

La crisis en Argentina y las relaciones con Brasil y Estados Unidos: continuidad y cambio en las relaciones triangulares

Roberto Russell

Director de la maestría en
Estudios Internacionales de la
Universidad Torquato di Tella, Argentina

Juan Gabriel Tokatlian

Director de los programas de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales de la
Universidad de San Andrés, Argentina

INTRODUCCIÓN

Las relaciones de Argentina con Brasil y Estados Unidos han ocupado un lugar de creciente significación en los distintos esquemas que orientaron la política exterior del país desde fines del siglo XIX. En ambos casos, este lugar siempre constituyó materia de fuertes debates. Brasil fue considerado como un aliado indispensable para ampliar la autonomía nacional y fortalecer la capacidad de negociación internacional del país, pero también como el principal rival geopolítico que amenazaba la seguridad y hasta la integridad territorial de Argentina. Igualmente, Estados Unidos fue percibido en un amplio marco de visiones que lo retrataron, en un extremo, como un peligroso imperio en permanente expansión y, en el otro, como un aliado central para asegurar un vínculo exitoso de Argentina con el mundo. En el siglo XX, este debate adquirió un carácter cada vez más triangular a lo largo de un proceso histórico signado a un tiempo por la declinación argentina y el aumento del poder relativo de Estados Unidos a escala mundial y de Brasil en el ámbito sudamericano, respectivamente¹.

En este marco, el modo de vinculación de Argentina con cada uno de estos dos países tuvo un impacto creciente y esencialmente negativo sobre las relaciones con el otro. Así, el vínculo positivo

¹ Siguiendo la definición de Dittmer según la cual “a strategic triangle may be understood as a sort of transactional game among three players”, la relación entre Argentina, Brasil y Estados Unidos ha constituido un típico triángulo estratégico. De acuerdo con el mismo autor, “three different systemic patterns of exchange relationships are conceivable: the *menaje à trois*, consisting of symmetrical amities among all three players; the *romantic triangle*, consisting of amity between one pivot player and two wing players, but enmity between each of the latter; and the *stable marriage*, consisting of amity between two of the players and enmity between each and the third”. Lowell Dittmer, “The Strategic Triangle: An Elementary Game-Theoretical Analysis”, en *World Politics*, vol. 33, n° 4, julio de 1981, pp. 485-489.

con uno de los vértices del triángulo derivó en confrontaciones, diferencias, distanciamientos o recelos con el otro. Hasta hoy, Argentina no ha logrado resolver este dilema y, en consecuencia, articular una relación simultánea con Brasil y Estados Unidos que sea funcional a sus intereses nacionales².

El debate sobre el lugar de Brasil y Estados Unidos en la política exterior argentina se acentuó tras el agotamiento de cada uno de los tres esquemas seguidos históricamente por Argentina para orientar esa política: 1) la relación especial con Gran Bretaña, que se extendió desde fines del siglo XIX hasta los años treinta del siglo XX; 2) el paradigma “globalista” que comenzó a mediados de los cuarenta y concluyó al término de la Guerra Fría, y 3) la estrategia de “aquiescencia pragmática” iniciada a principios de los noventa y que, con diferentes gradaciones, ordenó la política exterior del país hasta el fin anticipado del gobierno de la Alianza en diciembre de 2001.

Luego de la crisis de diciembre de 2001, este último paradigma sufrió un duro cuestionamiento. La indiferencia y el desdén del gobierno de Bush hacia Argentina mostraron la falsedad de su principal supuesto: que el plegamiento a los intereses estratégicos y políticos de Estados Unidos en el mundo y en la región aseguraría al país el apoyo decidido de Washington en circunstancias de graves problemas internos. Al mismo tiempo, la crisis obligó a repensar tanto las relaciones con Brasil, que habían atravesado numerosos vaivenes durante la década del noventa, como el sentido estratégico del Mercosur para Argentina.

