



Título del Trabajo:

DIPLOMACIA DE LOS PRESIDENTES EN EL CONO SUR:  
EL APORTE DE LA ARGENTINA

Autor:

Roberto Miranda<sup>1</sup>

Ponencia presentada en el

II Congreso en Relaciones Internacionales del IRI

La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina

11 y 12 de noviembre de 2004

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata. Universidad Nacional de Rosario. CONICET. Profesor en la Maestría en relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP). E-mail: miranda@ifir.ifir.edu.ar

Los medios para hacer relaciones internacionales son múltiples. Uno de estos medios es la denominada diplomacia de los presidentes. En el Cono Sur, esta práctica diplomática ha sido fundamental para lograr inéditos niveles de cooperación e integración entre los países de la región. Las controversias de distinta índole, como por ejemplo las comerciales, han disparado crisis políticas entre los países de la región empujándolos a la diplomacia de los presidentes, entre otras cosas, para que la buena vecindad y las inmejorables relaciones bilaterales no se vieran afectadas. La Argentina utilizó varias veces este medio que en la coyuntura de un conflicto resultó apropiado para la superación del mismo. Pero las relaciones interpersonales, que es la base de la diplomacia de los presidentes, lo hacen a este medio frágil e inseguro para las relaciones interestatales. En la reestructuración de su política exterior, la Argentina debe tener en cuenta la fugacidad de la diplomacia de los presidentes, modificando su actitud para entender la región y, al mismo tiempo, para contribuir a sostener la cooperación a través de relaciones de menor personalización y de mayor institucionalización.

En este trabajo se consideran algunos aspectos conceptuales surgidos de la evolución de la práctica de la diplomacia de los presidentes. Al respecto se hipotetiza en torno a esta práctica y se relacionan algunos casos que dan testimonio de la misma. Por último, se analiza el aspecto negativo de la diplomacia de los presidentes y el desafío de la Argentina para revertir esta costumbre de la que depende la cooperación e integración regionales.

## **I. La buena vecindad**

En América Latina en general y en el Cono Sur en particular, asistimos a una época inédita en cuanto a los niveles de cooperación alcanzados entre los países de la región, después de décadas de aislamiento y de rivalidad como las que vivimos durante la Guerra Fría. No sólo los niveles de cooperación alcanzados han representado un salto cualitativo para la política regional. También, el hecho de que estos niveles de cooperación se lograron a pesar de las numerosas crisis económicas y políticas que sacudieron a varios países latinoamericanos. Sobre todo por las tensiones sociales que se fueron sucediendo por efecto de la aplicación de políticas de exclusión y de fragmentación que, de un modo u otro, sembraron insatisfacción colectiva y amenazaron las instituciones democráticas<sup>2</sup>.

El contexto de buena vecindad que está identificando a la región es, sin duda alguna, contundente. Una de las razones de esta contundencia es que entre los países latinoamericanos existe una apuesta muy fuerte por la "paz democrática" y el entendimiento diplomático, sabiendo estos países que tales premisas le brindan oportunidades de prosperidad y bienestar para sus respectivas sociedades civiles. Un ejemplo de la mencionada apuesta es la creación del Grupo de Río de Mecanismo Permanente de Consulta y

---

<sup>2</sup> Ver: Moniz Bandeira (2002).

Concertación Política (1986). De algún modo los países latinoamericanos han tratado de reforzar la identidad política de la región con posiciones internacionales comunes, lo cual era inimaginable en otros momentos, no por lo que implica la formación de un foro multilateral en una determinada circunstancia, sino por la importancia de la estabilidad y continuidad de este foro en el segmento periférico.

En el contexto de la buena vecindad latinoamericana, el espacio conosureano es tal vez uno de los más significativos luego de la competencia política, sospechas diplomáticas mutuas y diferendos territoriales que, históricamente, han tenido entre sí los países de este espacio. Desde la Declaración de Iguazú (1985) de los presidentes de la Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, el Cono Sur fue generando acciones diplomáticas tendientes a reforzar las relaciones interestatales y los vínculos entre actores no estatales, configurando un progreso político ejemplar. La desaparición del conflicto Este-Oeste y el impacto de la globalización, por citar dos fenómenos relevantes de los últimos tiempos, hicieron que distintos actores no le prestaran la debida atención al proceso conosureano, como por ejemplo el hecho de haber abandonado conductas vinculadas a la desconfianza y a la hostilidad, y en su lugar el haber desarrollado conductas relacionadas con la cooperación y la solidaridad internacionales.

