

BRASIL Y ARGENTINA: POLÍTICA EXTERNA PARA AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS RECIENTES

Brazil and Argentina: foreign politics towards Latin America in recent times

Miriam Gomes SARAIVA

Programa de Pós-Graduação em História/Universidade do Estado do Rio de Janeiro

✉ miriamsaraiva@terra.com.br

BIBLID [1130-2887 (2007) 45, 127-140]

Fecha de recepción: octubre del 2005

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2007

RESUMEN: Desde el principio de su gestión, el presidente Lula da Silva busca profundizar de forma más activa el comportamiento en relación a América Latina que Brasil ya venía adoptando en la gestión anterior. La seguridad en América del Sur, identificada con la estabilidad democrática, viene articulada a la intención brasileña de construir un papel de liderazgo en la región. En este proceso, la diplomacia brasileña está asumiendo progresivamente un papel cada vez más protagónico. Argentina, a su vez, busca un espacio propio de actuación frente a los temas sudamericanos que dificulte una proyección autónoma brasileña. La búsqueda, por parte de la diplomacia argentina, de un espacio propio frente a la región está ocupando un lugar destacado en el arco de las acciones externas del país. El objetivo de este artículo es examinar estos dos comportamientos y compararlos, teniendo siempre en cuenta las posibilidades/dificultades de una acción conjunta de los dos países en relación a terceros Estados de la región. Con este propósito, el texto está dividido en cuatro partes y algunas consideraciones finales. La primera y la segunda parte presentan características importantes de las políticas exteriores argentina y brasileña desde una perspectiva histórica, que tuvieron impacto en sus respectivos comportamientos frente a temas sudamericanos. La tercera trata directamente de las políticas externas de Argentina y Brasil para la región, mientras la cuarta se centra en los gobiernos actuales.

Palabras clave: Brasil, Argentina, política exterior, América Latina.

ABSTRACT: From the beginning of his administration, President Lula da Silva has been seeking a deeper & more active role in Latin America, continuing with the former administration's policy. The Brazilian concerns with the security situation in South America identified with democratic stability, comes articulated to its intention of creating a leadership in the region. In

this process, Brazilian diplomacy is increasingly assuming a leading role. Argentina, in turn, looks for its own space of performance regarding South American topics that could limit an autonomous Brazilian projection. The search, for Argentinean diplomacy, of an own space towards the region, is occupying a key role in the country's external performances. The aim of this article is to examine these two behaviours comparing them, taking into account the possibilities/difficulties of a joint action of both countries regarding third States of the region. With this purpose, the article is organised in four parts with some remarks at the end. The first and the second parts present features of Argentinean and Brazilian foreign policies that influenced the behavior of both towards the region, in a historical perspective. The third one moves to Argentinean and Brazilian foreign policies on the region, while the fourth one examines specifically these behaviors during current governments.

Key words: Brazil, Argentina, foreign policy, Latin America.

I. NUEVOS RUMBOS DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES ARGENTINA Y BRASILEÑA A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1990¹

A principios de la década de 1990, tras un lustro de coincidencias en el campo de la política exterior, las políticas exteriores de Argentina y Brasil sufrieron grandes transformaciones como consecuencia de cambios domésticos y de las modificaciones en el orden internacional, y presentaron más distancia que proximidad entre ellas².

El retorno de la democracia en Argentina, en 1983, trajo la necesidad de un nuevo modelo de inserción en el orden internacional y llevó a su política externa a un movimiento de constante búsqueda de una redefinición. A principios del gobierno de Carlos Menem, la política exterior argentina fue rediseñada en arreglo al establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo, adoptando una nueva postura frente a los grandes temas de la política internacional, postura denominada por Russell y Tokatlián (2003) como paradigma de «aquiescencia pragmática». El giro fue abrupto pero, gracias a la longevidad del gobierno de Carlos Menem, la nueva política exterior evidenció una gran continuidad durante el período.

La debilidad y la permeabilidad de la Cancillería argentina favoreció este cambio radical. Históricamente, la política externa argentina fue más una política de coyuntura que una política de Estado. El porcentaje del presupuesto nacional destinado a esta área es inferior que en otros Estados latinoamericanos y la Cancillería está muy expuesta a presiones desde otros sectores de la política³. Existen mecanismos como

1. Agradezco a los revisores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*. Gran parte de las cuestiones propias a las políticas exteriores de Argentina y Brasil en la década de 1990 fue basada en los trabajos de M. SARAIVA (2001) y M. SARAIVA y L. TEDESCO (2001).

2. El libro de R. RUSSELL y J. TOKATLIÁN (2003) y el artículo de R. RUSSELL (2004) también fueron muy importantes para la descripción de la política exterior argentina.