Este artículo consta de cuatro partes. En la primera, hacemos un breve repaso de los vínculos de Argentina con Brasil y Estados Unidos desde la puesta en práctica del modelo de la relación especial con Gran Bretaña hasta el fin anticipado del gobierno de Raúl Alfonsín (8 de julio de 1989). Seguidamente, nos ocupamos de este mismo tema durante los gobiernos de Carlos Menem y de Fernando de la Rúa (1989-2001), un período en el que Argentina desarrolla una

estrategia de plegamiento a Estados Unidos sin parangón en América Latina y reserva a Brasil el lugar de socio fundamentalmente económico. Esta posición del país frente a sus dos aliados considerados de preferencia, según el discurso oficial de la época, constituyó una fuente de fricciones y suspicacias permanentes con Brasil. En la tercera sección, examinamos brevemente el papel que desempeñaron Brasil y Estados Unidos durante la crisis argentina de diciembre de 2001 y el período que abarcó el gobierno de Eduardo Duhalde (1º de enero de 2001-25 de mayo de 2003), así como también el comportamiento de ese gobierno frente a los dos países. Por último, analizamos las relaciones de Argentina con Brasil y Estados Unidos desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner para concluir con algunas reflexiones sobre el futuro próximo de estas relaciones.

EL LUGAR DE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARGENTINA (1880-1989)

Desde 1880 hasta 1930, Argentina logró un nivel de integración al sistema internacional que no volvería a repetirse. A partir de 1860, pero especialmente en los ochenta, las clases dirigentes del país construyeron un modelo de política exterior que siguió tres orientaciones principales: el europeísmo, la oposición a Estados Unidos y el aislamiento de América Latina³.

El vínculo con Europa, particularmente con Gran Bretaña, fue la llave que permitió al país integrarse exitosamente a la economía mundial en calidad de productor y exportador de materias primas y alimentos. Por el contrario, Estados Unidos no ofrecía entonces posibilidades ciertas de entrar en su propio mercado, tanto por sus barreras proteccionistas como por la baja complementariedad de las dos economías. Además, en el mismo momento en que Argentina ponía en práctica un proyecto de política exterior que se extendería sin altibajos hasta los años treinta, luego de la Guerra Civil, la dirigencia estadounidense había comenzado a percibir a América Latina

² Para un análisis más reciente de las relaciones de Argentina con los otros dos lados del triángulo, ver Mónica Hirst y Roberto Russell, *El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional*, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001; Deborah Norden y Roberto Russell, *The United States and Argentina: Changing Relations in a Changing World*, New York, Routledge, 2002, y Roberto Russell y Juan G. Tokatlian, *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

³ Ver, entre otros, Gustavo Ferrari, *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1981 y Juan Carlos Puig, “La política exterior argentina y sus tendencias profundas”, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, nº 1, 1975.

como un área de hegemonía de Estados Unidos. Esta visión se daba de bruces con las aspiraciones políticas de las elites argentinas de ejercer un papel comparable, al menos, en América del Sur. Los frutos económicos palpables de las relaciones con Europa dieron progresivamente sustento a las pretensiones argentinas de liderazgo regional y, a su vez, produjeron una creciente autoconfianza que derivó, en numerosos casos, en un sentimiento de superioridad cultural frente a Estados Unidos. La famosa frase pronunciada por el delegado argentino Roque Sáenz Peña en la Primera Conferencia Panamericana (1889-1890) realizada en Washington, “Sea América para la humanidad”, resume mejor que ninguna otra el lugar de las prioridades externas del país y, al mismo tiempo, las prevenciones de los círculos dirigentes de Argentina frente a Estados Unidos, país que se percibía más como una fuente de amenazas que de oportunidades.

Por su parte, el aislamiento de América Latina fue una consecuencia directa de la debilidad de los vínculos comerciales de Argentina con la región y se concretó en un rechazo sistemático al establecimiento de esfuerzos asociativos permanentes. Esta política incluyó ciertamente a Brasil, país que, por su lado, adoptó una posición similar frente a Argentina. La baja densidad de la relación económica tuvo su correlato en los campos de la cultura y las ideas, pero no en el de la política exterior. Desde los orígenes mismos del país, la mayoría de la dirigencia argentina percibió a Brasil como rival geopolítico, una visión que se nutrió más del temor a la “expansión territorial” brasileña y al desequilibrio de poder que de los conflictos territoriales que enfrentaron a los dos países durante los años de consolidación de sus respectivos estados nacionales. A partir del fin de la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), la rivalidad bilateral se manifestó en la búsqueda de aliados en los países del Cono Sur para atraerlos a una esfera de influencia propia y en el desarrollo de una carrera armamentista. El logro de la supremacía regional y el aislamiento del otro fueron los principales objetivos de las políticas exteriores de ambos países hacia la sub-región⁴.

