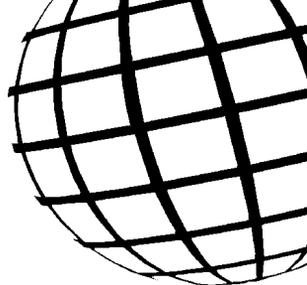


Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias

Roberto Alfredo Miranda



I. Introducción

La vinculación de la Argentina con América Latina por muchos motivos es un tema insoslayable. Uno de estos motivos se vincula con la noción de pertenencia por el papel que en esta época desempeña la mencionada noción en términos de relaciones internacionales. Justamente, la situación geoeconómica y la complejidad sociocultural son dos aspectos que están muy conectados a la variable política y que tienen que ver con la vecindad y la convivencia. Las políticas de cooperación e integración aplicadas a través de distintos medios, son una muestra contundente de la importancia que ha adquirido en los últimos tiempos el concepto de pertenencia. La Argentina, mediante su política exterior, ha manejado esta pertenencia de distintas formas. Pero desde la redemocratización ha valorado significativamente su condición de país latinoamericano, sobre todo de país conosureano. Por este motivo la política regional ocupa un lugar más que destacado en la agenda externa del país.

La Argentina, desde la redemocratización ha valorado significativamente su condición de país latinoamericano, sobre todo de país conosureano

Por otra parte, la política latinoamericana ha dado señales por demás interesantes. Una de estas señales ha sido la formación del Grupo de Río de Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (1986). Otra señal ha sido la creación y expansión del Mercado Común del Sur (Mercosur) desde los años noventa. El balance de este pasado reciente ha sido muy favorable para los países latinoamericanos por el compromiso político que asumieron en defensa de la región, democracia y solidaridad diplomática.

Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Rosario. Investigador del CONICET. miranda@ifir.ifir.edu.ar

ca que rigió entre ellos, muchas veces en medio de crisis institucionales y económicas muy severas. Sin embargo, la identidad internacional de cada uno de los países se mantuvo incólumne. Por cierto que hubo una fuerte tendencia hacia la cooperación e integración y a cifrar expectativas fundadas en torno al entendimiento regional y a la búsqueda de la unidad, pero también hubo una tendencia en la que cada país, sobre todo Brasil, Chile y México, acentuó su individualidad internacional.

Frente a esta tendencia de diferenciación internacional de Brasil, Chile y México por los cambios que estos mismos países fueron provocando, es posible formular numerosos interrogantes. Principalmente, porque estos países de un modo u otro han sido responsables de la política latinoamericana. En esta dirección, es importante señalar que los cambios en la política regional estuvieron relacionados con las modificaciones que estos actores llevaron a cabo en sus objetivos y medios de política exterior. Ante

Frente a esta tendencia de diferenciación internacional de Brasil, Chile y México los cambios en la política regional estuvieron relacionados con las modificaciones que estos actores llevaron a cabo en sus objetivos y medios de política exterior.

esta realidad cabe la pregunta sobre cuál ha sido la actitud de la Argentina. Es decir cómo la Argentina percibió los cambios mientras sostenía fervientemente la cooperación e integración regional. Tam-

bién, cómo reaccionó frente a las diferencias que fueron surgiendo entre Brasil, Chile y México, por la disparidad de sus posiciones diplomáticas y de sus conductas de política internacional.

Tanto las crisis institucionales, económicas y sociales de la Argentina, como las restricciones internacionales de la globalización y de los países centrales, fueron condicionantes que indicaban los contextos desfavorables que debió soportar la política exterior para lograr niveles de racionalidad como política pública. La Argentina no tuvo proyecto político ni consensuó estrategias de país, y por lo tanto careció de una orientación de política exterior, como sí la tuvieron otros países latinoamericanos. Se refugió en las seguridades que le daba la cooperación e integración, y prácticamente creyó que esto era el principio y el fin de la política regional. Pero no evaluó los cambios que otros países latinoamericanos protagonizaban en orden a sus respectivas orientaciones de política exterior. De este modo su política exterior **no tuvo reflejos para advertir los cambios** que originaban otros actores regionales, y **desconoció qué era lo que debía hacer** ante estos cambios que, de una manera u otra, tenían que ver con ella.

El punto de partida del análisis de este supuesto consiste en considerar las expectativas que la Argentina depositó en torno al escenario latinoamericano desde su redemocratización en los ochenta. Luego se abordan dos ejes del análisis. Por un lado, las coincidencias que la Argentina ha tenido con los países latinoamericanos y que fueron consolidando la fuerte tendencia hacia la cooperación e integración regional. Por otro lado, la relación de la Argentina con los cambios que de objetivos y medios de política exterior fueron impulsando tanto Brasil como Chile y México, sin alterar estos países la orientación de sus respectivas políticas. En base a estos ejes, por último, se tratan las diferencias de política exterior entre Brasil, Chile y México y la situación en la que se encontró la Argentina ante esta realidad.

II. Promesas, distracciones y desencantos

Es sabido que desde 1946 la política exterior argentina fluctuó entre posiciones latinoamericanistas y posiciones occidentalistas. A partir de 1983 esta política exterior privilegió la relación de la Argentina con América Latina, a pesar de las diferencias de propósitos y de estilos que tuvieron los distintos gobiernos democráticos. Por ejemplo, uno de los tópicos principales del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) fue ponderar la dimensión política del escenario latinoamericano. Un caso fue el interés de Buenos Aires por el Grupo de los Ocho posteriormente identificado como Grupo de Río. En este sentido, la administración radical no sólo quiso terminar con las rivalidades diplomáticas y militares que la Argentina tenía con países vecinos, despejando las fuertes influencias geopolitizantes que la Guerra Fría ancló en América Latina. También quiso iniciar un proceso de cooperación política a nivel regional.

La Argentina no tuvo proyecto político ni consensuó estrategias de país, y por lo tanto careció de una orientación de política exterior, como sí la tuvieron otros países latinoamericanos, su política exterior no tuvo reflejos para advertir los cambios que originaban otros actores regionales, y desconoció qué era lo que debía hacer ante estos cambios

Prueba de ello fue la "Declaración de Iguazú" (1985) entre la Argentina y Brasil. Un hecho diplomático muy significativo porque los dos países retornaban al régimen democrático después de muchos años de gobiernos militares. Al mismo tiempo, los presidentes Alfonsín y José Sarney inauguraron una nueva etapa en las relaciones bilaterales que rápidamente produjo instrumentos

significativos como la "Declaración Conjunta sobre Política Nuclear" (1985), el Programa de Integración y Cooperación Económica (1986), el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño y los doce Protocolos bilaterales (1986). Este impulso diplomático de la Argentina por reforzar el vínculo latinoamericano obedeció, entre otras cosas, a la intención de buscar diversos "puntos de apoyo" para "depender de muchos, y menos de

La Guerra Fría mucho tuvo que ver con las decisiones de estos países latinoamericanos, como así también los organismos multilaterales de crédito que no estaban dispuestos a aceptar la formación de un club de países deudores

uno", según lo expresó en su momento el canciller Dante Caputo en alusión a los Estados Unidos.

A pesar de esta intención, el contexto regional no fue del todo favorable para la Argentina. Tanto la defección mexicana de la propues-

ta del Consenso de Cartagena (1984), como la actitud "blanda" de Brasil para profundizar mediante este Consenso la politización del endeudamiento latinoamericano ante los organismos multilaterales de crédito, minaron las expectativas de la Argentina de entonces. En realidad esto implicó un cambio que marginó a la Argentina, en la medida en que el gobierno mexicano de Miguel de la Madrid y la administración brasileña del militar João de Oliveira Figueiredo, enfriaron el ímpetu de Cartagena y aceptaron las propuestas norteamericanas y de las instituciones financieras internacionales destinadas a superar sus respectivos problemas de endeudamiento. Por supuesto que la Guerra Fría mucho tuvo que ver con las decisiones de estos países latinoamericanos, como así también los organismos multilaterales de crédito que, obviamente, no estaban dispuestos a aceptar la formación de un club de países deudores.