3. Sobre la Cancillería argentina, muchas informaciones útiles pueden ser encontradas en la entrevista de Andrés Cisneros (vicecanciller del gobierno de Menem). Véase A. CISNEROS (2005). En el 2005 la Cancillería recibió solamente 1,22% del gasto público primario. *Clarín*, publicado el 20 de noviembre del 2005. «Habría subsidios por \$ 25 mil millones».

las promociones y la definición del destino de diplomáticos, que deben ser aprobadas por el Senado, y las más altas posiciones son ocupadas por políticos de otras áreas⁴. Ello limita la consolidación de un cuadro de referencia que oriente las reflexiones sobre el orden internacional u otras cuestiones vinculadas a la inserción internacional del país. En el caso del gobierno de Menem, su fortalecimiento como liderazgo político y su concordancia con un sector intelectual que ya venía debatiendo durante la década de 1980 el papel de Estados Unidos en la política externa argentina, contribuyó a la rápida asimilación de las nuevas ideas por la Cancillería⁵.

El gobierno de De la Rúa, a pesar de parecer dispuesto a recuperar el lugar de Argentina en el mundo, no modificó de hecho el comportamiento de la «aquiescencia pragmática» (Russell y Tokatlián, 2003). La difícil situación económica del país y su no afirmación como liderazgo contribuyeron para esto. La gestión de Duhalde fue un gobierno de crisis limitado en sus acciones exteriores, pero que puso en jaque el paradigma de la «aquiescencia pragmática», en tanto que la administración de Kirchner volvió a buscar un nuevo lugar para Argentina en el mundo, pero sin lograr estructurar un conjunto de ideas claras alternativas al modelo de Menem.

En el caso de Brasil, los cambios no se dieron de manera abrupta o lineal. La trayectoria interna de avances y retrocesos en las reformas económicas, así como el fuerte predominio de la Cancillería y sus tradiciones en el trámite de formulación de la política externa, contribuyeron para que el proceso fuese más lento. La llegada de Collor estuvo acompañada de la así denominada «crisis de paradigma» que puso en jaque los principios de la política exterior adoptada anteriormente, pero sin ser capaz de consolidar un nuevo conjunto de principios.

En Brasil, Itamaraty es una corporación fuerte, con peso propio y una burocracia importante que históricamente concentra el proceso de formulación de la política externa⁶. Esta centralización, si tradicionalmente contribuyó para un comportamiento más estable, en términos generales ha creado ciertas dificultades de renovación y de adaptación a la nueva realidad nacional (democratización y apertura económica) e internacional. Contribuyó, así, a que la diplomacia enfrentase dificultades en negociaciones o en representar distintos intereses sociales, e hizo que los cambios experimentados por la política externa brasileña fuesen más lentos, también con avances y retrocesos.

En este contexto, la crisis de paradigma no llevó a la consolidación de algún paradigma alternativo, sino de dos corrientes con diferentes visiones acerca de la inserción internacional del país. La primera, de carácter más autonomista, mantuvo más fuertemente elementos del paradigma globalista adoptado hasta entonces. Defiende una

4. La proporción de embajadores políticos, i. e., que no son de carrera diplomática, en la diplomacia argentina es notoriamente superior a la proporción de embajadores brasileños equivalentes.

5. Durante la década de 1980 hubo en los medios intelectuales argentinos un debate acerca de los daños causados a Argentina por su política de enfrentamiento con Estados Unidos adoptada en el pasado. En este debate, Carlos Escudé tuvo un papel importante y formuló el concepto de «realismo periférico» que dio la base para la política exterior del gobierno de Menem. Véase C. ESCUDÉ (1992).

6. Sobre la cuestión de la corporación diplomática y su relación con la clase política y los sectores sociales, véase M. LIMA y M. HIRST (1994) y M. LIMA (2000).

proyección más autónoma de Brasil en la política internacional, tiene preocupaciones de carácter también político-estratégico de los problemas Norte/Sur, da mayor relevancia al intento brasileño de participar del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y busca un papel de mayor liderazgo brasileño en América del Sur. En la literatura sobre el tema esta corriente es referida más frecuentemente como «nacionalista»⁷.

La segunda, sin sustraerse de las reivindicaciones de la primera, busca dar más importancia al apoyo de Brasil a los regímenes internacionales en vigor. Defiende la idea de una inserción internacional del país a partir de una soberanía compartida y de la autonomía por la participación (donde los valores globales deben ser defendidos por todos). En este caso, busca en América del Sur un liderazgo más discreto⁸. En función de su mayor apoyo a los valores del orden internacional actual, de carácter liberal, este grupo es identificado por analistas de política externa también como liberales.

El gobierno de Collor, más liberal, fue sustituido por la administración más nacionalista de Itamar Franco y el gobierno de Cardoso buscó un comportamiento que conjugase rasgos de las dos visiones. La administración de Lula, por fin, puso otra vez como eje de la política externa la corriente más vinculada a los patrones tradicionales de política exterior de carácter más autonomista.

II. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LAS DOS POLÍTICAS EXTERNAS QUE TUVIERON IMPACTO EN LOS RESPECTIVOS COMPORTAMIENTOS FRENTE A AMÉRICA LATINA

Entre las diferencias a ser destacadas entre las dos políticas externas en la década de 1990, la más importante está relacionada con la percepción que sus decisores desarrollaron del orden internacional que tiene lugar después del fin del bipolarismo, y de la posición que su país tiene en el mundo. En tanto el gobierno argentino abandonó la percepción tradicional que reservaba un lugar de privilegio para Argentina en el mundo (sea como participante privilegiado o como opositor de relieve), el gobierno brasileño mantuvo la postura que sostiene que Brasil ocupa un lugar especial en términos político-estratégicos. Respecto de Estados Unidos, la percepción del gobierno argentino veía al mundo bajo el predominio nítido de una potencia que, dada su gravitación, debería ser el aliado fundamental. La visión de la diplomacia brasileña sostenía más bien que la principal potencia –Estados Unidos– buscaría adaptarse a las necesidades de los socios de mayor relevancia y otros menores entre los cuales se encontraba Brasil (Saraiva y Tedesco, 2001).

7. Esta forma de referirse a este grupo –nacionalista– no me parece adecuada. Nacionalismo puede ser entendido como un sentimiento orientado hacia dentro del país, para una postura aislacionista, o como un sentimiento expansionista. Este grupo, que en lo general aglutina sectores más a la izquierda, no adopta ninguno de estos dos tipos de comportamiento.

8. Acerca del «deseo de autonomía» y la perspectiva de adhesión de Brasil a los regímenes internacionales en la matriz de la política externa brasileña de la década de 1990, véase L. PINHEIRO (2000).

Estas distintas percepciones tuvieron como resultado una modificación en la política externa argentina pautaada por la relación que al gobierno le gustaría establecer con Estados Unidos, en tanto que Brasil no parecía tener un eje tan claro en los cambios en su política exterior. Argentina relacionó la gran mayoría de sus temas de política exterior con Estados Unidos. Los cambios en Brasil estuvieron más relacionados con las estrategias domésticas. Además, en tanto el gobierno argentino redefinió radicalmente conceptos como soberanía e interés nacional, relacionándolos con los objetivos económicos domésticos, los gobiernos brasileños fueron más cautelosos en la redefinición de ideas rectoras.

Dentro de esta perspectiva, para la nueva administración argentina, se hizo fundamental romper la tradición de desafío a Estados Unidos y buscar una alianza con el socio del Norte en relación a temas generales de la política internacional como forma de garantizar recursos para el proyecto económico interno y una inserción internacional más activa junto al directorio de los grandes. En términos económicos, este acercamiento podría facilitar el acceso a insumos para el proyecto de ajuste económico implementado con éxito a partir de 1991. Así, la política externa del período se caracterizó por un alineamiento incondicional en los temas de política y seguridad internacionales; que tuvo como máxima la expresión «relaciones carnales» atribuida al canciller Guido Di Tella⁹. En términos específicos, en el campo económico, la diplomacia argentina se reservó el derecho de divergir del socio. En las organizaciones internacionales hubo una reorientación de los votos argentinos para lograr mayor coincidencia con las posiciones norteamericanas y, como mecanismo de reconocimiento, Argentina empezó a ocupar el rol de socio extra-Otan de Estados Unidos.

Desde la vertiente brasileña, Collor de Mello, al empezar su gestión, buscó una mejor relación con Estados Unidos desdibujando el perfil tercermundista de Brasil. En el período de Itamar Franco la política externa recuperó en parte la preponderancia de sus presupuestos anteriores dando un aliento al grupo más autonomista. Desde una perspectiva que identificaba el orden internacional como escenario de «polaridades indefinidas» (Lafer y Fonseca Jr., 1994), la diplomacia brasileña procura «desdramatizar» las relaciones con Estados Unidos evitando tanto alianzas incondicionales como enfrentamientos (Lima e Hirst, 1994: 59). Se abre un foso en relación al comportamiento de Argentina frente al socio del Norte.

En el principio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso el cambio más relevante fue la aceptación de un nuevo concepto de «soberanía compartida», diferente de la concepción clásica de soberanía (Silva, 1999). Esto sería posible en un mundo marcado por valores universales, donde los Estados estarían sujetos a las normas provenientes de los regímenes internacionales. En este marco, Estados Unidos sería un país con más recursos de poder, pero que necesitaría de la adhesión de otras potencias para la gestión de este nuevo orden. En términos prácticos, la política externa brasileña mantuvo en relación a Estados Unidos divergencias tanto en temas de la organización del

9. Consta que la expresión utilizada por el canciller fue «relaciones con carnalidad», pero que la prensa publicó y consagró la otra forma, A. CISNEROS (2005).

comercio internacional y del proteccionismo de los países desarrollados como en temas relacionados al proceso de integración del continente americano. Mientras Estados Unidos mostraba más prisa para efectivizar la Asociación Americana de Libre Comercio (ALCA), Brasil preferiría retardarla poniendo mayor énfasis en las experiencias subregionales como el MERCOSUR.