A pesar de que al proceso de cooperación del Cono Sur no se lo valoró suficientemente, su impronta fue sellando hitos de enorme trascendencia para las relaciones internacionales de los países de la región. Uno de estos hitos, por demás importante, ha sido el fortalecimiento que cada política exterior fue experimentando a partir del esquema de cooperación del Cono Sur. Básicamente, porque este esquema de cooperación se realizó a través del consenso de los países conosureanos, el cual le fue dando a cada uno de estos países una cuota de poder acorde a su situación periférica y menos comprometida que, si al citado esquema, se lo hubiese planteado en torno a hegemonías<sup>3</sup>. De hecho, y por cierto muy valorado, cada país conosureano tiene más poder internacional del que tendría si no existiera el actual marco de cooperación.

Otro de los hitos del proceso de cooperación del Cono Sur, fue la tendencia a enhebrar fórmulas de integración regional. En este sentido la firma del Tratado de Asunción (1991), que puso en marcha el Mercado Común del Sur (Mercosur), coronó el comienzo de una muy buena relación bilateral entre la Argentina y Brasil y, al mismo tiempo, impulsó la concepción integracionista que marcó una etapa distinta en la historia de la política regional (Cervo /Bueno, 2002:483).

Por cierto que el sistema internacional y la situación hemisférica fueron favorables a la iniciativa integracionista, diferente -por ejemplo- a lo que había sucedido durante los sesenta. Por cierto, también, la mundialización

---

<sup>3</sup> Siguiendo conceptualmente a Robert Keohane (1988).

fue un factor que contribuyó a la formación del Mercosur como esquema práctico para imponer el concepto de mercado, a favor de actores transnacionales vinculados a las lógicas financiera y comercial<sup>4</sup>. No obstante este rasgo tan peculiar, el Mercosur, en este caso junto a sus países asociados, logró transformarse en un actor internacional que supo sostener posiciones atípicas con relación a lo que históricamente pudieron realizar los países periféricos y latinoamericanos, como ha sido la de darle consistencia a la cooperación política. En verdad, a través del camino transitado por el Mercosur y el Cono Sur alrededor de la cooperación política, la región fue experimentando una nueva forma de poder en las relaciones internacionales.

## **II. La lógica del conflicto transformada en crisis política**

El muy buen clima de cooperación vivido en el Cono Sur no estuvo exento de controversias bilaterales y de desinteligencias multilaterales. Muchas veces estas situaciones resultaron paralizantes. En algunos casos, intereses corporativos y ánimos nacionalistas hicieron pensar en la reedición de adversidades que ya no tenían nada que ver con el espíritu de solidaridad y cooperación que animaba a los países de la región. Por cierto, mientras se edificaba una tendencia hacia la integración regional, también se formaba una actitud escéptica en torno a esta tendencia. De algún modo, cada controversia o desinteligencia era aprovechada por sectores escépticos de distintos países para hablar del fin de la cooperación.

A pesar de las situaciones en las que el escepticismo tuvo un principio de sustento, el contexto de buena vecindad del Cono Sur no abandonó su rol integrador. La teoría, por un lado, dice que en los procesos de cooperación e integración interestatales el conflicto no es negativo. Precisamente, las diferencias entre países son obvias y las controversias que surgen en base a estas diferencias no necesariamente culminan en una confrontación o separación, al contrario, pueden conducir a reforzar la cooperación e integración (Jervis, 1999). La realidad conosureana de los últimos tiempos, por otro lado, ha pasado por varios conflictos de distinta índole y de diferente magnitud que, si bien tendieron a conspirar contra la estabilidad regional, terminaron afianzando la variable integradora. Esta realidad ha confirmado que el conflicto es inherente al proceso de cooperación como consecuencia de la "mutua adaptación" que, inevitablemente, los países deben asumir para avanzar hacia la integración.