A principios del siglo XX, la visión predominante de Brasil como rival fue confrontada por visiones cooperativas que comenzarían a cobrar fuerzas al término de la Segunda Guerra Mundial (convergencia de intereses, complementación económica, contrapeso del poder de Estados Unidos), pero todavía en el marco de una política pro-europea que fue adquiriendo un carácter cada vez más defensivo frente al avance de Estados Unidos en América Latina.

Las profundas transformaciones producidas en la política y en las economías mundiales tras la Primera Guerra Mundial pusieron en jaque al modelo de la relación especial con Gran Bretaña para restarle progresivamente toda viabilidad. Luego de 1930, los cambios en el sistema de comercio mundial le asestaron el golpe de gracia y tornaron vanos los esfuerzos realizados para recrear la antigua bilateralidad con Londres. Para esa época, Gran Bretaña ya no tenía condiciones de proporcionar los capitales, bienes y equipos que el país necesitaba para poner en marcha sus nuevas estrategias de desarrollo orientadas a la industrialización. Ese papel le cupo fundamentalmente a Estados Unidos, pero esta vez no se dieron las condiciones para construir un vínculo que operara como un equivalente funcional al construido con Gran Bretaña durante los años de apogeo del modelo exportador.

El fin del modelo desató un amplio debate sobre las alianzas que deberían favorecerse (Europa, Estados Unidos o, más tíbiamente, América Latina), el grado de apertura de la economía al comercio exterior, el desarrollo del mercado interno y las estrategias de industrialización. Mientras la mayor parte de la dirigencia argentina aún creía que el vínculo con Europa podía recuperar su papel central en la política exterior (“la vuelta a la normalidad”, según expresiones de la época), otras voces postulaban el establecimiento de una relación estrecha con Washington tanto por razones políticas como económicas. Los partidarios de esta posición también asignaban un lugar de importancia a América Latina y en particular a Brasil, debido a la necesidad de superar la estrechez del mercado interno y de diversificar los externos⁵. En una vertiente más

⁴ A fines del siglo XIX, Brasil desplazó el eje de sus relaciones especiales desde Londres a Washington. Estados Unidos se constituyó en su principal mercado y, al mismo tiempo, en su primer proveedor y financista. Secundariamente, la búsqueda de una “relación especial” con Estados Unidos apuntó a neutralizar el poderío militar argentino y las amenazas a Brasil que pudieran surgir de una coalición sub-regional liderada por Argentina. Esta política fue así percibida en Buenos Aires; más aún, muchos dirigentes la vieron como el primer intento de reparto de influencias en el hemisferio.

⁵ Federico Pinedo, *La Argentina en la vorágine*, Buenos Aires, Ediciones Mundo Forense, 1943, p. 112.

política, otras voces expresaron la visión cooperativa hacia Brasil desde un ángulo distinto: el de la comunidad de origen y de la condición común del subdesarrollo. Para estos autores, la rivalidad con Brasil sólo servía para hacerle el juego a los intereses externos e internos empeñados en profundizar las diferencias en el mundo subdesarrollado.

En los hechos, la preocupación por el equilibrio sub-regional y la competencia por la influencia en los países vecinos siguieron dominando la visión argentina de Brasil. La actitud que ambos países adoptaron tras el inicio de la Segunda Guerra Mundial –acentuación de la neutralidad argentina y consolidación del alineamiento brasileño con los Estados Unidos– dio lugar al surgimiento en Argentina de una nueva visión de Brasil, inscrita en la lógica de la rivalidad geopolítica, como “país llave” de la acción futura estadounidense en el continente⁶.

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias internacionales y de Argentina fueron dando forma a un nuevo paradigma de política exterior que desplazó definitivamente al de la relación especial con Gran Bretaña para convertirse en el principal cuadro de referencia de la acción internacional del país hasta el inicio del gobierno de Menem⁷. Sus líneas gruesas fueron trazadas durante la segunda mitad de la década de los cuarenta por Juan Domingo Perón, quien desde el momento en que se hizo cargo del gobierno procuró encontrar un *modus vivendi* con Estados Unidos que satisficiera los intereses económicos de Argentina, sin renunciar a sus objetivos de soberanía política e independencia económica. El esquema concebido por Perón se integró con cinco

elementos básicos: la pertenencia cultural de Argentina a Occidente; el alineamiento del país con Estados Unidos en caso de un conflicto bélico con la Unión Soviética; el no alineamiento con los intereses estratégicos políticos y económicos estadounidenses, globales y regionales, debido a diferencias auténticas de intereses y de visiones entre los dos países propias de su desigual posición relativa en el sistema internacional; la definición de una agenda bilateral y regional con claras jerarquías temáticas en la que los temas económicos ocupaban el primer lugar, aun por sobre las cuestiones de seguridad, y, finalmente, la oposición a la intervención estadounidense en los asuntos internos de los países de la región.