En Argentina, el gobierno de De la Rúa no trajo modificaciones en lo que respecta a Estados Unidos pero, durante el gobierno de Duhalde, la política externa argentina adoptó el paradigma de «aquiescencia pragmática» cuestionado. Sin discursos contundentes, en función de las reacciones de Estados Unidos y de Brasil frente a la crisis argentina, la percepción argentina de Estados Unidos como aliado tradicional cedió plaza para una perspectiva de más acercamiento con Brasil (Russell y Tokatlián, 2003).

III. LAS POLÍTICAS EXTERIORES FRENTE A TEMAS LATINOAMERICANOS

El comportamiento argentino frente a América Latina, en principio, está condicionado por la permanente indefinición del papel que Estados Unidos y Brasil tienen en la política externa argentina¹⁰. Con el objetivo de apoyar a los regímenes internacionales en vigor y con el incentivo interno de fortalecer el régimen democrático, según Russell (2004), desde el principio de la década de 1990 la diplomacia argentina ha puesto un foco importante en la cuestión democrática a nivel internacional. En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), defendió una ampliación de sus poderes de modo de permitirle intervenir directamente en casos de riesgo a regímenes democráticos, y tuvo un papel importante en la construcción del régimen interamericano de defensa de la democracia (la Carta Democrática Interamericana 2001) (Russell, 2004: 264).

Este rasgo del comportamiento argentino tuvo efectos en relación a la posición frente a Cuba, que se ha modificado en 1991. En Naciones Unidas Argentina votó, junto a Estados Unidos y países europeos, en favor de una resolución que proponía el envío de una Comisión para investigar la situación de los derechos humanos en la isla. Desde entonces, mantuvo los votos de condena a cuestiones de derechos humanos en el país, así como puso la democratización como precondition para el regreso de Cuba a la OEA. Esta posición fue defendida en variadas ocasiones en Cumbres Iberoamericanas y en el Grupo de Río (Saraiva y Tedesco, 2001).

En relación a Haití, en 1993, cuando el gobierno norteamericano en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas le decretó un embargo naval, Argentina dio su apoyo y decidió enviar buques de guerra. Desde entonces, procuró dar respaldo diplomático a la posición norteamericana, más favorable a una intervención militar.

En lo que respecta a Chile, fueron superadas tanto las divergencias que definieron las relaciones durante todo el siglo XX como los discursos de las Fuerzas Armadas sobre

10. R. RUSSELL (2004) llama mucho la atención sobre esta indefinición.

el supuesto poder militar del país vecino. De rival tradicional Chile se hizo un socio comercial que en 1996 firmó el acuerdo para la formación de un área de libre comercio con el MERCOSUR. La disminución del poder político y económico de las Fuerzas Armadas con la reducción de su presupuesto y con el fin de la conscripción obligatoria fue un factor determinante para la superación de la cultura de rivalidad con Chile¹¹.

Brasil, por su parte, mantuvo durante el período una posición más constante en relación a América Latina. La diplomacia brasileña buscó actuar de forma autónoma en relación al comportamiento norteamericano. No había coincidencia de opiniones en lo que respecta a la forma de tratar las situaciones de crisis en la región y, por lo tanto, no se planteaban condiciones para que se construyera alguna actuación articulada de largo plazo. Pero, en función de la «desdramatización» de las relaciones con Estados Unidos conducida por el gobierno de Franco, el país tampoco buscó enfrentamientos.

El modelo de actuación brasileño frente a estas situaciones de crisis fue de no-intervención, basado en principios tradicionales de la diplomacia brasileña que fueron mantenidos a pesar de todos los cambios ocurridos en el escenario internacional en términos de percepciones de la seguridad, y de conceptos clásicos de la política internacional. La estrategia de construcción del liderazgo en la región fue adoptada durante el período, pero con grados distintos. Durante el gobierno de Franco, la perspectiva de que se creara un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) fue planteada en detrimento del MERCOSUR (Cervo, 1998). En este caso, Brasil ocuparía una posición central en el bloque. Pero este proyecto no fue llevado adelante.

En el interior de la OEA, la postura brasileña siempre fue la de defender una posición menos intervencionista que la proposición presentada por Argentina y, hasta 1998, Brasil defendió en el marco de foros multilaterales regionales la reincorporación de Cuba. También se abstuvo en las votaciones en Naciones Unidas en contra de atropellos a los derechos humanos por parte del gobierno cubano. En relación al embargo a Haití, Brasil –que en ese año estaba como miembro del Consejo de Seguridad– se abstuvo y en su declaración de voto justificó la abstención por cuestiones de soberanía de los Estados¹².

En 1998 el gobierno brasileño reformuló su posición en relación a Cuba, condicionando su retorno a la OEA a la democratización de su régimen político¹³. La diplomacia empezó una modesta revisión del comportamiento brasileño frente a la región. Buscó construir su liderazgo en el área a partir del binomio seguridad y estabilidad democrática, establecer vínculos fuertes con los países vecinos y actuar como mediador en situaciones de crisis cuando fuera llamado. En el año 2000 tuvo lugar la primera cumbre

11. El presupuesto militar que en el inicio de la década de 1980 equivalía a 3,5 del Producto Interno Bruto, experimentó una caída alcanzando en el 2005 en torno al 1,2%. De 1993 al 2004 no hubo ningún aumento salarial en las Fuerzas Armadas, publicado en *Clarín*, 2 de diciembre del 2005 «La llegada de Garré pone a prueba los recelos ideológicos de los militares».