En un marco distinto como fue el comienzo de la posguerra fría y el esplendor de la globalización, desde el alineamiento político con Washington sostenido por los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), la relación de la Argentina con los países latinoamericanos tuvo otra sintonía. No obstante, en el caso de la relación con Brasil y Chile los vínculos fueron intensificados. Con una concepción diferente a la que promediando los ochenta habían tenido la Argentina y Brasil en torno al proceso de integración regional, ambos países -junto a Paraguay y Uruguay- dieron nacimiento al Mercosur a través del Tratado de Asunción de 1991. Previo a la firma de este instrumento, y como respuesta a los condicionantes internacionales que existían en ese momento para

el avance integracionista, la Argentina y Brasil volvieron a coincidir en una "Declaración de Política Nuclear Común" (1990). De esta forma ambos países dieron por terminada la larga competencia nuclear, y acordaron acciones políticas similares como la ratificación del Tratado de Tlatelolco de Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina. Al mismo tiempo, el gobierno justicialista buscó afianzar la relación con Chile y para ello los dos países pusieron fin a las controversias territoriales históricamente pendientes, como fueron los casos de Laguna del Desierto, Hielos Continentales y los 22 hitos fronterizos.

El entusiasmo argentino por el impulso del Mercosur y por la ideología globalizadora no alcanzó para evitar roces y contramarchas en el proyecto integracionista. El alineamiento político con los Estados Unidos y las crisis domésticas de Brasil, como así también las sucesivas diferencias comerciales y diplomáticas entre Buenos Aires y Brasilia, le quitaron velocidad y profundidad al cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción y del Protocolo Adicional de Ouro Preto (1994). La práctica de la llamada "diplomacia de los presidentes" fue todo un símbolo de la precariedad política del Mercosur. Las buenas relaciones bilaterales no significaron un progreso para la institucionalización del multilateralismo regional. Las variables internas de uno y otro país estuvieron muy relacionadas con esta realidad. Paralelamente, las buenas relaciones bilaterales entre la Argentina y Chile, como también entre este país y Brasil, no pudieron convencer políticamente a Santiago para que abandonara el *status* de país asociado del Mercosur y se transformara en "Estado Parte" del mismo, menos aún cuando la diplomacia trasandina comenzó a ver progresos en sus negociaciones con los Estados Unidos para concluir un tratado de libre comercio, resultado que finalmente se dio en 2003.

El gobierno de la Alianza (1999-2001) también priorizó la relación de la Argentina con América Latina. Más concretamente pugnó por "refundar" el Mercosur, bloque que consideraba clave desde el punto de vista tanto político como económico. En este sentido, no fue casual que la propuesta de Buenos Aires girara en torno a la ampliación e institucionalización del proceso de integración en marcha. La administración aliancista partió del supuesto de que las llamadas "alianzas estratégicas" con Brasil y con Chile, que los discursos de ocasión supieron mencionar con cierto compromiso conceptual en los encuentros entre presidentes y cancilleres, constituían la base fundamental para "relanzar" el proyecto mercosureano. La Argentina quería sumar acciones políticas y diplomáticas conjuntas tendientes a contrabalancear la influencia norteamericana en la región y a dar batalla contra el proteccionismo económico de los países centrales.

Pero la "activa agenda latinoamericana" que pretendió desarrollar el presidente Fernando de la Rúa a través del Mercosur encontró obstáculos más que importantes. Uno de los obstáculos fue el no haber percibido que el "período de hibernación" en el que entró el Mercosur a partir de 1998 era de proporciones significativas. La devaluación de la moneda brasileña, a principios de 1999, había profundizado esta situación¹. En realidad Brasil había iniciado un proceso de recomposición económica que lo llevó a desinteresarse del Mercosur, al menos de su esencia que era la de alcanzar, técnicamente hablando, una integración mayor. Esto significó que el presidente brasileño Fernando Cardoso impusiera un cambio de ánimo con respecto al bloque regional (Miranda, 2003a:26-29). Ante la parálisis política de este bloque fue evidente que la Argentina necesitaba más de Brasil que Brasilia de Buenos Aires, y esto introdujo ribetes dilemáticos para la coalición gobernante que, por otra parte, no podía establecer lazos sólidos entre el ámbito doméstico y las esferas externas.

Durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003) la solidaridad brasileña para con la Argentina por la crisis económica e institucional de 2001 y 2002 no fue una sorpresa. El gesto de Brasilia representó un soporte clave para la Argentina inestable en medio de las situaciones internacionales inesperadas que planteó el 11-S². De todos modos al presidente Cardoso le preocupaba, como a los países centrales, el riesgo del efecto contagio de la crisis argentina. Por cierto que una vez superado este trance y con Luiz Inácio Lula da Silva como presidente de Brasil, desde principios de 2003, hubo una actitud distinta con respecto a las relaciones bilaterales y al Mercosur, pero la situación de un país era muy diferente a la del otro. El poder regional conjunto entre la Argentina y Brasil que suponía el presidente Duhalde, en realidad fue una idealización porque las potencialidades económico-comerciales y las expectativas políticas e internacionales eran muy distintas.

III. La opción latinoamericana y la convergencia argentino-brasileña

En la V Conferencia ministerial de Cancún patrocinada por la Organización Mundial de Comercio (setiembre, 2003), correspondiente a la novena ronda de negociaciones, la Argentina y Brasil compartieron -junto a otros países con los que formaron el G-21-

1 Ver: Cervo (2002).

2 Por ejemplo, la aparición de la "doctrina Bush" sobre las guerras preventivas que cumplió con el objetivo político de reponer la cuestión seguridad en el primer lugar de la agenda mundial en detrimento de otras cuestiones más urgentes para los países periféricos.

el fuerte rechazo a la propuesta de una baja de subsidios impulsada por la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón, por estar tal propuesta muy lejos de reducir las importantes diferencias comerciales entre las economías desarrolladas y de menor desarrollo, especialmente en materia agrícola. Prácticamente este rechazo fue determinante del fracaso de la Cumbre de Cancún ya que no se obtuvieron los resultados esperados de acuerdo a la agenda establecida en Doha (2001).

El G-21 fue una iniciativa diplomática brasileña a la cual la Argentina adhirió rápidamente a pesar de que la dureza de la postura sostenida en Cancún implicaba el riesgo de diferir por mucho tiempo el logro de un acuerdo mínimo sobre el comercio agrícola mundial³. El

estilo impuesto por el G-21 se diferenció del que había empleado el Grupo Cairns (países productores agrícolas

La Argentina necesitaba más de Brasil que Brasilia de Buenos Aires, y esto introdujo ribetes dilemáticos para la coalición gobernante

sin subsidios) en las anteriores rondas de negociaciones, grupo al cual pertenecen tanto la Argentina como Brasil. Pero lo más destacable del estilo del G-21 fue la coordinación política estable que existió entre sus miembros piloteada por Brasil, para impulsar una posición común en las negociaciones comerciales ante los países desarrollados que practican el proteccionismo de sus producciones. El nivel de coordinación política alcanzado en Cancún no había existido en las rondas Kennedy (1964-1967), Tokio (1973-1979) y Uruguay (1986-1994). Por ello, la posición conjunta de la Argentina y Brasil fue el resultado de una interacción política y diplomática muy estrecha entre ambos países, que funcionó medularmente en la estrategia del G-21 hasta el punto en el cual los dos países soportaron sin ningún tipo de fisuras o defección el enojo norteamericano por el fracaso de la conferencia.