Pero empíricamente algunos de los conflictos o controversias en el Cono Sur han tenido una condición especial: derivaron en crisis políticas explosivas. Esto quiere decir que el problema no fueron las crisis políticas en sí mismas, sino las características que tuvieron estas crisis. Hubo conflictos comerciales o diplomáticos en la región que generaron crisis políticas, no por la cuestión que era objeto de la diferencia interestatal, sino porque a estas

---

<sup>4</sup> Ver: Dos Santos (1993). Guillermo Hillcoat (1997). Rodrik (1998).

crisis se llegaba por la ausencia de estructuras burocráticas comunes, o bien por la impericia de los niveles gubernamentales específicos de los países que participaban de la controversia. Por estos motivos, y por la velocidad con la que a menudo se desataron las crisis, éstas fueron una suerte de provocación para el contexto de buena vecindad conosureana y, fundamentalmente, para su eje organizador: la cooperación.

### **III. Relaciones interestatales y relaciones interpersonales**

La falta de compromisos reales con mecanismos efectivos de resolución de controversias comerciales o diplomáticas entre países conosureanos, o bien la ausencia de burocracias intergubernamentales para la gestión de la cooperación, hizo que las crisis políticas regionales en más de una ocasión tuvieran que ser tratadas y resueltas a través de las relaciones interpersonales de los Ejecutivos de los países en discrepancia. En rigor, el contexto de buena vecindad en el Cono Sur y las inmejorables relaciones bilaterales entre los países de la región, se han sostenido básicamente en la diplomacia de los presidentes.

Por cierto esta práctica tiene los años del Estado moderno, y los sucesos de la guerra y de la paz se sostuvieron muchas veces en la diplomacia de los Ejecutivos. La tradición estatal y el mundo se han movido alrededor de una premisa: sólo el Ejecutivo era el que decidía sobre la suerte de la política internacional del país. Esta práctica, en las últimas décadas, ha sufrido algunos ajustes importantes tendientes a desconcentrar y descentralizar el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Esto significó una apertura del aparato decisorial de las relaciones externas (Miranda, 2001). La perspectiva consistió en considerar a la política exterior como una política pública, lo cual impulsó la participación de actores estatales y no estatales en el proceso decisorio, acción que estos actores habitualmente no realizaban<sup>5</sup>. En los regímenes presidencialistas, el protagonismo del Legislativo en los temas y problemas de las relaciones externas ha sido un ejemplo de esta participación estimulando tanto la "política democrática" como la "política federal" en la formulación de la política exterior.

Esta tendencia de la toma de decisiones de las políticas exteriores fue acompañada en las relaciones internacionales a través de la creación de estructuras multilaterales y la puesta en vigencia de numerosos instrumentos diplomáticos, destinados a reducir el volumen de las cuestiones que debían tratar y resolver los Ejecutivos entre sí. Mientras aumentaba la complejidad de los asuntos internacionales que debían conducir los Ejecutivos, al mismo tiempo disminuían las responsabilidades que desgastaban a estos Ejecutivos. Justamente, el compartir burocracia en un proceso de integración o el entendimiento diplomático bilateral a través de varios y diversos canales de interrelación, hicieron que la mayor parte de las controversias propias de una

---

<sup>5</sup> Ver: John Odell (1993). James Rosenau (1997). Ryan Beasley y otros (2001).

dinámica de cooperación, quedara fuera de la obligación directa de los Ejecutivos. De esta forma, la diplomacia de los presidentes se ha convertido en una práctica para las decisiones internacionales trascendentes.

Cuando la diplomacia de los presidentes es moneda corriente frente a todas y cada una de las crisis políticas provocadas por conflictos comerciales o diplomáticos, entonces estamos en presencia de un sistema de cooperación precario. Precisamente, porque esta diplomacia basada en las relaciones interpersonales le quita espacios políticos a las relaciones interestatales que son las que le dan continuidad y confianza a la cooperación internacional. Tanto la variable personalidad del presidente como la referida al vínculo personal con un par, son efímeras en la historia de los Estados y ocupan lugares que deberían estar reservados a las políticas institucionales de estos Estados, políticas involucradas con los procesos de cooperación e integración de por sí largos y dificultosos.