Estos cinco aspectos constituyeron el cauce por el que se deslizó la política exterior argentina hacia Estados Unidos durante los años de la Guerra Fría. Políticamente, este esquema contenía un componente de autonomía que no aseguraba las lealtades que Washington esperaba de América Latina en aquel período. Económicamente, promovía heterodoxias que contrastaban con las políticas liberales y el multilateralismo favorecidos por Estados Unidos. Con razón, fue percibido como una estrategia orientada a reducir el poder estadounidense y a aumentar la capacidad de negociación argentina y latinoamericana. La profundización de la dependencia económica del país con respecto a Estados Unidos desde fines de los cuarenta atenuó en ocasiones este perfil autonomista, pero jamás lo puso en la retaguardia. Incluso aquellos gobiernos argentinos que tuvieron una inequívoca voluntad de estrechar filas con Estados Unidos procuraron mantener espacios de

⁶ Según lo explica la dirección de una revista que tendría mucha influencia en los años setenta en la configuración de las visiones del Brasil: “Se entiende por ‘país llave’ el que, dentro de una región determinada puede servir de pivote a la política de poder de una gran potencia, la cual le otorga prioridad en sus programas de ayuda y asistencia económica, militar, etc.”, Dirección de Estrategia, “Relaciones argentino-brasileñas”, en *Estrategia*, nº 5, enero-febrero 1970, p. 49.

⁷ Denominamos a este paradigma “globalista” porque a partir de su puesta en práctica, Argentina procuró una amplia diversificación de vínculos externos y desarrolló, como país mediano, un papel activo en las negociaciones internacionales sobre temas políticos y económicos de naturaleza global. El mismo se ordenó a partir de las siguientes premisas: no alineamiento con los Estados Unidos que nunca implicó equidistancia entre los bloques; impulso a la integración latinoamericana, aunque desde una perspectiva gradualista y asentada en el reconocimiento de la gran diversidad de situaciones económicas nacionales; alto perfil en los foros internacionales en defensa de la paz, el desarme y la distensión Este-Oeste; rechazo a organismos y regímenes internacionales que procuran congelar la distribución del poder mundial, particularmente en materia de desarrollo de tecnologías sensibles; oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; ejecución de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones a nivel nacional y regional como vía principal para superar las vulnerabilidades del modelo tradicional basado en las exportaciones primarias; introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo, y diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas.

decisión propia frente a las demandas y presiones de Washington⁸.

De todos modos, la diplomacia argentina se mostró menos dispuesta a confrontarse con Estados Unidos que en la etapa de predominio del paradigma de la relación especial con Gran Bretaña, acaso más forzada por la necesidad que por convicción. Más aún, el mayor acercamiento económico a Estados Unidos fue generalmente presentado como un recurso instrumental para alcanzar el desarrollo nacional y, en la práctica, se acompañó con políticas compensatorias hacia América Latina, Europa Occidental y los países socialistas, así como con medidas dirigidas a obstaculizar aspiraciones estadounidenses, particularmente en el plano hemisférico.

En el ámbito sub-regional, Argentina no logró establecer un patrón de relaciones duradero capaz de vencer antiguos celos. Las políticas dirigidas a fortalecer la cooperación con Brasil para encarar con criterios comunes los temas internacionales y los problemas del subdesarrollo fueron superadas por los enfoques de política de poder que destacaban la competencia y la lucha por la influencia en el espacio sudamericano. Así, la causa latinoamericana impulsada por Perón nunca logró entusiasmar a los gobernantes brasileños que la vieron no sólo con escepticismo y desconfianza sino como una amenaza a su relación especial con Estados Unidos. Hacia fines de los cincuenta, visiones compartidas sobre la realidad regional y mundial posibilitaron un acercamiento inédito entre Argentina y Brasil que, sin embargo, quedó trunco por la situación política interna de los dos países⁹. A partir de la segunda mitad de los sesenta, la agenda de política exterior hacia la región fue dominada por

una creciente preocupación sobre la marcha ascendente de Brasil, que se reflejaba en el incremento de su gravitación política y económica en América del Sur. En este contexto, la relación con el país vecino se definió en clave de rivalidad desde dos vertientes: la geopolítica, que ponía el acento en el desequilibrio del poder entre ambos países con una envidia poco disimulada por los resultados del "milagro brasileño", y la teoría de la dependencia, que destacaba el peligro del "subimperialismo brasileño" en la Cuenca del Plata y el papel de Brasil, a partir de una alianza privilegiada con Washington, de gendarme de Estados Unidos en la sub-región.