Pero la posición conjunta más representativa de la convergencia argentino-brasileña fue la que ambos países decidieron sostener en la negociación por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para contrarrestar los objetivos norteamericanos en torno a este proyecto. Sobre todo porque entre Buenos Aires y Brasilia hubo algunas diferencias con respecto a determinados temas de la negociación, como por ejemplo agricultura y servi-

3 En la Argentina algunos sectores diplomáticos, productivos y exportadores, entendieron que la dureza expuesta por Brasil era ajena a la posición que históricamente sostuvo Buenos Aires, porque tal dureza, en lugar de favorecer el acercamiento de diferentes posturas como en cierto modo se hacía en los últimos tiempos, exacerbaba las negociaciones entre los países proteccionistas y los que no subsidiaban su producción.

cios. A pesar de estas diferencias, la posición de ambos países -en nombre del Mercosur- logró transformarse en la única alternativa sólida de América Latina frente al proyecto de Washington, que no era otro que el de profundizar las asimetrías económicas y comerciales del hemisferio sin hacer concesiones a cambio. Fue una alternativa sólida porque los Estados Unidos trataron de aislar diplomáticamente a Brasil en estas negociaciones, y para ello Robert Zoellick, representante de Comercio norteamericano (USTR), su secretario Peter Allgeier, y su jefe de negociación, Ross Wilson, buscaron por todos los medios de diferenciar a la Argentina de las propuestas de Brasilia sin éxito alguno.

Vale recordar que para lograr este objetivo, el gobierno norteamericano tomó algunas decisiones tendientes a respaldar a la entonces flamante administración de Néstor Kirchner, las cuales también fueron señales políticas de los Estados Unidos enviadas a la Argentina para que no fuera cómplice de la dureza con que Brasil negociaba el ALCA. En este sentido es posible mencionar dos ejemplos de estas decisiones en cuestión. Un caso fue la ampliación del Sistema Generalizado de Preferencias que hizo Washington para que 15 productos argentinos ingresaran al mercado norteamericano sin pagar arancel, dándole de este modo continuidad a los beneficios otorgados a otros productos incorporados al citado régimen en setiembre de 2002. El otro caso fue la exclusión de la Argentina de la suspensión de la asistencia

La posición conjunta más representativa de la convergencia argentino-brasileña fue la negociación por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para contrarrestar los objetivos norteamericanos

militar que los Estados Unidos le prestaba a 35 países, porque estos no les habían otorgado inmunidad diplomática a los militares norteamericanos con el fin de preservarlos de posibles procesos en la Corte Penal

Internacional. Si bien la condición de país aliado extra OTAN de los Estados Unidos tuvo que ver con la decisión de no incluir a la Argentina en el listado de la mencionada suspensión, no es menor el dato de que países que integraron la coalición liderada por Washington en la ocupación de Irak fueran igualmente castigados con esta medida.

El resultado de la Cumbre ministerial de Miami (noviembre, 2003), en lo que era la octava ronda de negociaciones por el ALCA, se acercó bastante a lo que se habían propuesto la Argentina y Brasil como hipótesis de trabajo. Obviamente que el nacimiento de un ALCA flexible o limitado no le restó opciones a los Estados Unidos para avanzar en sus objetivos comerciales, como

el de tratar de firmar acuerdos bilaterales, por ejemplo, con Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador, destinados a ampliar el esquema que constituyen el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA/TLCAN) y los Tratados de libre comercio con Chile y algunos países centroamericanos. No obstante, la convergencia argentino-brasileña fue una suerte de contrapoder que puso al proyecto del ALCA en una sintonía distinta a la que originariamente habían imaginado los Estados Unidos. Por ello el disgusto de México, Canadá y Chile que entendieron que en su momento habían pagado un costo muy alto para tener las ventajas comerciales que en el futuro el ALCA flexible le podría otorgar a la Argentina y Brasil.

Para el gobierno argentino el Mercosur significaba el único espacio político con el cual la Argentina podía contar para tener presencia internacional, luego de la crisis de 2001 y 2002

La posición sostenida tanto en Cancún como en Miami, se inscribió en el marco del fortalecimiento del Mercosur de acuerdo al "Consenso de Buenos Aires" sellado por los presidentes Néstor Kirchner y Lula da Silva, en octubre de 2003. El eje de este medio político fue la defensa del crecimiento y desarrollo de ambos países y del Mercosur frente a los objetivos de los países centrales y los condicionantes de la globalización. Al mismo tiempo, la Argentina y Brasil acordaron -entre otras cosas- la libre circulación de personas en la frontera entre ambos países, la creación de la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral y el sistema de información sobre circulación de armas. Los avances en estos tres aspectos, como en otros también, pretendieron ser una muestra de la mutua confianza entre Buenos Aires y Brasilia, sobre todo para poner al Mercosur en situación de "bloque de poder sudamericano", según lo expresado por el presidente Kirchner.

Para el gobierno argentino el Mercosur no sólo tenía una prioridad estratégica, como discursivamente se lo dice desde siempre. Prácticamente significaba el único espacio político con el cual la Argentina podía contar para tener presencia internacional, luego de la crisis de 2001 y 2002 que la puso en condición de país irrelevante⁴. Por ejemplo, a la Argentina el formato del "cuatro más uno" le resultaba funcional para su relacionamiento con el resto del mundo. Este formato le sirvió, entre otras cosas, para no estar en soledad diplomática durante la negociación del ALCA. También a Brasil le sirvió, y mucho, para no encontrarse debilitada frente a Washington y de este modo disponer de un importan-

Para el gobierno argentino el Mercosur no sólo tenía una prioridad estratégica, como discursivamente se lo dice desde siempre. Prácticamente significaba el único espacio político con el cual la Argentina podía contar para tener presencia internacional, luego de la crisis de 2001 y 2002 que la puso en condición de país irrelevante⁴. Por ejemplo, a la Argentina el formato del "cuatro más uno" le resultaba funcional para su relacionamiento con el resto del mundo. Este formato le sirvió, entre otras cosas, para no estar en soledad diplomática durante la negociación del ALCA. También a Brasil le sirvió, y mucho, para no encontrarse debilitada frente a Washington y de este modo disponer de un importan-

4 Ver: Feldstein (2002).ç

La Argentina y América Latina comenzaban a vislumbrar que el reflotamiento de la variable seguridad impulsado por Washington iba a significar una nueva postergación del tratamiento de los problemas económicos y sociales de la región

te poder de negociación en sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Sobre todo cuando el subsecretario de Comercio norteamericano, Peter Allgeier, transmitió públicamente lo que sostenían algunos

sectores del gobierno de George W. Bush: que Brasilia era la responsable de la conspiración contra el avance de las negociaciones por el ALCA. La política de recurrir al Mercosur, aplicada tanto por Buenos Aires como por Brasilia, fue posible porque ambos países reestructuraron la impronta integracionista y sudamericana mediante la exaltación de la variable política, es decir, apelando a una modalidad diferente a la que se había utilizado durante los noventa.

El énfasis que en los últimos tiempos la Argentina puso en el Mercosur y sobre todo en la convergencia con Brasil, ha sido el patrón internacional más claro del compromiso político que el país tenía con América Latina. Cuando la administración Bush testeó directamente a través de la visita del secretario de Estado Colin Powell a Buenos Aires (junio, 2003), cuál era el punto de partida de la política exterior de la Argentina, la respuesta fue contundente: el país privilegiaba el escenario latinoamericano, fundamentalmente el sudamericano, en base a una alianza bilateral con Brasil. Esto pareció inamovible. Justamente, en virtud del acuerdo flexible alcanzado en la Cumbre de Miami en el camino hacia el ALCA, el ministro de Economía, Roberto Lavagna, justificó el éxito de este tipo de acuerdo porque la negociación se había planteado desde una conciencia sudamericana, y en esta línea recordó que "De Gaulle decía que la Unión Europea era la palanca de Arquímedes para Francia", entonces subrayó que "el Mercosur era la palanca de Arquímedes para la Argentina y otros miembros". Esta definición, surgida del resultado de una acción política, fue todo un símbolo de la opción latinoamericana que hizo la Argentina.