12. La Declaración brasileña puede ser vista en *Resenha de Política Exterior do Brasil*, jul./dic. 1994, n.º 75: 15-16.

13. En la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, cuando actuó, Brasil mantuvo la abstención en relación a la condena del comportamiento del gobierno cubano.

de los países sudamericanos en Brasilia con el objetivo de que se formara la Comunidad Sudamericana de Naciones, de carácter más político que el proyecto de ALCSA.

La perspectiva de una alianza entre Argentina y Brasil en lo que respecta a una actuación frente a los temas regionales no fue llevada adelante. En 1996 fue creado el Mecanismo de Consulta y Concertación Política (MCCP) del MERCOSUR con el objetivo, entre otros, de buscar posiciones internacionales comunes¹⁴. Pero, aunque los dos países identificasen la importancia de actuar en conjunto en términos internacionales, la política externa siguió siendo un área sensible, vista como cuestión de soberanía nacional. La opción argentina por Estados Unidos como principal socio político-estratégico dificultó más un acercamiento. Argentina también se mostró sensible a las señales de preeminencia de Brasil en el interior del bloque. Brasil era visto como un país distanciado de Estados Unidos que buscaba más poder e influencia en la política internacional a través de un comportamiento de rasgos realistas (Russell y Tokatlián, 2003: 51).

La diplomacia brasileña no buscó superar los límites de lo que su perspectiva realista de actuación entiende por soberanía nacional. Buscó siempre evitar que el arreglo de integración pudiese significar una soberanía compartida en lo que refiere a su comportamiento con otros socios externos. Según Pinheiro (2000: 323), en el caso de las relaciones de Brasil con los países vecinos, su deseo de autonomía se vale de la concepción grociana para la satisfacción de su búsqueda de poder. De esta manera, los espacios de actuación externa de Brasil en términos individuales y del aumento de su proyección en el escenario internacional no deberían ser obstaculizados.

La corporación diplomática tiene una visión clara de Argentina como socio menor, e identifica dos factores que dificultan la construcción de una asociación más sólida en el campo de política exterior. Por un lado, los cambios frecuentes que tienen lugar en la política externa argentina generan desconfianza en tanto que, por otro, la utilización recurrente por parte de los medios políticos de temas de política exterior (incluyendo en relación a Brasil) para lograr resultados en la política interna hace que la diplomacia brasileña mantenga un bajo perfil frente a declaraciones noticiadas en la prensa argentina.

Hubo, entretanto, algunos ejemplos de aproximación. El principal de ellos fue la movilización argentina y brasileña frente al intento de golpe de Estado en Paraguay cuando, juntos, los dos desempeñaron un papel importante para evitarlo. En seguida, fue firmada la Cláusula Democrática del MERCOSUR, incorporada al Tratado de Asunción dos años después a través del Protocolo de Ushuaia. En relación al conflicto entre Perú y Ecuador los dos participaron del grupo de mediadores. A partir de 1998 y, en función de la propia evolución de la política externa brasileña, hubo intentos de

14. En 1997 fue firmada la Declaración Presidencial sobre Consulta y Concertación Política de los Estados del MERCOSUR que afirma que el MCCP buscará articular posiciones para la búsqueda de cooperación específicamente en el campo político. En 1998 fueron institucionalizadas las Declaraciones y creado el Foro de Consulta y Concertación Política.

acercamiento en cuestiones como el caso cubano en los debates en el marco del Grupo de Río.

El gobierno de De la Rúa caminó en el sentido de reforzar los vínculos políticos con Brasil y buscó, junto a Brasil y Uruguay, llevar posiciones comunes a la OEA en casos de Estados en crisis. Sin poner en jaque el paradigma de «aquiescencia pragmática», frente a temas latinoamericanos pasó a oscilar entre buscar posiciones próximas de las brasileñas y no ir contra la posición norteamericana¹⁵. En el caso peruano se alineó a la postura brasileña de oponerse a sanciones como respuesta al proceso electoral fraudulento que reeligió al presidente Fujimori. En relación a Colombia, manifestó su apoyo a la no-intervención, acercándose a la visión brasileña. Frente a la cuestión de los derechos humanos en Cuba, empero, mantuvo la condena de su gobierno en las Naciones Unidas llevada adelante durante la administración de Menem.

En la gestión de Duhalde hubo un acercamiento en función del papel importante asumido por Brasil frente a la crisis argentina. Pero, como un gobierno de crisis, mantuvo un bajo perfil en términos de política exterior. Ello contribuyó a vaciar la posición argentina en relación a sus vecinos¹⁶. Su gobierno fue, no obstante, quien cambió el voto argentino en la cuestión cubana para la no-condena y, en seguida, para la abstención.

