional sugiriera a su vecino que los dos países promuevan una propuesta dirigida a establecer lo que se llamaría la Cuenca Energética del Atlántico Sur (CEAS), en la que confluyan los mayores productores y exportadores de petróleo y gas de ambos lados del océano. Así, empresas petroleras nacionales argentinas y brasileñas podrían asociarse entre sí y con sus pares africanas, y entrelazar a los sectores estatales y privados en proyectos multinacionales de inversión energética de mediano y largo plazos con la mirada puesta en los renovables. La transición energética ya es un hecho y los dos países tendrían la capacidad de llevarla a cabo con las ganancias derivadas de sus hidrocarburos.

Adicionalmente, aquella mesa podría ser valiosa para estimular un pensamiento común en torno a la transición de poder y las alternativas disponibles. La profundidad y variedad de los vínculos de Beijing con ambos es de una magnitud superior al conjunto de relaciones de China con el resto de América del Sur. Sería un sinsentido que Buenos Aires y Brasilia no generaran un marco de consulta y colaboración para manejar esas relaciones y los vínculos con Estados Unidos en medio de una acelerada redistribución de poder mundial. Ambos pueden elevar sus márgenes de negociación con Washington y Beijing. Si ambos escogieran caminos muy distintos en sus opciones estratégicas, más temprano que tarde se potenciará la rivalidad y se desgastará definitivamente la cultura de la amistad.

A su turno, si la Argentina y Brasil contemplan reconstruir una suerte de “proyecto autonomizante”, ello exige repensar el patrón de desarrollo que, en las actuales circunstancias, asegure prosperidad económica, equidad social y sustenta-

A su turno, si la Argentina y Brasil contemplan reconstruir una suerte de “proyecto autonomizante”, ello exige repensar el patrón de desarrollo que, en las actuales circunstancias, asegure prosperidad económica, equidad social y sustentabilidad ecológica. Y el elemento clave es un modelo que se asiente en investigación e innovación en ciencia y tecnología (CyT).

bilidad ecológica. Y el elemento clave es un modelo que se asiente en investigación e innovación en ciencia y tecnología (CyT). El potencial transformador de la CyT no remite solo al crecimiento y a la productividad, sino que está ligado a la transición hacia una estructura ambientalmente más limpia y, asimismo, a políticas específicas respecto a la igualdad de género. Un patrón de desarrollo con acento en la ciencia y la tecnología implica recuperar el vínculo entre el Estado, la comunidad científica y la industria. Hoy, quizás más que nunca, la superación de la dependencia descansa, en gran medida, en la autonomía tecnológica. La mesa que hemos mencionado podría ser el ámbito para esa reconstrucción.

En cuanto a la diplomacia económica conjunta, las dos naciones necesitan revalorar sus modelos de desarrollo y el lugar de la ciencia y la tecnología en ellos. ¿Es posible que existan áreas vitales para ambos en las que los estados, los empresarios y los científicos puedan concentrar sus esfuerzos y de ese modo asegurar un polo tecnológico en el Sur global para hacer frente a los retos de la política mundial? Existe una suerte de “fábrica estadounidense” alrededor de la cual giran las economías de Canadá, México, América Central y el Caribe; otra “fábrica europea” centrada en el viejo continente; una “fábrica china” crecientemente expansiva en el sudeste de Asia. ¿Es posible que la Argentina y Brasil puedan erigir una “fábrica sudamericana” atractiva para el área? En el contexto de la guerra en Europa y la crisis alimentaria mundial, ambos países podrían avanzar hacia un esquema de acuerdos en materia de alimentos y proyectos conjuntos, empresas binacionales, alianzas público-privadas, como proveedores alimentarios al Sur global.

Por último, ambos países podrían estimular y ahondar la diplomacia ciudadana. A pesar de que como bien señala Kristian Herbolzheimer (2004), este es un concepto relativamente reciente y sin definición única y universalmente asentada, en general se la asume como parte de una estrategia dirigida a resolver problemas; particularmente a mitigar relaciones y/o situaciones difíciles. Entendemos aquí a este tipo de diplomacia como aquel en el que grupos no gubernamentales desarmados tienen un rol complementario al del Estado, asumen una labor de interlocución legítima con distintas contrapartes en el exterior y despliegan alianzas novedosas con las sociedades civiles de otras naciones en ámbitos bilaterales y multilaterales. En esencia, se trata de un proceso de entrelazamiento social transnacional que no sustituye los contactos y acuerdos entre Estados y de los Estados en foros internacionales. Más bien, exige conocer en profundidad la agenda pública (interna e internacional), prepararse para actuar por fuera de las fronteras nacionales, contar con la habilidad para movilizar recursos, gozar de cierta autonomía y disponer de la credibilidad indispensable para la interlocución con distintas contrapartes.