No fue casual entonces que en la Cumbre de las Américas en Monterrey (enero, 2004), el presidente Kirchner le solicitara a los Estados Unidos "un Plan Marshall para todo el continente americano". Sin duda alguna que detrás de este pedido la Argentina buscaba una mirada especial de Washington para aliviar el endeudamiento del país. Pero este requerimiento no buscaba una consideración aislada, todo lo contrario, trataba de que la consi-

deración se hiciera teniendo en cuenta la situación general de América Latina. El otro lado de la intención de solicitar una suerte de Plan Marshall, fue poner en claro que la política hemisférica de Washington tenía una característica sobresaliente: que el escaso interés norteamericano por América Latina giraba en torno a problemas que precisamente estaban desvinculados de las necesidades y demandas latinoamericanas. También, la Argentina y América Latina comenzaban a vislumbrar que el reflotamiento de la variable seguridad impulsado por Washington a propósito de la cuestión del terrorismo internacional, iba a significar una nueva postergación del tratamiento de los problemas económicos y sociales de la región, como había ocurrido durante la Guerra Fría (Miranda, 2003b).

El compromiso político de la Argentina con América Latina no se redujo a la alianza bilateral con Brasil y a las posiciones diplomáticas adoptadas en todos y cada uno de los ámbitos multilaterales a favor de los intereses de la región. También hubo una profundización de la relación con Chile. Desde Buenos Aires se ratificó el lenguaje de la alianza entre ambos países, fundamentalmente luego de superado el caso de espionaje perpetrado por militares trasandinos en el consulado argentino en Punta Arenas (noviembre, 2003), como así también luego de superado el problema que suscitó el apoyo político a Bolivia para que este país obtuviera una salida al mar (enero, 2004) y el conflicto por el suministro de gas de la Argentina a Chile (julio, 2004). Curiosamente entre los numerosos acuerdos de cooperación firmados por la Argentina y Chile en los últimos tiempos, algunos de estos acuerdos estaban vinculados a cuestiones de defensa y otros a cuestiones de integración física. Pero uno de los avances significativos en las relaciones bilaterales, sobre todo de sesgo intercultural, ha sido la concreción de un convenio sobre la libre circulación de las personas. Principalmente porque después de una historia de sospechas y de desconfianzas mutuas, ambos países crearon una atmósfera favorable para la intensificación de las relaciones entre las sociedades civiles de la Argentina y Chile.

IV. Presiones intrarregionales

El contexto de principios del siglo XXI fue distinto al de los ochenta y sobre todo al de los noventa del siglo pasado. A pesar de las muchas dificultades y de las distintas contramarchas, la Argentina no abandonó su preferencia política por América Latina. En realidad la acentuó, y bastante. También, otros actores estatales relevantes de la región se ocuparon de privilegiar el escenario latinoamericano. Sin embargo, sobre cómo privilegia-

ron a América Latina en sus respectivas agendas de política exterior hubo diferencias, porque cada uno de estos países tuvo una evolución distinta. Por cierto hubo una retórica diplomática que siempre bregó por una aproximación hacia el proyecto unionista de América Latina (Colombo Imaz /Puig, 1970. Kalinsky /Russell, 1986). Paralelamente hubo múltiples acciones políticas concordantes con este proyecto. Por ejemplo, los numerosos acuerdos de cooperación entre países latinoamericanos abarcativos de distintas cuestiones ligadas a las relaciones interestatales, como así también las muchas iniciativas de integración política y económica entre estos países.

Las políticas de Brasil, Chile y México tuvieron una vinculación directa tanto con el discurso unionista como con los progresos que se fueron logrando en materia de cooperación e integración regional

De manera que las políticas de Brasil, Chile y México tuvieron una vinculación directa tanto con el discurso unionista como con los progresos que se fueron logrando en materia de cooperación e integra-

ción regional. Pero también vale señalar que esta vinculación estuvo atenuada por las diferencias que a principios del siglo XXI se establecieron entre Chile y México y el resto de América Latina, a propósito de que ambos países elastizaron su pertenencia a la región, o bien sus intereses en torno a ella.

En el caso de México, su incorporación al NAFTA que entró en vigor en 1994, luego de abandonar el Grupo de los 77 e integrar la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), implicó una estrategia distinta de la que se esperaba de este país teniendo en cuenta su valoración histórica de América Latina. Por su parte Chile fue madurando durante varios años una relación especial con los Estados Unidos hasta coronar el Tratado bilateral de libre comercio de 2003, en el marco de una política destinada a abrir mercados para sus exportaciones en todo el mundo. Sobre esta base Chile aceptó integrarse al Mercosur aunque sólo bajo el *status* de país asociado, y como dijo Juan Gabriel Valdés, su embajador en Buenos Aires, "en términos de mercado, no respondemos a la estructura del Mercosur", estableciendo de esta forma una distinción conceptual importante en la política exterior trasandina⁵.

La diplomacia brasileña tuvo otra concepción política con respecto a América Latina⁶. Brasil padeció distintas crisis económi-

5 *La Nación*. 25.01.04.

6 Ver: Motta Veiga (2002).

cas y los últimos años del gobierno de Cardoso fueron de un enorme esfuerzo para tratar de conservar el equilibrio institucional y económico del país, pero en todo momento Brasilia sostuvo el vínculo sudamericano e impulsó el espíritu integracionista del Mercosur. Por ejemplo, Brasil no perdió de vista que uno de sus objetivos fundamentales de política exterior era la asociación con la Argentina, sostenida -entre otros aspectos- por la llamada "alianza estratégica" surgida de la "Declaración de Río" (1997). Esto fue muy claro cuando la Argentina, en términos internacionales, comenzó a experimentar un retroceso cualitativo a partir de la crisis de 2001. En esta situación, Brasil desempeñó un rol que excedía el carácter de socio mercosureano de la Argentina y se acercaba al de un actor regional preponderante.

En su evolución, Brasil fue moldeando la condición de país-eje de Sudamérica. Basta citar dos casos representativos de este proceso. Un caso fue la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur que se llevó a cabo en Brasilia (2000) con la excusa de los quinientos años del descubrimiento de Brasil. En esta ocasión el presidente Cardoso buscó que el consenso sudamericano girara en torno a Brasil. Para ello propuso la asociación entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, iniciativa que se trabajaba desde la reunión de ministros de Relaciones Exteriores realizada en Montevideo en 1998. Esto significaba un escalón más para que Brasil no estuviera "subordinada a otras potencias, sean chicas o grandes", según expresiones del propio presidente Cardoso. Desde otra perspectiva se analizaba que el propósito de Itamaraty, de realizar la mencionada Cumbre, tenía que ver con la idea de que Brasilia ofreciera "la apertura de su gran mercado consumidor a los países de la región a cambio de un reconocimiento a su peso natural y su liderazgo"⁷.

El otro caso que vale citar es la participación de Brasil en la reunión del G-8 realizada en Evian (Francia) a principios de junio de 2003. Con México fueron los únicos Estados latinoamericanos invitados a este encuentro de los países centrales. De algún modo México y Brasil asumieron la representación del Grupo de Río, pero la participación en este ámbito les sirvió a los dos para poner de manifiesto uno de los objetivos de sus respectivas políticas exteriores: ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como para América Latina sólo habría un lugar disponible, Brasil hizo una presión indirecta sobre su postulación y el presidente Lula da Silva no dejó de mencionar el intenso nivel de entendimiento que tenía con la Argentina, subrayando la responsabilidad de ambos países en la conducción

7 José Guilhon de Albuquerque, de la Universidad de San Pablo. *Página 12*, 01.09.00.

política del Mercosur. A pesar de que Marco Aurelio García, asesor del presidente Lula da Silva en los asuntos internacionales, dijo que Brasil no aspiraba al liderazgo regional, el papel que llevó a cabo Brasilia en Evian tuvo un parecido al de un país que busca moverse en esta dirección.