Luego de muchas idas y venidas, las diferencias entre los dos países se redujeron significativamente con la firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú del 19 de octubre de 1979 entre Argentina, Brasil y Paraguay, que abrió interesantes perspectivas para avanzar en el terreno de la cooperación¹⁰. Poco después Argentina y Brasil firmaron en Buenos Aires el 17 de mayo de 1980 un acuerdo de cooperación para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear. Para esa época, el país vecino ya había dejado de ser la hipótesis de conflicto prioritaria para el pensamiento estratégico militar argentino¹¹.

Durante la Guerra de Malvinas, Brasil se solidarizó con Argentina, aunque no estuvo de acuerdo con la acción armada. La derrota argentina en ese conflicto acabó para siempre con el dilema de seguridad argentino-brasileño. Poco después, el inicio del proceso de democratización en ambos países facilitó la realización de importantes acuerdos de integración y en materia de concertación de política exterior. Durante

⁸ Los desbordes hacia un mayor alineamiento o la confrontación con Washington fueron efímeros, dado que obedecieron a circunstancias de momento, tanto internas como internacionales, o fueron promovidos por grupos que nunca alcanzaron suficiente poder para instalar, a derecha e izquierda del esquema dominante, fórmulas alternativas.

⁹ El paso más importante, dirigido a cambiar el signo de la relación bilateral para transitar de la competencia por la influencia sub-regional a la cooperación, fue la firma de los Acuerdos de Uruguayana el 22 de abril de 1961 por los presidentes Arturo Frondizi y Janio Quadros. Su principal objetivo era concertar una acción internacional conjunta de los dos países "en función de la condición sudamericana que les es común". Ver Juan A. Lanús, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*, Buenos Aires, Edición Emecé, 1984, p. 298.

¹⁰ El tema principal que dividió a los dos países en los años sesenta y setenta fue el de la utilización del potencial energético de los ríos de uso compartido —más específicamente, la disputa sobre la central hidroeléctrica que terminaría construyéndose en Itaipú— y dio lugar a un áspero enfrentamiento que trascendió el plano bilateral.

¹¹ Es importante notar que tanto el despliegue militar argentino respecto a Chile realizado a fines de 1978, como el desarrollado con motivo de la Guerra de Malvinas, se llevaron a cabo descartando la posibilidad de que Brasil tuviera algún tipo de participación hostil hacia Argentina. Ver Rosendo Fraga, "Una visión política del Mercosur", en Jorge Campbell (Comp.), *Mercosur entre la realidad y la utopía*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 272.

el gobierno de Alfonsín (1983-1989) se pasó gradualmente de la competencia a la construcción de una alianza a la que se concibió como un proyecto de carácter estratégico para consolidar el proceso democrático en ambos países, resguardar la soberanía nacional, impulsar el desarrollo argentino en complementaridad con el de Brasil y reunir masa crítica para ampliar la capacidad de negociación internacional. En esta primera etapa de la democracia argentina, si bien se estimuló desde el gobierno una mirada más cooperativa hacia Brasil, abandonando la retórica conflictiva, los recelos mutuos no desaparecieron por completo.

EL PARADIGMA DE LA AQUIESCENCIA PRAGMÁTICA: LA AGUDIZACIÓN DE LAS DIFERENCIAS EN EL TRIÁNGULO (1989-2001)

Cuando Carlos Saúl Menem asumió la presidencia de Argentina en julio de 1989, el contexto internacional e interno reunía dos de las tres condiciones identificadas por Jakob Gustavsson que facilitan la realización de cambios significativos en materia de política exterior: alteración de condiciones estructurales fundamentales en el ambiente externo (fin de la Guerra Fría y nueva fase de globalización económica) y la presencia de una crisis interna de envergadura (hiperinflación)¹². La tercera condición —la existencia de un liderazgo político estratégico— fue dándose progresivamente en la medida en que Menem consolidó su poder político interno a partir de la construcción de una nueva coalición social que produjo, entre otros aspectos de relevancia, un “giro copernicano” en el perfil ideológico del peronismo.