IV. LAS ACTUACIONES ARGENTINA Y BRASILEÑA FRENTE A AMÉRICA LATINA EN TIEMPOS RECIENTES

En el principio de su gobierno, Néstor Kirchner buscó recuperar el espacio perdido frente a América Latina con la crisis y durante el gobierno de Duhalde. Con este objetivo, utilizó en gran medida el instrumento de la diplomacia presidencial activa. Pero, aunque su política exterior se haya acercado otra vez al paradigma globalista, no fue solucionada la falta de claridad acerca del papel exacto que deben ocupar Estados Unidos y Brasil en el comportamiento externo del país. Esta indefinición, que atraviesa las percepciones más frecuentes entre académicos y quienes formulan la política externa argentina, ha dejado su huella en el comportamiento argentino para la región.

La ascensión, con pocos meses de diferencia, de Kirchner y Lula abrió, aparentemente, espacios para la construcción de una asociación más sólida entre los dos países en el campo político¹⁷. Fue planteada la idea de que la coexistencia de gobiernos de izquierda volvería más fácil este acercamiento, y hubo muchas declaraciones de los dos lados orientadas en este sentido¹⁸. Esta alianza más permanente, sin embargo, estaría

15. Sobre la política exterior del gobierno de De la Rúa, véase también R. BERNAL-MEZA (2002).

16. Un ejemplo importante fue la negativa de Argentina frente a la invitación del gobierno brasileño para que participase del Grupo de Amigos de Venezuela, formado para mediar en los problemas presentados en relación al plebiscito acerca del gobierno de Hugo Chávez.

17. La prensa en el período hizo muchas referencias a esta posibilidad.

18. En esta cuestión, el PT como partido tuvo una posición clara.

aún por construirse, y es difícil por tratarse de una relación asimétrica donde las partes no tienen claro el peso que cada una de ellas puede ocupar (Palermo y Saraiva, 2004).

La elección de Lula significó para Itamaraty un fortalecimiento del grupo más autonomista en su interior que defiende con más vigor la construcción de un liderazgo brasileño en América del Sur. En función de ello, la política de este gobierno para América Latina en general buscó profundizar el comportamiento que ya venía siendo adoptado en la gestión de Fernando Henrique Cardoso, pero de forma más activa. La seguridad en la región fue articulada más fuertemente a la intención de construirse un rol de liderazgo de Brasil en el área, e identificada con la estabilidad democrática. En este proceso, el presidente Lula asumió una diplomacia presidencial importante.

El papel más activo de la diplomacia brasileña de plantearse como mediador en situaciones de crisis de forma más directa puede ser visto en esta gestión. Los ejemplos de más relieve de este comportamiento fueron, primeramente, la proposición más reciente de formación del Grupo de Amigos de Venezuela para acompañar los embates entre el gobierno venezolano y la oposición en la cuestión del plebiscito (y después en los desentendimientos entre Venezuela y Colombia). En seguida, la diplomacia brasileña buscó asumir el rol de mediador entre el gobierno de Hugo Chávez y los países de la región. El intento brasileño de pacificar la situación ecuatoriana por afuera del marco de la OEA también fue importante. Por fin, la diplomacia brasileña buscó ejercer una mediación en el caso boliviano. En la ocasión, el gobierno boliviano terminó pidiendo el envío de una misión compuesta por un brasileño, un argentino y un representante de las Naciones Unidas.

La participación brasileña en las fuerzas de paz de Haití también se refiere a las iniciativas brasileñas de consolidar su liderazgo en la región y aumentar el peso de Brasil en el escenario internacional. En este caso, Brasil lidera una fuerza de imposición de paz de las Naciones Unidas; tipo de operación del cual históricamente el país evitó participar¹⁹. Es importante destacar que, durante la administración de Lula, el gobierno brasileño retomó con mucha energía y de forma directa los esfuerzos en el sentido de la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con la inclusión de Brasil como miembro permanente. Este comportamiento plantea la hipótesis de existencia de una disposición brasileña de invertir en el campo de las operaciones de paz de Naciones Unidas como forma de justificar su candidatura; en este caso, las credenciales para su candidatura como miembro permanente no se limitarían más a la tradición pacifista de su política exterior.

Esta posición brasileña de mediador y líder de una fuerza de imposición de paz representa ya una mayor adecuación a los nuevos parámetros del orden internacional comparada con la idea de la no-intervención aplicada plenamente en términos históricos y puede significar una revisión, discreta, de los preceptos más tradicionales de la política externa brasileña no-intervencionista. Según el canciller Celso Amorim,

19. La fuerza de paz de Timor Oriental fue la primera fuerza de imposición de paz en la cual Brasil ha participado.

Brasil siempre se pautó por la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Éste es un precepto básico de nuestra diplomacia. Pero la no intervención no puede significar falta de interés. En otras palabras, el precepto de no intervención debe ser visto a la luz de otro, basado en la solidaridad: el de la no indiferencia²⁰.