Las políticas de estos años de México, Chile y Brasil no fueron políticas opositoras a la Argentina. No buscaron quitar del medio a la Argentina ya sea por razones de rivalidad o de competencia. México, Chile y Brasil fueron enhebrando acciones políticas y diplomáticas en orden a sus negocios e intereses nacionales, opción que todavía cuenta fuertemente en las relaciones internacionales. Los cambios latinoamericanos de los ochenta y en especial de los noventa, mucho tuvieron que ver con estas acciones gubernamentales. Justamente, subyacente a las buenas relaciones diplomáticas entre

Washington buscó contener a Brasilia ante el interés sistemático de países de la Unión Europea por encontrar en Brasil un aliado estratégico en Sudamérica que, le restara influencia a los Estados Unidos

los países latinoamericanos y a las gestiones por una mayor cooperación en diversas áreas temáticas, las políticas exteriores de los mencionados actores de la región se fueron reforzando en sus distintas dimensiones. En realidad, tanto el ímpetu por la cooperación como los intentos de integración, representaron un marco que contribuyó al refuerzo de cada una de las mencionadas políticas exteriores. En algunos casos, como el chileno, para asegurar la inserción comercial del país en el plano internacional, en otros, como el mexicano, para maximizar su poderío económico y estar dentro de los diez países con mejor PBI del mundo, objetivo que logró en 2003. También el caso de Brasil, para aumentar su influencia regional y mundial.

Fuera de todo análisis comparativo de políticas exteriores, entre México y Brasil existe una diferencia muy importante que está vinculada al tipo de relación que ambos países tienen con los Estados Unidos. México cuenta con atributos para ser un país diferente en el contexto latinoamericano y para ser considerado una potencia regional de primer orden. Pero su cualidad más significativa es la vecindad con los Estados Unidos, la cual es un condicionante externo muy fuerte para el país latinoamericano que desde la historia puede ser demostrable por sus efectos. Brasil no tiene esta cualidad. Por ello su aspiración internacional como actor regional está relacionada con una de las reglas básicas de la política realista: para tener influencia sobre países similares o menores es fundamental ganarse la preferencia de un

actor de mayor nivel. Históricamente -muy distinto a la Argentina- Brasil, por todos los medios, trató de tener una buena relación política y diplomática con los Estados Unidos bajo el telón de fondo de verse convertido en el interlocutor válido de Sudamérica. Esta posibilidad, junto a otras variables, haría de Brasil una potencia regional de primer orden.

Por este parámetro, contrariamente a lo que se suponía por la trayectoria personal del presidente Lula da Silva, el resultado de la visita de este a los Estados Unidos en junio de 2003 no fue una sorpresa. El haber afirmado en el comunicado conjunto que los "Estados Unidos y Brasil resuelven crear una relación más cercana y cualitativamente más fuerte entre ambos países" y, sobre todo, que Brasilia y Washington "se involucrarán en consultas regulares", fue una prueba más que evidente de la relación estructural de poder entre los dos actores estatales. Los desacuerdos en las negociaciones por el ALCA o las diferencias conceptuales por la invasión norteamericana a Irak, por citar dos casos claves, no perturbaron esta relación estructural entre Brasil y los Estados Unidos. Al contrario, ambas diplomacias hablaron de una "agenda positiva de prioridades" que abarcó un abanico de temas, desde los relacionados con el intercambio comercial bilateral hasta los vinculados a la política mundial.

El entusiasmo norteamericano por ratificar su buena relación con Brasil bajo la administración Lula da Silva, no fue azaroso. Washington buscó contener a Brasilia ante el interés sistemático de países de la Unión Europea por encontrar en Brasil un aliado estratégico en Sudamérica que, de algún modo, le restara influencia a los Estados Unidos en términos mundiales y regionales. Un caso del interés europeo fue la aprobación de un "plan de acción bianual" entre Brasil y España (2003) tendiente a fortalecer "las potencialidades de la relación bilateral y las fórmulas de cooperación con los organismos multilaterales"⁸. Pero lo más relevante ha sido la predilección de Francia por querer darle a Brasil un lugar destacado en la toma de decisiones mundiales. Precisamente, en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2003), el presidente de Francia, Jacques Chirac, propuso la incorporación de Brasil ante la eventual ampliación del Consejo de Seguridad de este organismo en calidad de miembro permanente junto a Japón, Alemania e India.

Brasil ha absorbido esta circunstancia. Tanto los Estados Unidos como algunos países principales de la Unión Europea, por distintos objetivos políticos y económicos, le han asignado a Brasil la condición de país-líder. Históricamente, por diferentes razo-

8 Ver: Amorim (2004).

nes, Brasil resistió la tentación del liderazgo (Danese, 2001). Sin embargo, esta resistencia no ha podido ir contra uno de los tópicos clásicos de las relaciones internacionales: lo que otros países piensan de uno en particular, es tan importante como lo que efectivamente es este país. Más allá del debate sobre el nivel de autoconvencimiento brasileño de su condición de líder regional, por la percepción e intereses de terceros y por las acciones diplomáticas desarrolladas en los últimos tiempos por Brasil, ha sido notorio el incremento de la influencia regional y mundial de este país. Esta influencia, que naturalmente es un medio indirecto de poder, representa a todas luces la transición brasileña de país latinoamericano muy importante a la de país sudamericano con liderazgo regional.

Una muestra de esta transición fue la actitud brasileña frente a la enorme presión que los Estados Unidos ejerció sobre el Fondo Monetario Internacional (FMI) para que este organismo sellara un acuerdo de refinanciamiento de pagos con la Argentina, lo que finalmente ocurrió en setiembre de 2003. Prácticamente Brasil estuvo ausente del apoyo que la región le prestó a la Argentina en la situación más crucial de la negociación, en particular del respaldo de Chile y de México, a través de sus respectivos presidentes, Ricardo Lagos y Vicente Fox. La actitud de Brasilia no tuvo nada que ver con las relaciones bilaterales entre la Argentina y Brasil. Tampoco tuvo que ver con las relaciones entre ambos países por cuestiones de política mercosureana. El calibre del acuerdo que obtuvo la Argentina en una circunstancia tan crítica para el país, fue un golpe inesperado para el nuevo plan de financiamiento que en ese momento Brasilia negociaba con el FMI y al cual consideraba poco satisfactorio en relación al que este organismo había firmado con Buenos Aires.

Sin duda alguna Brasil fue sensible al gesto que los Estados Unidos le hizo a la Argentina. Principalmente, porque Washington reflató la vieja estrategia de equilibrar el poder regional en Sudamérica a través de una relación diferenciada con Buenos Aires y con Brasilia. Por supuesto que Washington tuvo varios propósitos para alimentar la necesidad de que la Argentina superara el trance financiero. Pero uno de estos propósitos, tal vez indirecto, fue poner de manifiesto que Brasil todavía no había salido de su transición hacia el liderazgo regional, y en esta ocasión el gobierno norteamericano le hizo cumplir a la Argentina la función de equilibrar el poder sudamericano. Casualmente Luiz Felipe Lampreia, canciller brasileño entre 1995 y 2001, aseguró que Brasil no podía proclamar su liderazgo porque no estaba en condiciones de sostenerlo⁹. Esto no significó que la actitud

⁹ *La Nación*, 04.02.04.

de Brasilia por el apoyo de los Estados Unidos a la Argentina dejara de ser un síntoma del camino que transita Brasil hacia el rol de líder regional, obviamente un síntoma de cambio en lo que ha sido la tradición brasileña.

V. La nitidez de las políticas exteriores

Una ligera lectura sobre la evolución de Brasil, Chile y México, arroja entre sus conclusiones un detalle en común: que las políticas exteriores de estos países fueron provocando cambios que de un modo u otro repercutieron en la región y en las relaciones interestatales. Por ejemplo, los cambios generados tanto por México como por Chile han ubicado a ambos actores en un modelo de relacionamiento con la política latinoamericana distinto al de otros países de la región. Uno y otro actor descomprimieron sus relaciones internacionales estableciendo diferentes criterios de acuerdo a las distintas dimensiones de estas relaciones. La estrategia fue conducir la dimensión económica de sus relaciones exteriores con una lógica diferente a la dimensión política.