Por cierto que las relaciones interestatales pueden sufrir crisis políticas. Los ejemplos en este sentido abundan. Pero también es cierto que previo a estas crisis se agotaron numerosas instancias mediante múltiples procesos políticos, apelando a varios recursos diplomáticos y jurídicos. Muchas veces, además, la convergencia de factores domésticos empujan a las crisis políticas con otro país, o bien el cruce de variables sistémicas es el que crea las condiciones para estas crisis. En cambio la diplomacia de los presidentes depende de la voluntad y de los humores que animan las relaciones interpersonales, lo que hace que esta diplomacia pueda ser oportuna para resolver el conflicto comercial o diplomático, pero paralelamente frágil e incierta para asegurar la estabilidad y persistencia de la cooperación. En verdad la buena vecindad y la cooperación, en lugar de estar sujetas a lo que institucionalizan los actores estatales, están subordinadas a las actitudes personales de los presidentes, lo cual implica un riesgo político para los Estados que estos presidentes representan.

#### **IV. Controversia, crisis y diplomacia**

En el Cono Sur la diplomacia de los presidentes ha sido más que importante, fundamentalmente porque la región debió reencontrarse con la democracia, mejorar los bilateralismos y desarrollar la cooperación internacional. De alguna manera esta modalidad diplomática desempeñó una función política en relación al momento por el que atravesaba la región. Por ello, la diplomacia de los presidentes fue decisiva en la construcción del nuevo escenario conosureano. Con este escenario, la mencionada práctica debió ceder su centralidad a favor del impulso de modalidades relacionadas con refuerzos institucionales y diplomáticos. Como esta situación no sucedió, las relaciones interpersonales entre los presidentes conosureanos todavía sigue siendo el soporte principal de la buena vecindad y de las inmejorables relaciones bilaterales en la región.

De esta forma, en la política del Cono Sur se mezclaron objetivos de gestión de las políticas exteriores de los países de la región, con los procesos de elaboración de cada una de estas políticas y los estilos personales que los presidentes le imprimieron a sus acciones diplomáticas. Esta combinación a veces agravó las crisis políticas regionales, hasta el punto en el que la misma diplomacia de los presidentes tuvo que poner fin a estas crisis. En cada caso, la mencionada diplomacia apareció con la retórica de la integración y de la "alianza estratégica" expuesta por presidentes y cancilleres, obviamente buscando descomprimir la crisis y minimizándola en el contexto tangible de la buena vecindad, pero al mismo tiempo poniendo de manifiesto la endeblez de los acuerdos intergubernamentales y de las convenciones políticas.

#### **IV.a. Escenarios del pasado**

Un ejemplo muy representativo de la puesta en marcha de la diplomacia de los presidentes fue la controversia con Brasil por el tema azucarero, en setiembre de 1997. En esa ocasión, el malestar del gobierno de Fernando Cardoso por la sanción de la Ley 24.822 que gravaba el azúcar proveniente de Brasil con el mismo arancel que regía para los países extra-Mercosur, alcanzó ribetes inimaginables. Entre otras cosas porque puso en evidencia el conflicto que en su proceso de toma de decisiones tenía el gobierno argentino, hasta el punto en el que tanto el ministro brasileño de Hacienda, Pedro Malan, cuestionó la imprevisibilidad del Ministerio de Economía a cargo de Roque Fernández, como el canciller Luiz Felipe Lampreia afirmó que el tema del azúcar no era un problema del Mercosur sino un problema político de Buenos Aires.

De todos modos, las desavenencias domésticas de la Argentina por el tema azucarero afectaron enormemente las relaciones bilaterales con Brasil. Tanto las vinculaciones entre las estructuras ministeriales específicas de ambos países, como las relaciones entre las cancillerías, quedaron enmarcadas en un punto de muerto. La gravedad del asunto quedó patente cuando el Legislativo brasileño preparó un decreto-ley para prohibir la importación de trigo argentino a modo de represalia por la sanción de la Ley 24.822. Esta controversia comercial con olor a diplomática, disparó una crisis política de envergadura entre ambos países que arrastraba la suerte del Mercosur y quebraba la cooperación conosureana.