En suma, la diplomacia ciudadana comprueba que la noción monolítica y ambigua del interés nacional es errada: diversos intereses se expresan hacia adentro y hacia fuera de los países y se pueden robustecer o debilitar. En ese sentido, es fundamental entender la configuración y el alcance de la economía política vigente en cada país. También confirma que las relaciones asimétricas de poder entre naciones se pueden compensar, de algún modo, con ciudadanos movilizados y activos que complementan la diplomacia tradicional y elevan la capacidad de maniobra del más débil. Una diplomacia ciudadana exitosa es aquella que establece redes y coaliciones transfronterizas, crea interdependencias sociales fuertes en el exterior, influye sobre la opinión pública dentro y fuera del país, amplía los lazos de cooperación con sus contrapartes en otras naciones y contribuye a reconstruir o a mejorar los vínculos entre los Estados.

La Argentina y Brasil necesitan hoy quizás más que nunca que se despliegue una renovada diplomacia ciudadana. Políticos, empresarios, trabajadores, científicos, las ONG, jóvenes, mujeres, universidades, comunicadores, etcétera, podrían organizarse mejor domésticamente y proyectarse más bilateralmente para aportar a un reencauzamiento de los vínculos binacionales. Es fundamental comprender que detrás del desacoplamiento suele haber una promesa incumplida, una frustración honda, una confianza perdida, una reforma irrealizada. En esencia, ello significa la primacía de la política doméstica: en el balance entre imperativo interno y responsabilidad internacional, se privilegia lo nacional. Evidentemente, la mayor interdependencia que se supone tener es percibida, después de un conjunto de experiencias, por una o ambas partes como costosa, disfuncional o intolerable: la base social y material que entrelazaba a los actores se lesiona y resulta preferible y probable el “cortarse solo”. Es prioritario comprender la envergadura de lo que está en juego en el presente y futuro de las relaciones bilaterales. La diplomacia convencional sola ya no alcanza para regenerar una cultura de la amistad entre brasileños y argentinos. En todo caso, hoy es clave repensar y relanzar la relación desde un renovado pacto de voluntad política. ■

Referencias bibliográficas

- Actis, E. 2015. "La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones". *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 3 (1): 27-44. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9607>.
- Actis, E. 2017. "El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China". *Comentario Internacional* 15: 121-137. <http://hdl.handle.net/10644/6293>.
- Ares, Carlos. 2003. "Argentina y Brasil compartirán silla en el Consejo de Seguridad". *El País*, 18 de diciembre de 2003 https://elpais.com/diario/2003/12/19/internacional/1071788413_850215.html.
- Balbino 2021. "Cooperación Nuclear Argentino Brasileña 1985-2015: un caso de cooperación Sur-Sur". *Revista Defensa Nacional* 2: 34-56. <https://www.undef.edu.ar/libros/wp-content/uploads/2021/02/BALBINO.-Defensa-Nacional-Nro.-2-art%C3%ADculo-2.pdf>.
- Belém Lopes, D. & C. López Burian. 2018. "La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal". In *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*, organizado por Diego Abente Brun & Carlos Gómez Florentín, 99-129. Asunción del Paraguay: Conacyt-Prociencia-Universidad Nacional de Asunción.
- Berg, R. 2022. "The Future of U.S.-Brazil Security Cooperation: Opportunities Presented by Brazil's Major Non-NATO Ally Status". *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 15 de julio de 2022. <https://www.csis.org/analysis/future-us-brazil-security-cooperation-opportunities-presented-brazils-major-non-nato-ally>.
- Bernal-Meza, R. 1999. "Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior del Brasil y las relaciones Estados Unidos-Brasil". *Estudios Internacionales* 32 (125): 51-82. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1999.15023>.
- Bernal-Meza, R. 2008. "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154-178. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010>.
- Bouzas, R. 1995. "Mercosur y la liberación de comercio preferencial en América del Sur: resultados, temas y proyecciones". *Coyuntura Económica* XXV (3): 139-162. <http://hdl.handle.net/11445/2210>.
- Bouzas, R. 2001. "El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?" *Desarrollo Económico* 40 (162): 179-200.
- Bouzas, R. & J.M. Fanelli. 2002. *Mercosur: integración y crecimiento*. Buenos Aires: GEA.
- Busso, A., E. Actis & M.R. Novello. 2017. "La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015): fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China". In *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, organizado por A. Busso et al., 11 - 55. Rosario: UNR Editora.
- Caetano, G., C. López Burian & C. Luján. 2019. "El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28 (1): 95-130. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.4>.
- Candeas, A. W. 2005. "Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos". *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (1): 178-213. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100007>.
- CEPAL. 2020. "Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia". *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* 3 (LC/TS.2020/98). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45927/1/S2000542_es.pdf.
- Cisneros, A. & C. Escudé. 2000. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*.