Por un lado, el vínculo comercial con los Estados Unidos a través de diversos medios diplomáticos y jurídicos ha sido el rasgo sobresaliente de la dimensión económica de México y Chile. Por caso, la posición de ambas diplomacias en la negociación por el ALCA en la Cumbre de Miami, fue todo un símbolo del compromiso comercial con Washington y de la discrepancia de fondo que sobre esta negociación tenían con el Mercosur. Por otro lado, en la dimensión política, tanto México como Chile, se han permitido disidencias y roces con los Estados Unidos. Basta citar la reticencia de ambos países a la invasión norteamericana a Irak, cuando en ese momento, justamente México y Chile eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo uno y otro actor, en todas las circunstancias, han buscado afianzar la política latinoamericana mediante las relaciones bilaterales o en los ámbitos multilaterales. Como se señalara más arriba, el apoyo directo de México y Chile a la Argentina en su negociación ante el FMI por un acuerdo de refinanciamiento de pagos, fue un ejemplo del nivel de involucramiento de aquellos países en la política regional.

La evolución de Brasil, Chile y México, arroja que las políticas exteriores de estos países fueron provocando cambios que de un modo u otro repercutieron en la región y en las relaciones interestatales

Dentro del marco de la particularidad que fueron adoptando México y Chile con respecto a la política latinoamericana, uno de los objetivos fundamentales de Santiago fue escapar de la posible absorción de la Argentina y Brasil. Por ello, sobre la base de una concepción política muy amplia denominada "regionalismo abierto", Chile optó por no ser miembro pleno del Mercosur. Una de las razones, sustancialmente comercial, fue para sostener la "voluntad chilena de conservar su libertad de negociación individual con terceros países" (Klaveren, 1997). En esta dirección, Chile creyó en la globalización de la economía y en la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales o bien multilaterales, tanto con "procesos de integración cerrados" del tipo Unión Europea y Mercosur, como con "procesos de asociación abiertos" del tipo NAFTA (Sepúlveda Almarza, 1996:91-92).

Otra de las razones de la conducta chilena fue política. En principio Santiago, por sus atributos y condiciones como actor estatal, entendió que sus expectativas internacionales no podían ser compatibles con las de la Argentina o Brasil¹⁰. De manera que junto a la Argentina y Brasil, en un contexto de responsabilidad regional abarcativo de la mayor cantidad posible de cuestiones comunes, la estrategia de Chile consistió en potenciar su condición de "país chico" a través tanto de una política de integración a la economía global, como de una diplomacia racional y de habilidades destinada al reconocimiento y prestigio internacional. En el caso de la integración a la economía global vale citar el interés permanente de Santiago por formar parte del mecanismo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC). Por otra parte, un ejemplo de los niveles alcanzados por la diplomacia trasandina fue la participación de Chile en el Grupo de Amigos de Venezuela que, junto a Brasil, fueron los únicos países sudamericanos que integraron este grupo, el cual se formó para ayudar a la Organización de Estados Americanos (OEA) en la resolución del conflicto político-institucional suscitado entre el presidente Hugo Chávez y la oposición a su gobierno.

Los cambios introducidos por las políticas mexicanas en los últimos tiempos le fueron dando al país una orientación internacional bastante definida. Fue muy claro que la asociación con los Estados Unidos había sido la principal prioridad de México para su economía y su política exterior. El hecho de que en estos momentos sea el segundo socio comercial de los Estados Unidos y que paralelamente esté en condiciones objetivas de disputarle

10 La reticencia de Chile a incorporarse a un modelo de seguridad cooperativa es un ejemplo de las diferencias internacionales que tenía con la Argentina y Brasil. Santiago propuso una integración militar en lugar de una cooperación sabiendo que la fórmula de la integración era un camino cuasi utópico. Por ello no fue casual su preferencia por un esquema disuasivo. Ver: Garay Vera (1999). Leyton (2000).

el primer lugar a Canadá, representa el dato de lo lejos que llegó México en su vínculo con Washington, más allá de las críticas domésticas que despertó el NAFTA por los costos que de-

bieron soportar algunos sectores sociales y productivos. En su análisis sobre el perfil global de este país latinoamericano, Peter Hakim (2002) dice que “los intereses y estructuras económicas de Estados Unidos y México se han entrelazado a tal punto que es difícil imaginar que alguno de los dos pueda dar marcha atrás”.

Por cierto que en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos existen problemas pendientes a resolver, como un acuerdo sobre inmigración (Castañeda, 2003). También es cierto que México busca diversificar sus relaciones exteriores, como cuando intentó negociar con la Argentina un acuerdo de libre comercio en setiembre de 2003, tratando de “darle a la relación bilateral la dimensión económica que se merece”, según afirmó Rosario Green Macías, embajadora mexicana en Buenos Aires¹¹. Pero evidentemente los cambios que actualmente sostienen la orientación internacional de México, han configurado un tipo de relacionamiento inédito de este país con los actores latinoamericanos relevantes. Por ello en este tipo de relacionamiento mucho tiene que ver la forma en cómo compiten México y Brasil con referencia a los apoyos que cada uno puede obtener de los Estados Unidos. De algún modo Washington es árbitro de esta situación de paridad diplomática que suele saldar coyunturalmente de acuerdo a sus necesidades de política hemisférica, referato que por otra parte incide directa o indirectamente en el resto de los países latinoamericanos¹².

Brasil se ha ubicado en un modelo de relacionamiento con la política latinoamericana diferente al adoptado por México y Chile. Como se señalara más arriba, la diplomacia brasileña ha centrado su estrategia en Sudamérica a través de un criterio fundamentalmente político¹³. Por ello, en ocasión de las fuertes presiones internas e internacionales sobre Brasilia en la negociación

11 *La Nación*, 15.2.04.

12 Por ejemplo, un aspecto del análisis sobre lo que dejó la Cumbre de Miami es que la rivalidad de posiciones entre los Estados Unidos y Brasil terminó beneficiando a la diplomacia de Brasilia, porque para Washington era más que importante que esta convocatoria de negociación del ALCA no concluyera en una frustración política.

13 Ver: Lafer (2002).

por el ALCA llevada a cabo en la Cumbre de Miami, la expresión del canciller Celso Amorim de que Brasil estaba impedido de seguir una lógica comercial porque no cambiaba “principios por producción”, fue muy representativa de la política exterior de este país. En verdad, Brasil no cambió los supuestos ideológicos y teóricos de su tradición diplomática y su política consistió en adaptar objetivos e instrumentos de las relaciones exteriores para obtener diferencias favorables, en medio de las contingencias domésticas y de los condicionantes internacionales¹⁴. Prácticamente puso de manifiesto una lección de autonomía política que, con el acompañamiento de algunas variables mundiales y hemisféricas de los últimos tiempos, hicieron que Brasil esté en el umbral del cambio, como se ha señalado más arriba, de país latinoamericano muy importante por país sudamericano con liderazgo regional.

Sin dudas que la Argentina ha tenido que ver con esta realidad. En su momento, el alineamiento político con los Estados Unidos favoreció la autopercepción brasileña de que toda diferencia posible con las actitudes internacionales de la Argentina era positiva para reforzar las políticas autonomistas de Itamaraty. Por otra parte, el empeoramiento de la situación argentina, a partir de 1998, le sumó a Brasil dos cuestiones que tal vez no esperaba, al menos con la celeridad con que se produjeron. Una de estas cuestiones estuvo vinculada a la dimensión económica. Brasil se convirtió en el refugio principal de las relaciones comerciales internacionales de la Argentina, por supuesto que en una proporción muy importante a través del Mercosur. En este sentido aquí se dio la cuestión de que la Argentina necesitaba de Brasil mucho más de lo que Brasilia requería de Buenos Aires. La otra cuestión estuvo relacionada con la dimensión política, porque las crisis institucional y financiera que debilitaron enormemente a la Argentina como actor internacional, si bien fueron un riesgo para Brasil porque involucraba a la región, en última instancia fortalecieron el papel de este país en clave de único referente válido de Sudamérica.