Por ello, apareció la diplomacia de los presidentes como herramienta rápida y eficaz para superar la mencionada crisis política, y poner fin a un asunto embrionariamente sectorial y menor en las relaciones bilaterales y en la dinámica mercosureana. Por este motivo, la Argentina y Brasil tuvieron que reivindicar en la Cumbre de Montevideo la condición de "alianza estratégica" y la posición común de contrarrestar el proyecto norteamericano de someter el Mercosur a los objetivos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

A partir de esta situación, la diplomacia de los presidentes fue la herramienta idónea a la que apelaron la Argentina y Brasil para ratificar la buena vecindad y la cooperación regional. En este sentido es posible citar tres ejemplos. Uno de estos ejemplos, fue en ocasión de la II Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile, en abril de 1998, donde ambos países mostraron sus coincidencias ante las iniciativas norteamericanas. Otro ejemplo fue cuando la Argentina y Brasil, luego de diferencias comerciales y de quejas planteadas desde Buenos Aires por los desaguisados financieros de Brasilia que repercutían negativamente en la economía nacional, tuvieron que confirmar el proyecto integracionista del Mercosur cuando se realizaba la XV Cumbre de Río de Janeiro, en diciembre de 1998. El último de los ejemplos tiene el valor de que la diplomacia de los presidentes, también fue llevada a cabo luego del cambio de gobierno en la Argentina con la administración aliancista piloteada por el presidente Fernando de la Rúa. Justamente, el disenso entre el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y el ministro de Economía Domingo Cavallo en torno al Mercosur, a propósito de la propuesta de este último de transformar al bloque regional en una zona de libre comercio mediante la suba de los derechos de importación de bienes de consumo y la baja de los bienes de capital, produjo una fuerte tensión en la relación con Brasil. Esta tensión la dirimieron los presidentes de la Rúa y Cardoso durante la III Cumbre de las Américas realizada en Quebec.

#### **IV.b. La actual relación bilateral con Brasil y Chile**

Sin duda alguna, el nivel de entendimiento diplomático y de cooperación internacional alcanzado por la Argentina, Brasil y Chile, es incuestionable. Fundamentalmente, el compromiso con la política regional es una coordinada que singulariza la relaciones entre estos países conosureanos. Por ejemplo, las diplomacias de la Argentina y Chile han tenido muy en claro el cumplimiento de los acuerdos de cooperación en defensa e integración física y económica, como así también los vinculados a las explotaciones conjuntas y al afianzamiento de las relaciones comerciales. Chile, en el marco de su protagonismo internacional basado -entre otras cosas- en el regionalismo abierto y en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, no dudó en apoyar a la Argentina en dos cuestiones que son problemas muy actuales de la agenda externa de Buenos Aires: por un lado, la negociación con el Fondo Monetario Internacional por la reestructuración de la deuda, y por el otro, la reivindicación de la soberanía territorial sobre las Islas Malvinas.

Sin embargo, a pesar de las coincidencias bilaterales y del mutuo acompañamiento en temas de política regional, la primacía de la diplomacia de los presidentes ha estado presente en las relaciones entre ambos países. Precisamente, este método fue aplicado en momentos en que las controversias diplomáticas o económicas entre la Argentina y Chile, tendían a convertirse en crisis políticas. Una de estas controversias fue cuando se

produjo el episodio de espionaje chileno en el consulado argentino de Punta Arenas, en noviembre de 2003. Por supuesto que este hecho tuvo distintas aristas. Por ejemplo, la tensión del gobierno chileno con algunos sectores militares, o bien el aprovechamiento que hizo el presidente Néstor Kirchner para fortalecerse políticamente a través de una respuesta simbólica. Hubo cruce diplomático entre las cancillerías, desde la protesta argentina hasta la preocupación chilena por satisfacer acabadamente el reclamo de Buenos Aires. Pero a pesar de todo esto, fue necesaria la comunicación telefónica entre los presidentes y una reunión entre Néstor Kirchner y Ricardo Lagos durante la realización de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Santa Cruz de la Sierra, para dar por terminado el conflicto bilateral.

Otra de las controversias fue la que se produjo a mediados de 2004 a propósito del incumplimiento argentino en la provisión de gas a Chile. En este caso también hubo distintas aristas. Por ejemplo, el clima preelectoral que muy anticipadamente vivía Chile por la candidatura oficialista a la Presidencia y que obligaba al gobierno a cuidar los pasos que daba en respuesta a la actitud argentina, entre otras cosas por las múltiples presiones de las que era beneficiario el presidente Lagos, al cual le demandaban dureza en el tratamiento con el vecino país. Por otro lado, la desprolijidad diplomática de Buenos Aires para manejar la situación exacerbó lo que, de por sí, no debía tener un efecto amplificador y menos de sesgo muy delicado.