Y es basándose en esta formulación que la diplomacia viene desempeñando un papel activo en la búsqueda de soluciones para las crisis regionales (Oliveira, 2005: 21). El apoyo a la candidatura de José Miguel Insulza para la Secretaría de la OEA puede significar una tendencia a procurar posiciones comunes frente a las situaciones de crisis.

De forma complementaria, la diplomacia brasileña concentró esfuerzos más directos en la implementación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuya base fue creada durante el gobierno de Cardoso. Las ideas de más integración económica de la región y de la posibilidad de establecerse una «cláusula democrática» para el grupo fueron discutidas. La primera actuación importante de la Comunidad fue una cumbre entre los presidentes sudamericanos y de los países de la Liga Árabe, que fue organizada por el gobierno brasileño y tuvo lugar en Brasilia.

En poco tiempo, la política brasileña activa frente a la región chocó con percepciones más nacionalistas en el interior de Argentina, que la identificaron con una imposición de un liderazgo individual de Brasil²¹. La posibilidad de una «desconstrucción» de una alianza con Brasil puede ser sentida en la crisis política que tuvo lugar en mayo de este año entre los dos socios más grandes del MERCOSUR²². En el marco del alejamiento entre los dos, en acciones frente a temas y países latinoamericanos Argentina buscó reubicarse como un socio alternativo que podría ocupar también un papel de liderazgo²³.

Con el objetivo de aprovechar este espacio, la diplomacia argentina buscó un papel activo en el interior de la OEA y frente a situaciones de riesgo a los regímenes democráticos en países de la región, asumiendo una posición intermedia entre la postura más intervencionista de Estados Unidos y la posición de mediador discreto de Brasil. En estas situaciones de crisis (como en los casos de Ecuador y Bolivia) Argentina adoptó un perfil propio, intentando defender una «agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la administración estadounidense»²⁴. Buscó, con ello, por un lado,

20. El discurso de Celso Amorim, de 2005 está referido en M. OLIVEIRA (2005: 21-22).

21. Ésta es una reclamación constante en la prensa argentina.

22. Los diarios *Clarín* y *O Globo*, entre mayo y junio del 2005, publicaron muchas declaraciones duras –sobre todo del gobierno argentino– sobre su percepción del otro.

23. Un ejemplo en este sentido fue la elección del nuevo presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, cuando hubo una disputa entre Argentina y Brasil y la plaza quedó en las manos de un tercero.

24. Según el subsecretario de Integración argentino, Eduardo SIGAL (2005), «Argentina no ha reemplazado el alineamiento automático con los Estados Unidos por una esgrima retórica de enfrentamientos con ese país. Impulsamos una agenda interamericana diferente de aquella que impulsa la actual administración estadounidense».

desafiar los esfuerzos brasileños de construcción de un liderazgo autónomo en la región y, por otro, fortalecer su imagen frente a Estados Unidos. En la trigésima quinta Asamblea de la OEA fue discutido el proceder a ser adoptado frente a situaciones de crisis y fue aprobado un texto conciliador entre las posiciones de Brasil y Estados Unidos, propuesto por Argentina²⁵.

En otros temas, en lo que respecta a las votaciones de condena a la falta de respeto a los derechos humanos en Cuba, Argentina con Kirchner mantuvo la alternativa de abstención heredada del gobierno de Duhalde. En relación a la fuerza de paz en Haití, Argentina entró en ella junto con Brasil. Buscó un acercamiento más fuerte con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela²⁶. Frente a Chile, la diplomacia argentina buscó estrechar más las relaciones políticas llegando a entrar en discusión la formación de una fuerza de paz conjunta de los dos países.

En el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la diplomacia argentina buscó –a través de una destacada diplomacia presidencial– hacer demostración de su desacuerdo con la formación de un bloque alrededor del liderazgo brasileño. En este caso, la utilización de acciones y declaraciones que contestan una posición realista autónoma de Brasil son utilizadas como recursos domésticos de proyección del propio gobierno. La cumbre del Grupo de Río, organizada por Argentina dado que ocupa la presidencia *protémpore*, fue postergada en función del gran número de presidentes que no confirmaron su presencia.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas exteriores de Argentina y Brasil para América Latina mantienen entre sí diferencias en términos de percepciones y actuaciones. La posición actual del gobierno brasileño es de construcción de un liderazgo en la región a través de un comportamiento proactivo. Este liderazgo en construcción tendría como base una revisión modesta en los patrones brasileños de no-intervención, capacitando al país a dar respuestas concretas a situaciones de crisis que diversos países de la región experimentaron en los últimos años. Con ello, la diplomacia brasileña puede estar buscando estructurar una respuesta de mayor compromiso con los parámetros actuales del orden internacional para atender al intento de ser un actor global. El grupo de pensamiento más autonomista de Itamaraty tiene un peso importante en la definición de este comportamiento.

25. En este caso, frente a una situación de crisis el secretario general elabora «una propuesta de iniciativa de cooperación oportuna» [...] «dentro del principio de la no intervención y el derecho a la autodeterminación». «La OEA aceptó una propuesta conciliadora de Argentina», publicado en *Clarín* 8 de junio del 2005.