Tomo XIV. *Las relaciones políticas 1966-1989*. Buenos Aires: Nuevohacer.

Comunidad Submarinista Latinoamericana. 2022. "Brasil y Australia en busca de tratamiento especial para su programa de submarino nuclear". *El Snorkel*, 9 de julio de 2022. <https://www.elsnorkel.com/2022/07/Brasil-y-Australia-en-busca-de-tratamiento-especial-para-su-programa-de-submarino-nuclear.html>

Da Motta Veiga, P. 1999. "Brasil en Mercosur: influencias recíprocas". In *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, organizado por Riordan Roett. Buenos Aires: Nuevo Hacer-GEL.

De Camargo, S. & J. M. V. Ocampo. 1988. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*. São Paulo: Editora Convívio.

De Camargo, S. 1992. "A integração do Cone Sul: 1960-1990". *IRI Textos 13*. Rio de Janeiro: Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Deutsch, Karl W. 1990 [1968]. *El Análisis de las relaciones internacionales*. México, DF: Ediciones Gernika.

Diez, E. 2016. "Cooperación nuclear y espacial. El caso argentino-brasileño: de la competencia a la colaboración". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales 2*: 157-175. <http://hdl.handle.net/2133/6916>.

DPDN. 2021. "Decreto 457/2021". *Directiva de Política de Defensa Nacional*, 14 de agosto de 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>.

Eppler, A., L.H. Anders & T. Tuntschew. 2016. "Europe's Political, Social, and Economic (Dis-) Integration: Revisiting the Elephant in Times of Crisis". *IHS Political Science Series. Working Paper No. 143*, 21 de Octubre de 2016. <http://irihs.ihs.ac.at/4093/>.

Frenkel, A. & D. Azzi. 2018. "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional 96*: 177-207. <https://doi.org/10.7440/colombiant96.2018.07>.

Hall, T. H. 2011. "We will not swallow this bitter fruit: Theorizing a diplomacy of anger". *Security Studies*, 20 (4): 521-555. <https://doi.org/10.1080/09636412.2011.625771>.

09636412.2011.625771.

Herbolzheimer, K. 2004. "Diplomacia ciudadana en conflictos armados: el caso de Colombia". *Revista Futuros 2*(8).

Hirst, M. 1988a. Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 8 (3): 55-72. <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1104>.

Hirst, M. 1988b. *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires.

Hirst, M. 1992. El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. *Revista de la CEPAL 46*: 147-158. <http://hdl.handle.net/11362/11850>.

Hirst, M. 1996. "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología". *Estudios Avanzados 10* (27): 217-250. <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8945/10497>.

Hoffmann, A. R. 2020. "Mercosur between resilience and disintegration". In *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, organizado por Detlef Nolte, Brigitte Weiffen, 119-132. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429442186>.

Hooghe, L. & G. Marks. 2009. "A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus". *British Journal of Political Science 39* (1): 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.

Jachtenfuchs, M. & C. Kasack. 2017. "Balancing Sub-unit autonomy and collective problem-solving by varying exit and voice. An analytical framework". *Journal of European Public Policy 24* (4): 598-614. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1273376>.

Jaguaribe, H. 1982. "Brasil-Argentina: breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación". *Estudios Internacionales 15* (57): 9-27. <http://www.jstor.org/stable/41391039>.

Jones, E. 2018. "Towards a theory of disintegration". *Journal of European Public Policy 25* (3): 440-451. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1411381>.

Kelman, Ilan. 2011. *Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict*. London: Routledge. <https://doi.org/10.1080/09636412.2011.625771>.

org/10.4324/9780203806210.

Lafer, C. 1997. "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica". *Contexto Internacional* 19 (2), 249-265. http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer_vol19n2.pdf.

Lafer, C. & F. Peña. 1973. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades.

Lladós, J. M. & S. P. Guimarães. 1999. *Perspectivas: Brasil y Argentina*. Brasília: IBRI - Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Malacalza, B. & J. G. Tokatlian. 2022. "Argentina-Brasil: entre Beijing, Washington y los riesgos de una política de hechos consumados". *El Diario AR*, 13 de febrero de 2022. https://www.eldiarioar.com/opinion/argentina-brasil-beijing-washington-riesgos-politica-hechos-consumados_129_8740178.html.