Hubo protesta diplomática chilena, encuentros entre legisladores de ambos países y se constituyó un comité bilateral sectorial para tratar la crisis energética. No obstante, en este caso también fue necesaria la comunicación telefónica entre los presidentes Kirchner y Lagos para reducir la intensidad de la crisis política. De esta forma, por un lado, el presidente Lagos le garantizó una cobertura política al viaje que hacía la canciller Soledad Alvear a Buenos Aires para el abordaje directo del problema energético, y por el otro, el presidente Kirchner le quitaba responsabilidades al ministro Rafael Bielsa luego de que este no cumpliera con su promesa de ir a Santiago a intercambiar puntos de vista sobre el mencionado problema.

Lo preocupante en uno y otro caso fue que las relaciones entre cancillerías y las interconexiones entre distintos actores gubernamentales de ambos países, no alcanzaron para desactivar las crisis políticas que se originaron como consecuencia de controversias que, en un principio, estaban lejos de la dedicación personal de los presidentes. Curiosamente, después de los cruces diplomáticos o interministeriales entre los gobiernos se produce un vacío que revela desconfianza e incertidumbre, hasta que irrumpe la práctica de la diplomacia de los presidentes para despejar lo que porta este vacío. Algo similar ha ocurrido en la relación bilateral de la Argentina con Brasil.

Desde los ochenta, la Argentina y Brasil vienen sosteniendo una relación indispensable. Necesidades comunes y distintos objetivos de política exterior de cada uno, han impulsado una inédita convergencia argentino-brasileña

que significó sumar poder y espacios en el contexto internacional, muchas veces a través del actor Mercosur<sup>6</sup>. En este proceso hubo numerosas acciones políticas y diplomáticas que de algún modo sostuvieron la prédica de la "alianza estratégica" entre ambos países. Las posiciones planteadas de manera conjunta tanto en la V Conferencia ministerial de Cancún patrocinada por la Organización Mundial de Comercio (setiembre, 2003), como en la Cumbre ministerial de Miami (noviembre, 2003), en lo que era la octava ronda de negociaciones por el ALCA, por citar dos casos entre otros, fueron muestras de la intensidad y profundidad alcanzada por las relaciones bilaterales. Lo mismo puede decirse tanto del "Consenso de Buenos Aires" (octubre, 2003) que fue todo un símbolo de política sudamericana, como la Cumbre de Copacabana (marzo, 2004) que sirvió para demostrar la cohesión regional ante el FMI.

Sin embargo, a pesar de la evolución del bilateralismo argentino-brasileño, la lógica de los intereses y de los negocios estuvo por encima de la afinidad y la emoción, y la preeminencia de la diplomacia de los presidentes nuevamente se interpuso para neutralizar controversias comerciales que encendían crisis política<sup>7</sup>. Una de estas controversias fue en julio de 2004 cuando la Argentina decidió frenar la importación de electrodomésticos procedentes de Brasil. Esta tensión comercial fue manejada por las áreas económicas de ambos países, pero bajo el paraguas del entendimiento político entre los presidentes Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva. Al mes siguiente se desató otra controversia bilateral que estuvo más cerca que la anterior de que prosperara como crisis política, ya que el gobierno argentino amenazó con retirarle la concesión del gasoducto General San Martín a la empresa brasileña Petrobrás por no haber realizado las inversiones prometidas.

La cuestión de Petrobrás en la Argentina puso a la diplomacia de los presidentes en su momento más difícil. Sobre todo porque uno y otro presidente tuvo que manejar, adecuadamente, la articulación entre el nivel de presión interno y la transacción política bilateral<sup>8</sup>. La Argentina reclamó por lo que dejó de realizar Petrobrás, cuando en realidad el problema de fondo era que las inversiones externas no se repartían equitativamente entre ambos países. A partir de esta diferencia prácticamente estructural, la cuestión de la petrolera brasileña cobró relevancia hasta el punto en el cual el presidente Lula buscó la forma de satisfacer el malestar argentino. En este

---

<sup>6</sup> Ver: Miranda (2004).