El paradigma globalista fue considerado no sólo como disfuncional para orientar la política exterior de Argentina en este nuevo ambiente internacional e interno, sino como uno de los principales causantes de la declinación relativa del país en el mundo. En su remplazo, el gobierno de

Menem propuso y siguió las premisas de un nuevo paradigma de política exterior que denominamos de la “aquiescencia pragmática”¹³.

Brasil y Estados Unidos fueron definidos como los principales aliados de Argentina pero en planos diferentes. Brasil, en el contexto del Mercosur, fue considerado como un aliado fundamentalmente económico, mientras que las relaciones con Estados Unidos constituyeron el principal eje articulador de una nueva vinculación de Argentina con el mundo sobre la base del plegamiento estratégico a Washington. Esta estrategia se justificó por dos razones prácticas: Estados Unidos acababa de ganar la Guerra Fría y era la potencia hegemónica en América Latina desde fines del siglo XIX. Con cierta nostalgia por Argentina “próspera” y por el modelo de la relación especial con Gran Bretaña, se estimó que una alianza política y económica con Washington resultaría clave para asegurar un retorno exitoso del país al orden mundial. Además, y en el plano específicamente sudamericano, el plegamiento a Washington fue percibido como la estrategia propia de las segundas potencias regionales (Argentina en América del Sur), mientras que la búsqueda del equilibrio correspondía naturalmente a las primeras potencias de cada región (Brasil en América del Sur). A estas dos razones que explican el plegamiento poniendo el ojo en variables externas al país (contexto mundial y sub-regional), debe sumarse un conjunto de factores internos de Argentina: la condición de vulnerabilidad externa del país, su fragilidad institucional, la búsqueda de ganancias y la preservación y ampliación de poder político interno por parte del gobierno de Menem.

Las relaciones con Brasil se definieron con la mirada puesta en el pasado, en “otra” Argentina y en “otro” Brasil, el país que fuera un firme aliado de Estados Unidos. Respecto a lo primero, se apeló a la imagen de Argentina próspera de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX, y al proyecto nacional e internacional de la genera-

¹² Jakob Gustavsson, *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*, Lund, Tiden, 1998, p. 4.

¹³ Sus premisas fueron las siguientes: 1) el plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos, tanto globales como regionales; 2) la definición del interés nacional en términos económicos; 3) la participación activa en la creación y el fortalecimiento de regímenes internacionales en sintonía con la posición de los países occidentales desarrollados, particularmente en el área de la seguridad; 4) el apoyo a la integración económica en el marco del regionalismo abierto; 5) la ejecución de una estrategia de desarrollo económico ordenada en torno a los lineamientos del así llamado “Consenso de Washington”; 6) la confianza en que las fuerzas del mercado más que el Estado asegurarían una nueva y exitosa inserción internacional para Argentina, y 7) la aceptación de las reglas básicas del orden económico y financiero internacional.

ción que construyó aquel país y logró insertarlo con éxito en el mundo. En cuanto a Brasil como modelo de política exterior, se recurrió a la imagen del país que optó por el alineamiento con Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. Aquel Brasil era visto en términos laudatorios, mientras que el de los noventa era percibido con preocupación. Su relativo distanciamiento de Estados Unidos y la búsqueda de mayor poder e influencia externas en clave realista eran considerados como ejemplos de políticas que debían evitarse tanto por su anacronismo como por haber contribuido significativamente, en el caso argentino, a la declinación del país.

El gobierno de la Alianza (Unión Cívica Radical, Frepaso y otros partidos minoritarios y moderados de centro-izquierda) que asumió el 10 de diciembre de 1999 no cambió, salvo en el estilo, los lineamientos básicos de la política exterior seguida por Menem. En un principio, el gobierno presidido por Fernando de la Rúa pareció inclinado a mirar más a Brasil y a relanzar el Mercosur. La visión entonces predominante era que los vínculos con el país vecino resultaban esenciales en lo económico y lo político por igual. Sin embargo, muy pronto se hizo evidente que la relación con Brasil no se alteraría sustancialmente. Argentina evitó comprometerse en iniciativas que podrían ser vistas como intentos de equilibrio u oposición al poder estadounidense en la sub-región. Así, en ocasión de la Primera Cumbre de Presidentes de Sudamérica, convocada por Brasil a fines de agosto de 2000, la cancillería argentina expresó claramente que este encuentro de doce países no debería ser interpretado como un intento de crear un bloque sudamericano¹⁴. De hecho, las contradicciones en los vínculos con Brasil se exacerbaban. En el propio gobierno, las discrepancias entre ministros y funcionarios del más alto nivel condujeron a una mayor tensión diplomática entre Buenos Aires y Brasilia poniendo en evidencia que no sólo se carecía de una clara visión del "otro", sino que se estaba desprovisto de una imagen propia consistente.