Malamud, A. 2002. "Integración Regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas". *Revista Argentina de Ciencia Políticas* 5/6: 49-66.

Merke, F. & O. Stuenkel. 2020. "Argentina y Brasil: Una alianza necesaria". *Foreign Affairs Latinoamérica* 20 (2): 32-39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8153673>.

Nepomuceno, E. 2020. "Bolsonaro jugó a la guerra en el estado de Amazonas". *Página 12*, 15 de octubre de 2020. <https://www.pagina12.com.ar/299239-bolsonaro-jugo-a-la-guerra-en-el-estado-de-amazonas>.

Peña, F. 1982. "Perspectivas de las relaciones entre la Argentina y el Brasil: algunos apuntes". *Estudios Internacionales* 15 (57): 28-38. <http://www.jstor.org/stable/41391040>.

Pereyra Doval, G. P. 2014. "Relaciones Argentina-Brasil: cooperación con algunas discordias". *Conjuntura Global* 3 (2): 80-88. <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v3i2.37588>.

Pereyra Doval, M. G. & E. Ordoñez. 2020. "De pivote a proxy: El occidentalismo rígido de la política exterior bolsonarista". *Instituto Tecnológico Autónomo de México; Foreign Affairs Latinoamérica*, 19 de junio de 2020; <http://hdl.handle.net/11336/151065>.

Pérez Llana, C. 1975. "La Argentina y la integración de América Latina". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* 1 (1).

Puig, J. C. 1975. "Las tendencias profundas de la política exterior argentina". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* 1: 7-27.

Reyes, C. 2021. "Política exterior hacia Zopacas: los casos de Argentina y Brasil en la reconfiguración de la agenda de defensa y seguridad regional". *Boletín del Departamento de América Latina y El Caribe* 78: 9-27. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/135594>.

Russell, R. & M. Hirst. 1987. "Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil". *Estudios Internacionales* 20 (80): 442-490. <http://www.jstor.org/stable/41391255>.

Russell, R. & J. G. Tokatlian. 2002. "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro". *Desarrollo Económico* 42 (167): 405-428. <https://doi.org/10.2307/3455844>.

Russell, R. & J. G. Tokatlian. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy". *Revista Cidob d'afers internacionals* 104: 157-180. <http://www.jstor.org/stable/23611652>.

Saraiva, J. F. S. 2004. "Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico". *Relaciones Internacionales* 13 (26): 141-148. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1570>.

Scholvin, S. & A. Malamud. 2020. "Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography, Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South America". *Brazilian Political Science Review* 14 (2): e0004. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020004>.

Selcher, W. A. 1985. "Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa". *Estudios Internacionales* 18 (70): 270-301. <http://www.jstor.org/stable/41391174>.

Tokatlian, J. G. 2012. "Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate". *Desarrollo Económico* 51 (204): 475-492. <https://www.jstor.org/stable/23612355>.

Tulchin, J. S. 1980. "Una perspectiva histórica

de la política argentina frente al Brasil". *Estudios Internacionales* 13 (52): 460–480. <http://www.jstor.org/stable/41390997>.

Vigevani, T., G. D. M. Favaron, H. Ramanzini Júnior & R. A. Correia. 2008. "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1): 5-27. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100001>.

Vollaard, H. 2014. 'Explaining European disintegration', *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52 (5): 1142–1159. <https://doi.org/10.1111/jcms.12132>.

Webber, D. 2014. "How likely is it that the European Union will Disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives". *European Journal of International Relations* 20 (2): 341–65. <https://doi.org/10.1177/1354066112461286>.

Wolf, R. 2002. "How partners become rivals: Testing neorealist and liberal hypotheses". *Security Studies* 12 (2): 1-42. <https://doi.org/10.1080/09636410212120008>.

Zelicovich, J. 2020. La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales* 29 (59):102. <https://doi.org/10.24215/23142766e102>.

Szuba, Jared. 2020. "US-Brazil defense cooperation could help counter China's space ambitions, general says". *The Defense Post*, 11 de marzo de 2020. <https://www.thedefensepost.com/2020/03/11/us-brazil-defense-space-china-southcom/>.

Cómo citar: Malacalza, Bernabé & Juan Gabriel Tokatlian. "Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?" *CEBRI-Revista* Año 1, Número 3 (Jul-Set): 138-167.

To cite this work: Malacalza, Bernabé & Juan Gabriel Tokatlian. Argentina and Brazil: Between Disintegration and Decoupling?" *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 138-167.

Recibido: 30 de julho de 2022

Aceptado para publicación: 17 de agosto de 2022

Copyright © 2021 CEBRI-Revista. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de atribución de Creative Commons, que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que el artículo original se cite correctamente.