<sup>7</sup> El problema con las automotrices en setiembre de 2004 también rozó la diplomacia de los presidentes, aunque la crisis política estuvo lejos de ser disparada. La decisión argentina de postergar la apertura irrestricta a los automóviles fabricados en Brasil implicó que el presidente Kirchner apelara a la amistad con su par Lula para que este comprendiera la medida adoptada por él y suavizara sus efectos fronteras adentro. Cabe puntualizar que como beneficio de la diplomacia de los presidentes, el gobierno de Lula debió tratar y resolver, coyunturalmente, la presión de las empresas automotrices que reclamaban una protesta oficial ante la decisión argentina.

<sup>8</sup> Siguiendo teóricamente a Robert Putnam (1988). Guy Olivier Faure (1992).

proceso la modalidad de la diplomacia de los presidentes fue fundamental porque, entre otras cosas, el presidente Lula necesitaba hablar en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la "alianza estratégica" con la Argentina, y el presidente Kirchner necesitaba de la fortaleza internacional que Brasilia le podía facilitar a su gobierno ante el escenario de la reestructuración de la deuda en default.

## **V. El lado áspero de un medio oportuno**

Está claro, como en algunos pasajes de este trabajo se ha señalado, que el clima de cooperación internacional y solidaridad diplomática que se vive en el Cono Sur, especialmente a través de las relaciones entre la Argentina, Brasil y Chile, tuvo que ver -y mucho- con la diplomacia de los presidentes. La construcción que esta diplomacia hizo del mencionado clima fue dejando pilares fundamentales, como por ejemplo la preservación del Mercosur y la concientización regional. Con el tiempo, las realizaciones que se tejieron mediante la diplomacia de los presidentes, pasaron a ser patrimonio de los Estados y se alejaron de las características personales que en su momento tuvieron las relaciones entre los Ejecutivos.

Después del tiempo transcurrido, la diplomacia de los presidentes sigue acentuando notoriamente la construcción del clima regional de cooperación internacional y solidaridad diplomática. Sin duda que esta vocación es loable por su impacto político, pero también -como todas las cosas- es perfectible. La discusión está centrada en torno a la misma naturaleza de la diplomacia de los presidentes. Es decir, hasta dónde se pueden autosostener las relaciones interpersonales. A título de ejemplo, el supuesto de que las muy buenas relaciones interpersonales entre los presidentes Kirchner y Lula se mantendrán incólumes, tiene un límite muy preciso que es cuando ambos presidentes cumplan sus respectivos mandatos constitucionales. En el camino, seguramente ambos presidentes habrán sembrado avances en aras de la integración regional como hasta ahora ha quedado demostrado, lo cual pasará a ser un capital político importante para los respectivos Estados.

Pero el problema está cuando las relaciones interpersonales dejan de funcionar y cualquier tensión o crisis transforma a la cooperación e integración entre los Estados en blanco de factores que pueden provocar su debilitamiento internacional. En este sentido, la precariedad de la diplomacia de los presidentes implica un riesgo político para los Estados. Una de las razones es la presencia del factor externo en la cooperación e integración que puede convertirse en una variable desarticuladora de este proceso en beneficio de terceros. Por ejemplo, un debilitamiento de la relación argentino-brasileño favorecería, automáticamente, el proyecto norteamericano original del ALCA. Otra de las razones es que algunos de los actores de la cooperación e integración, en vista de una situación de fragilidad multilateral, opte por maximizar sus objetivos nacionales independientemente de los compromisos comunes. Justamente, la

precariedad de la diplomacia en cuestión es un riesgo político, porque la base de la buena vecindad en el Cono Sur y de las inmejorables relaciones bilaterales entre los países de la región, se ha estado sosteniendo a través de las relaciones interpersonales de los Ejecutivos.