Una y otra cuestión hicieron que las relaciones bilaterales alcanzaran un nivel inédito en la historia diplomática entre ambos países. El “Acta de Copacabana” (marzo, 2004) firmado por los presidentes Kirchner y Lula da Silva, fue un ejemplo del nivel alcanzado por ambos gobiernos. Sin embargo, este logro no implicó que desaparecieran los inconvenientes que habitualmente traban el vínculo entre Buenos Aires y Brasilia. El problema de

¹⁴ Un caso que refleja la continuidad de los supuestos ideológicos y teóricos de la política exterior brasileña, fue el fracaso del retorno al paradigma de la alianza especial con los Estados Unidos durante el gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992), paradigma que inspiró a la administración militar de 1964 iniciada por Humberto Castelo Branco. Ver: Soares de Lima (1994:44).

combinar la coordinación política con las diferencias de poder entre ambos actores estatales ha estado subyacente en las relaciones bilaterales¹⁵. Las divergencias entre las políticas exteriores por cuestiones ligadas al interés nacional de cada uno y a las orientaciones de ambas políticas, sobre todo de Brasilia, no fueron eliminadas ni reducidas más allá de la “diplomacia presidencial” que rige las relaciones bilaterales, principalmente desde los noventa. En términos aroneanos ha primado la “prudencia política” en los ejecutivos de estos países para reivindicar la convivencia

El entendimiento argentino-brasileño sumará enormemente al proyecto de formar la Comunidad Sudamericana de Naciones

ejemplar, como así también para sostener una convergencia de posiciones diplomáticas históricamente inusual. Pero Brasil ha preferido a la Argentina como su primer aliado político, a pesar de las crisis domésticas y las contradicciones internacionales de este país, fundamentalmente porque a Brasilia le resultó cualitativamente importante manejar su buena relación bilateral con Washington acompañada del aliado argentino.

Es posible que a través de la combinación de estos índices de política regional, la ilusión de lo que Helio Jaguaribe (2000) denomina “Unión Sudamericana” se transforme en realidad. No es difícil imaginar que el entendimiento argentino-brasileño sumará enormemente al proyecto de formar la Comunidad Sudamericana de Naciones, como dijo el presidente Lula da Silva en su discurso de la Asamblea General de la ONU (setiembre, 2004). Tampoco es difícil imaginar que el enlace entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones podrá ser un aporte de magnitud política para darle forma a la “Unión Sudamericana”. Sin embargo, una de las reglas de las relaciones internacionales es que la cooperación o la coordinación entre dos o más actores estatales a menudo se mueve mediante un epicentro, no necesariamente hegemónico¹⁶. En este sentido Brasil está en transición hacia la condición de país-líder. Esto lo convertiría en un actor tendiente a diferenciarse del resto de los actores latinoamericanos, patentizando lo que sería un cambio significativo en la política regional. Significativo porque, entre otras cosas, Brasil pondría sus negocios e intereses en sintonía con aquella condición de liderazgo,

15 Justamente, la reunión de Copacabana si bien profundizó la política de entendimiento internacional entre ambos países, diluyó el compromiso que el presidente Lula da Silva había sellado con su par Kirchner en Caracas, a escasos días y en ocasión de la Cumbre de los “15”, de formular una estrategia común ante el FMI, lo cual provocó automáticamente la reacción del ministro de Hacienda y del presidente del Banco Central de su país.

16 Vale recordar la teoría de Robert Keohane (1988).

ya sea junto a México como los únicos "estados pivot" de la región, ya sea como el único país latinoamericano miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la hipótesis de una reforma institucional de este órgano, de acuerdo al análisis de Sergei Karaganov, presidente del Consejo de Política Exterior y Defensa de Rusia.

VI. Conclusión: Argentina y los cambios del contexto regional

En el análisis de la política latinoamericana es posible destacar tres aspectos. El primero de los aspectos es que Brasil, Chile y México, han encolumnado sus políticas en torno a la consolidación de la paz, intensificación de las relaciones bilaterales y construcción de espacios de cooperación e integración. Otro aspecto es que estos actores, como consecuencia de lo anterior, han tendido a fortalecer los intereses regionales de una manera escasamente habitual para lo que sucedió en toda la historia latinoamericana. El último de los aspectos es que las políticas exteriores de Brasil, Chile y México manejaron sus objetivos y medios de acuerdo a la coyuntura, sin perder de vista la orientación de cada una de estas políticas. Por esta razón, sus estrategias fueron regulando lo que debía ser motivo de continuidad en la respectiva política exterior y lo que debía ser susceptible de ajuste en

Brasil, Chile y México, han encolumnado sus políticas en torno a la consolidación de la paz, intensificación de las relaciones bilaterales y construcción de espacios de cooperación e integración

esta política. Entre las continuidades y ajustes de las políticas exteriores fueron surgiendo cambios que de una forma u otra impactaron en la situación regional.

En este marco de política regional la Argentina fue reactiva. Acusó falta de reflejos para advertir que los cambios dados en la región y que fueron originados por actores regionales, estaban relacionados con los proyectos políticos que cada uno de estos actores tenía en clave internacional. Por ejemplo, la política exterior brasileña de basar muchas de sus capacidades a través de la ponderación estratégica de Sudamérica, ha sido uno de los recursos más elocuentes del ánimo de Itamaraty para ir edificando organizadamente el liderazgo regional. En esta dirección Brasilia ha necesitado de Buenos Aires para asegurar, indirectamente, su calidad autonomista. En verdad, a Brasil poco o nada le serviría una ponderación estratégica de Sudamérica sin la Argentina a su lado. Algo similar a lo que le sucedió a la Argentina durante el

segundo gobierno de Juan Perón (1951-1955) como durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962) y la gestión de Arturo Illia (1963-1966), que sin el concurso de Brasil poco o nada le sirvió Sudamérica para formar un polo de poder regional. En estos tiempos el proyecto sudamericano demandaría una Argentina cómplice para lo que sería el liderazgo brasileño. Justamente, algunos cambios que provocó la política exterior de Itamaraty fueron funcionales a este proyecto.

Otro ejemplo son los proyectos políticos tanto de México como de Chile. El caso de la política exterior mexicana fue el de ir acomodando sus objetivos y medios de vinculación internacional de acuerdo al proyecto asociativo con los Estados Unidos, enhebrado por los presidentes Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-

2000) y en vías de consolidación durante la administración Fox¹⁷. A pesar de que la vigencia del NAFTA lo convirtió a México en un socio muy asimé-

La Argentina acusó falta de reflejos para advertir que los cambios estaban relacionados con los proyectos políticos que cada uno de estos actores tenía en clave internacional

trico, desde este país se valoró al mencionado marco de cooperación como un trampolín necesario para negociar acuerdos con países centrales, a sabiendas de que su estrecho lazo económico con Washington significaba un desconocimiento de disposiciones y mecanismos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como así también una reducción de los espacios a países centroamericanos y caribeños en las relaciones comerciales que estos tenían con los Estados Unidos. México, sin desentenderse en absoluto de la política latinoamericana, buscó diferenciarse de la región a través de su asociación con el país hegemón, y por ello las adaptaciones que hizo de su política exterior transformaron a esta política en pragmática, economicista y dual.