En suma, las relaciones de Argentina con Brasil y Estados Unidos tuvieron un peso relativo claramente diferenciado a favor de Washington. Nunca se trató de un triángulo equilátero. Los avances producidos en las relaciones con Brasil en el plano económico, si bien aumentaron la inter-

dependencia entre los dos países, no fueron correspondidos por un aumento de las convergencias en el campo de la política exterior donde las diferencias fueron notorias y crecientes. En este marco, las intenciones de Argentina hacia Brasil y, más específicamente, hacia el Mercosur, nunca fueron claras para la diplomacia de Brasilia, la que también aportó su cuota importante de responsabilidad en la falta de avances en la relación bilateral. De este modo, la integración de los dos países quedó atrapada entre los vaivenes argentinos y la inflexibilidad brasileña.

LA CRISIS DE DICIEMBRE DE 2001

Y EL GOBIERNO DE DUHALDE

La crisis de diciembre de 2001, cuyas expresiones más visibles fueron el fin anticipado del vacilante gobierno de Fernando de la Rúa, el cambio de cinco presidentes en doce días, las numerosas movilizaciones callejeras de sectores medios y populares unidas bajo el eslogan "que se vayan todos" y el anuncio festivo de la cesación de pagos de la deuda, impulsaron un nuevo debate sobre el rumbo que Argentina debería seguir en materia de relaciones internacionales. El lugar de Brasil y de Estados Unidos en la política exterior del país volvió a ocupar el centro de la escena. Los partidarios del plegamiento a Washington siguieron alentando una visión negativa de Brasil que fue presentado como un país de futuro incierto y con un tipo de política exterior que podía arrastrar a Argentina a retomar senderos equivocados. Ante la gravedad de la crisis y la extrema vulnerabilidad externa del país, insistieron en que el plegamiento a Estados Unidos continuaba siendo la mejor estrategia para sacar a Argentina del pozo a costa de la relación con Brasil, cuyo papel debería mantenerse como el de un socio fundamentalmente económico. Esta posición fue enfrentada por quienes promovían hacer de la relación con Brasil el principal eje ordenador de la política exterior, al tiempo que defendían un acercamiento selectivo a Washington alejado de toda clase de seguidismos. El gobierno de transición de Eduardo Duhalde navegó con dificultades entre estas dos alternativas, aunque fue volcándose progresivamente a favor de la segunda de ellas.

El *default* de Argentina se esperaba en los centros financieros del mundo desde hacía bastante tiempo y, por tanto, no causó ninguna clase de

¹⁴ Adalberto Rodríguez Giavarini, "Hacia la integración latinoamericana", en *La Nación*, 30 de agosto de 2000, p. 17.

sorpresas cuando finalmente ocurrió en diciembre de 2001. Tampoco sorprendió que De la Rúa abandonara la Casa Rosada un año antes del término de su mandato constitucional. En realidad, la fase terminal del gobierno de la Alianza se había iniciado tras su derrota en las elecciones legislativas del 14 de octubre de 2001 en las que la población argentina, mediante el así llamado “voto bronca” expresó su creciente repudio hacia la clase política en general.

La vuelta del peronismo al gobierno de Argentina, tanto del efímero y populista Adolfo Rodríguez Saá, como de su sucesor, Eduardo Duhalde, fue recibida por la administración Bush con comentarios de rutina. El presidente estadounidense, en una carta dirigida a Rodríguez Saá, definió a Argentina como “nuestro vecino, nuestro valioso aliado y amigo” y anunció que las relaciones seguirían siendo “excelentes”¹⁵. Estas palabras de compromiso fueron seguidas por otras menos formales pero precisas: el propio Bush y los principales miembros de su gobierno aclararon repetidas veces que todo tipo de ayuda estadounidense se completaría a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y advirtieron, fijando de entrada la que sería su aproximación a la crisis argentina, que para lograr el respaldo de Washington el país debería poner antes en orden sus políticas fiscal y monetaria y desarrollar un programa económico que implicara “crecimiento sostenido”¹⁶.