## **VI. Conclusión: de la diplomacia presidencial a la diplomacia institucional**

La Argentina ha experimentado situaciones sociopolíticas y económicas muy diferentes a las de los otros países del Cono Sur. También, ha experimentado una situación internacional muy distinta a la que tuvieron países como Brasil y Chile. A pesar de las diferencias mencionadas, la continuidad de la diplomacia de los presidentes es un atributo que parecen compartir los Ejecutivos de la región. Tal vez la frecuente aparición de las relaciones interpersonales entre los presidentes conosureanos, como principio y fin de las relaciones internacionales de los países que lideran, está vinculada al difícil y duro camino de la consolidación de las democracias y, sobre todo, de las instituciones públicas. Quizás la decisión de los presidentes de entenderse personalmente para salvaguardar los espacios logrados desde la periferia, está relacionada con los escenarios cambiantes, inseguros e inciertos que el mundo viene configurando a partir de la posguerra fría y la globalización, el pos 11-S y el unilateralismo estadounidense.

El signo positivo de la diplomacia de los presidentes no debe convertir a esta diplomacia en una meta en sí misma. Sobre todo, no debe transformarse en la única referencia posible para desactivar las controversias interestatales. Si bien es cierto que la política exterior argentina debe adaptarse a la mencionada práctica diplomática porque hasta el momento es la que rige las relaciones conosureanas, los tópicos de su reestructuración deberían distanciarse de esta práctica. El hábito de la diplomacia de los presidentes para las relaciones entre los Estados, ha fomentado la diplomacia presidencial en cada uno de estos Estados en el marco de sus respectivas políticas exteriores, lo cual no es un problema. El problema es la supremacía sistemática de esta diplomacia presidencial en la toma de decisiones de la política exterior, tendencia de la que ha estado mucho más cerca la Argentina que Brasil y Chile. La diplomacia presidencial en la política exterior argentina debe ser una más en el marco de la orientación, objetivos y medios de esta política.

Una cosa es la diplomacia presidencial como hacedora de la política exterior a partir de la centralización de poder y de la voracidad por resolver todas y cada una de las cuestiones y controversias en las que está involucrado el Estado como actor internacional. Otra cosa es el Ejecutivo sosteniendo objetivos de gestión y apelando a distintos medios para cumplir estos objetivos, como la diplomacia presidencial que es uno entre tantos. Pero estos objetivos y medios de política exterior deberían estar enmarcados en lo que sería la orientación de esta política, la cual tendría que ser el resultado

democrático de una negociación interna en el proceso de toma de decisiones, considerando -al mismo tiempo- que la diplomacia de los presidentes, a pesar de estar sustentada en las relaciones interpersonales, es una instancia de negociación internacional entre Ejecutivos en la que juegan más los intereses que los afectos.

Si la Argentina descomprimiera la costumbre de aplicar la diplomacia presidencial como único medio para afrontar cualquier controversia menor en el Cono Sur, entonces cada conflicto que podría afectar la cooperación e integración regionales, ya no dependería del reduccionismo de su política exterior. De manera que este cambio de la política exterior argentina se convertiría en un aporte real y efectivo para que la buena vecindad y las inmejorables relaciones bilaterales entre los países de la región, descansen en diplomacias institucionales del Estado en lugar de diplomacias interpersonales.

### Referencias bibliográficas

Beasley, Ryan y otros (2001) "People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies", *International Studies Association*.

Cervo, Amado /Bueno, Clodoaldo (2002) *História da política exterior do Brasil*. Brasilia: Editora Universidade de Brasilia.

Dos Santos, Theotonio (1993) "Globalización financiera y estrategias de desarrollo", *Nueva Sociedad*, Caracas, 126.

Hillcoat, Guillermo (1997) "Les relations extérieures du Mercosur: bilan et perspectives", *Problèmes d'Amérique latine*, 26:101-125.

Jervis, Robert (1999) "Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate", *International Security*, 24/1:42-63.

Keohane, Robert (1988) *Después de la hegemonía*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

Miranda, Roberto (2001) "El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del Mercosur", *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, 7: 99-126.

Miranda, Roberto (2004) "Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner", *Anuario 2004 de Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

Moniz Bandeira, Luiz (2002). "Las políticas neoliberales y la crisis en América del Sur", *Ciclos*, 24: 3-20.

Odell, John (1993) "International Threats and Internal Politics", en Peter Evans y otros, *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press.

Olivier Faure, Guy (1992) "Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario", *Revista Mexicana de Sociología*, 2:233-242.

Putnam, Robert (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42/3:427-460.

Rodrik, Dani (1998) "Le débat sur la mondialisation: leçons du passé", *Politique Étrangère*, 3:567-585.

Rosenau, James (1997) *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.