Los cambios que fueron apareciendo en las políticas exteriores de Brasil, Chile y México y que fueron reconfigurando el ámbito regional, no sólo tuvieron la característica tanto de conservar las respectivas orientaciones de estas políticas, como de poner en evidencia el sesgo reactivo de la Argentina frente a los nuevos escenarios que se iban presentando, sino también tuvieron la particularidad de compatibilizar conductas y actitudes aparentemente opuestas. En realidad, las actitudes y conductas que dieron

17 En su momento, el embajador de México acreditado en Naciones Unidas, Adolfo Aguilar Zinser, no tuvo problemas en reconocer públicamente, en la Universidad Iberoamericana, que su país todavía era el "patio trasero de Estados Unidos" y que sólo "dejará de serlo hasta que no haya mexicanos que piensen que es necesario tragar camote". *El Universal*, 12.11.03.

lugar a los mencionados cambios formaron parte del juego de vinculaciones e interacciones que tipifica a las relaciones internacionales. Por ejemplo, algunos cambios estuvieron relacionados con los altos niveles de interdependencia que obtuvieron los

En la interdependencia entre Buenos Aires y Brasilia, acentuada con las crisis de la Argentina, las asimetrías han reforzado la línea de Itamaraty sobre la ponderación estratégica de Sudamérica en la que el liderazgo de Brasil cuenta decisivamente

actores regionales entre sí y con respecto a los Estados Unidos. Precisamente fueron cambios muy vinculados a las asimetrías que tipifican los citados niveles de interdependencia. De esta forma, por caso, hubo momentos de bastante

interdependencia entre la Argentina y Brasil con un claro refuerzo de las asimetrías existentes. También hubo una fuerte interdependencia de Chile con los Estados Unidos, muy buscada por Santiago, sabiendo de la profunda asimetría que provocaba esta relación.

Por supuesto que la interdependencia tiende a ser naturalmente asimétrica¹⁸. Pero la singularidad que aquí se destaca es que las asimetrías han estado vinculadas a los proyectos políticos orientadores de las políticas exteriores, por ejemplo de Chile y México. En la interdependencia entre Buenos Aires y Brasilia, acentuada con las crisis de la Argentina, las asimetrías han reforzado la línea de Itamaraty sobre la ponderación estratégica de Sudamérica en la que, de acuerdo a lo señalado más arriba, el liderazgo de Brasil cuenta decisivamente. En otro sentido, la relación asimétrica de Chile con los Estados Unidos le sirvió a Santiago para distinguirse de los países vecinos mayores y, al mismo tiempo, para aproximarse a los atributos del "estado comercialista" definidos por Richard Rosecrance (1987).

Otros cambios en la política latinoamericana estuvieron relacionados con la vocación competitiva que algunos actores regionales vienen sosteniendo dentro del contexto marcado por la cooperación e integración. En esta dirección vale recordar una distinción. El contexto signado por la cooperación e integración regional fue dominado mucho más por la variable económica que por otra. Por ello, la cooperación política ha sido importante pero no del todo relevante a pesar de los esfuerzos realizados, como el caso de querer dotar a la integración económica de un contenido de concertación regional (Frohmann, 1999. Garay, 1997).

18 Siguiendo a Robert Keohane y Joseph Nye (1988).

En cambio, la vocación competitiva desarrollada por algunos actores regionales fue dominada mucho más por la variable política que por otra, a pesar de que en algunas circunstancias esta variable política estuviera movida por razones comerciales. Brasil y México han dado testimonio de esta doble condición de estar cooperando entre sí y al mismo tiempo de estar compitiendo entre sí para erigirse en el país más representativo de los intereses políticos del segmento latinoamericano.

La persistencia de estas dicotomías entre profundizar la interdependencia y paralelamente acentuar la asimetría, o bien entre incrementar el flujo de la cooperación y reforzar la competencia por el poder, ha tenido una razón muy fuerte: el ímpetu por los objetivos regionales que los actores latinoamericanos expusieron en infinitas ocasiones, a menudo fue eclipsado por los intereses nacionales de cada uno de estos actores en distintos momentos y a través de velocidades dispares. En determinadas ocasiones se trató de proyectos políticos nacionales o simplemente de políticas gubernamentales que algunos actores latinoamericanos percibieron como amenazas a sus propias realidades, y en otras ocasiones se trató de la política

hemisférica norteamericana que, directa o indirectamente, impidió el desarrollo de los países de la región. Por un motivo u otro, la predilección por los intereses

El ímpetu por los objetivos regionales que los actores latinoamericanos expusieron en infinitas ocasiones, a menudo fue eclipsado por los intereses nacionales de cada uno

nacionales frecuentemente ha puesto en dudas la viabilidad del proyecto unionista, o bien la esperanza de consumir un proceso de integración multidimensional en la región, en lugar de una zona de libre comercio imperfecta.

La Argentina no ha tenido reflejos para advertir que los cambios producidos por algunos de los actores regionales estuvieron relacionados con la necesidad de estos de impulsar o de preservar sus intereses nacionales, según las circunstancias tanto internas de cada uno como las del contexto externo. La falta de reflejos ha tenido que ver con distintas causas, pero es importante destacar una de estas: que la Argentina creyó en las lealtades diplomáticas y en las cohesiones multilaterales más de lo que efectivamente correspondía. En distintos momentos, como fue analizado más arriba, estas lealtades y cohesiones no se dieron como la Argentina lo esperaba. Pero la Argentina no fue víctima de lo que otros países decidían en beneficio de sus intereses nacionales, sencillamente lo que hizo en algunas ocasiones fue sobredimensionar determinadas cuestiones, o bien evaluar erróneamente lo que eran promesas diplomáticas y

expectativas políticas. Por este motivo no fue casual que su política exterior haya tenido dificultades para determinar qué actitudes debía adoptar frente a los cambios que iban generando otros países de la región.

Referencias bibliográficas

AMORIM, Celso (2004) "Brasil y España: perspectivas", *Economía Exterior*, Madrid, 27.

CASTAÑEDA, Jorge (2003) "The Forgotten Relationship", *Foreign Affairs*, 82:3.

CERVO, Amado Luiz (2002) "Relações internacionais do Brasil: un balanço da era Cardoso", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1:5-35.

COLOMBO IMAZ, Delia y PUIG, Juan Carlos (1970) "El movimiento por la unidad interamericana. Ensayo de sistematización en base al método estructural", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario, 37/38:5-36.

DANESE, Sergio (2001) "¿Liderazgo brasileño?", *Foreign Affairs en español*, 1:3.

FELDSTEIN, Martin (2002) "Argentina's Fall: Lessons from the Latest Financial Crisis", *Foreign Affairs*, 81:2.

FROHMANN, Alicia (1999) "Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional", en Rolando Franco y Armando Di Filippo (compiladores) *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago: Cepal, 135-150.

GARAY, Luis (1997) "Regionalismo abierto e integración en las Américas", en Roberto Bouzas (compilador) *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*. Bs.As.: Instituto del Servicio Exterior de la Nación /Grupo Editor Latinoamericano.

GARAY VERA, Cristián (1999) "Políticas de defensa y seguridad en el Cono Sur americano 1990-1998", *Revista Diplomacia*, Santiago, 23-34.

HAKIM, Peter (2002) "Two Ways to Go Global", *Foreign Affairs*, 81:1.

JAGUARIBE, Helio (2000) "La construcción de la Unión Sudamericana", *Archivos del Presente*, 21.

KALINSKY, Beatriz y Russell, Roberto (1986) "Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", Flaco, Buenos Aires.

KEOHANE, Robert /Nye, Joseph (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Bs.As.: Grupo Editor Latinoamericano.

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

KLAVEREN, Alberto van (1997) "América Latina: hacia el regionalismo abierto", *Estudios Internacionales*, 117:62-78.

LAFER, Celso (2002) *La identidad internacional de Brasil*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

LEYTON, Cristián (2000) "Factor de amenaza y ejes de la percepción de amenaza chilena: ¿qué política de defensa para Chile?", *Estudios Internacionales*, 130:49-73.

MIRANDA, Roberto (2003a) *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. Ediciones PIA.

MIRANDA, Roberto (2003b) "La estabilidad internacional y la Argentina inestable", *Anuario 2003 de Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

MOTTA VEIGA, Pedro da (2002) "Brasil a inicios del nuevo milenio: herencias y desafíos de la transición", en Varios Autores, *Realidades Nacionales Comparadas*. Bs. As.: Gea/Fundación Osde.

ROSECRANCE, Richard (1987) *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Madrid: Alianza.

SEPÚLVEDA ALMARZA, Alberto (1996) "La globalización de la política exterior de Chile", *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 11.

SOARES DE LIMA, María Regina (1994) "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*, 1/2:44.