26. Sobre todo a partir del segundo semestre del 2005 este esfuerzo de acercamiento se hizo sentir con más claridad. La posibilidad de incorporación de Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR fue muy incentivada por el gobierno argentino y es un ejemplo importante.

Argentina, por su parte, busca plantearse con menos énfasis como liderazgo alternativo a Brasil. Con este objetivo, asume en los temas de mayor relieve vinculados a las discusiones en la OEA una posición de equilibrio entre Brasil y Estados Unidos. Con este comportamiento, se presenta como país de peso más destacado en la región frente a los dos y mantiene también en equilibrio la permanente falta de consenso interno entre el papel que estos dos países deben tener en su política externa. La crisis brasileña abrió espacios para que Argentina busque ocupar posiciones de liderazgo (o mediador) ocupadas hasta ahora por Brasil. En este caso, el principal ejemplo viene siendo el acercamiento significativo entre el gobierno argentino y el gobierno venezolano²⁷.

Este dilema no es nuevo. Las perspectivas para su superación se orientan a la construcción de una asociación estratégica de más largo plazo entre los dos países, capaz de dar respuestas conjuntas a cuestiones regionales e internacionales en general. Pero el desigual peso de los dos países en el escenario regional, tanto como internacional, así como las numerosas asimetrías existentes entre los dos, dificultan la construcción de esta asociación. Las indefiniciones en los pesos de cada uno son factores que complican la situación.

Por otro lado, existe la percepción de los dos lados acerca de la importancia de evitar fricciones y de consolidar posiciones comunes ya conquistadas sobre todo en temas regionales. Frente a las manifestaciones de desagrado por parte de Argentina ante el activismo brasileño en su política externa para la región, la diplomacia brasileña busca mantener un bajo perfil para no comprometer las relaciones. Argentina debe encontrar una forma de ser confiable para Brasil, en tanto que éste tendrá que absorber más costos para cooperar con su socio menor (Palermo y Saraiva, 2004). Esta alianza no obliga a que todas las dimensiones de las políticas exteriores de los dos países sean comunes, sino a que exista una percepción compartida del escenario regional e internacional. En términos de la política sudamericana, esta alianza sería un importante incentivo para la consolidación de más áreas de acción colectiva frente a los riesgos de crisis, y para mejorar el desempeño en las relaciones tan desiguales mantenidas con Estados Unidos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL-MEZA, Raúl. Política Exterior Argentina: de Menem a De la Rúa. Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, 2002, ene./jun, vol. 16, n.º 1: 74-93.
- CERVO, Amado. Multilateralismo e integración: evolución del pensamiento diplomático brasileño. *Ciclos*, 1998, Año VIII, 1º Semestre, n.º 14-15: 205-226. Instituto de Investigaciones en Historia Económica y Social/Universidad de Buenos Aires.
- CISNEROS, Andrés. *Entrevista. Archivo de Historia Oral, Programa de Estudios Políticos*. Argentina: Flasco, 2005.

27. Desde la crisis del PT en el gobierno brasileño los contactos entre los gobiernos argentino y venezolano, que ya estaban evolucionando favorablemente, experimentaron un aumento.

- ESCUDE, Carlos. *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta (Colección Política y Sociedad), 1992.
- LAFER, Celso y FONSECA JR., G. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas. En FONSECA JR., G. y CASTRO, S. H. Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra/Ipri, 1994, pp. 49-77.
- LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Mónica. O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa. En FONSECA JR., G. y CASTRO, S. H. Nabuco de (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira I*. São Paulo: Paz e Terra, 1994, pp. 43-64.
- Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, 2000, jul./dic., vol. 22, n.º 2: 265-303.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo*. São Paulo: IEEI. Mimeo, 2005.
- PALERMO, Vicente y SARAIVA, Miriam Gomes. Alianza estratégica Brasil-Argentina. Utopía o desafío político? *Debate*, 2004, Año 2, n.º 76: 22-25.
- PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 2000, jul./dic., vol. 22, n.º 2: 305-335.
- RUSSELL, Roberto. Política exterior y veinte años de democracia: un primer balance. En NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (comps.). *La historia reciente. Argentina en democracia*. Buenos Aires: Edhasa, 2004, pp. 257-269.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires/México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil e Argentina nos anos 90: dez anos de política externa. En CERIR (ed.). *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno. Impacto o irrelevancia?* Rosario, Argentina: Cerir, 2001, pp. 93-110.
- SARAIVA, Miriam Gomes y TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2001, jul./dic., Año 44, n.º 2: 126-150.
- SIGAL, Eduardo. Política exterior sin eslóganes. *Clarín*, 11 de oct. del 2005.
- SILVA, Alexandra de Mello. A política externa em transição: rumo a um novo paradigma? *Net Work*, 1999, jul./sept., vol. 8, n.º 3: 6. Centro de Estudos das Américas/Ucam.