Luego de algunos titubeos iniciales, el gobierno de Duhalde concluyó rápidamente que la firma de un acuerdo con el FMI era una condición necesaria tanto para reinstalar a Argentina en el mundo como para comenzar a poner en caja la economía del país¹⁷. Más importante aún, ligó la realización de ese acuerdo a su propia

supervivencia. A partir de esta lectura, se fijó dos prioridades en materia de política exterior: el logro de una pronta ayuda económica de Estados Unidos y el apoyo de la administración Bush en las arduas negociaciones que se iniciaban con los organismos multilaterales de crédito. Para quitar piedras del camino, y a poco de asumir, se excusó ante el presidente Bush por las medidas de corte dirigista, que había heredado o se había visto obligado a tomar, y le declaró su fiel compromiso con la libertad económica¹⁸.

En aquellos días tumultuosos y confusos de principios de 2002, el gobierno argentino imaginó que un acuerdo con el FMI era una cuestión de corto tiempo y que los países del Grupo de los Siete (G7), con Estados Unidos a la cabeza, brindarían a Argentina una importante ayuda externa que oscilaría entre los 15 y los 18.000 millones de dólares. Muy pronto, los hechos se ocuparon de mostrar que estas expectativas eran desmesuradas. El apoyo de Washington no sólo no llegó sino que el gobierno de Bush utilizó a Argentina como “conejiillo de indias” de su nueva política para los países emergentes que atravesaran crisis financieras. Como es sabido, ella sostiene que no tiene sentido prestar el dinero de los contribuyentes estadounidenses a países cuya estructura de deuda no es sustentable, ni salir al rescate de quienes realizaron malas inversiones en economías de alto riesgo en busca de mayor rentabilidad. Para su infortunio, Argentina pasó de ser el ejemplo de las reformas económicas promovidas por Estados Unidos y el FMI para América Latina en la década del noventa en el *test case* de esta nueva política que, finalmente, no se aplicaría con el rigor anunciado en ningún otro caso¹⁹. La lectura que se hizo en Washington fue que los costos para los intereses estadouni-

¹⁵ “Bush prometió ‘relaciones excelentes’. Le envió una carta a Rodríguez Saá”, en *La Nación*, 24 de diciembre de 2001, p. 9.

¹⁶ “Respaldo de EE.UU al gobierno de Rodríguez Saá”, en *Clarín*, 28 de diciembre de 2001, p. 4.

¹⁷ Los organismos multilaterales de crédito son los segundos mayores acreedores de Argentina. Con casi el 28% del total de la deuda pública concentrado en dichos organismos, era impensable encarar el problema de la deuda sin pasar previamente por el FMI.

¹⁸ Expresamente, en una carta dirigida al presidente Bush el 25 de enero de 2002, Duhalde dice, luego de reafirmar el carácter de socios de ambos países y la condición de aliado extra-OTAN de Argentina, lo siguiente: “Mi gobierno está firmemente comprometido con dejar de lado, lo más rápido posible, medidas transitorias, de corte dirigista, que hemos heredado o nos hemos visto obligados a tomar. Insisto, las presentes medidas son sólo circunstanciales y serán abandonadas tan pronto podamos normalizar las situación económica y financiera”. Ver *Clarín*, 21 de enero de 2002, p. 5.

¹⁹ Luego de haber apoyado importantes paquetes de ayuda a Argentina a través de los organismos multilaterales de crédito, el gobierno de Estados Unidos decidió en diciembre de 2001 “bajarle el pulgar” al país al no apoyar la liberación por parte del FMI de un desembolso previamente pactado de 1.264 millones de dólares.

denses serían pequeños y que no habría efecto contagio en otras naciones emergentes, como sí había ocurrido con las crisis financieras de México, el sudeste de Asia, Rusia y Brasil.

El departamento del Tesoro llevó la voz cantante de la posición del gobierno de Bush hacia Argentina, nunca mejor expresada que en las declaraciones de su entonces titular, Paul O'Neill: "No es justo utilizar la plata de los carpinteros y los plomeros estadounidenses para rescatar bancos y empresas que han malinvertido en países de alto riesgo en busca de una rentabilidad más alta y más rápida. Si aceptaron correr el riesgo, ellos deben asumir el costo"²⁰. En forma menos descarnada y con las sutilezas propias de la diplomacia, esta posición fue absolutamente compartida por el Departamento de Estado. Así, las expectativas argentinas de que Estados Unidos adoptara una visión más política de la crisis corrieron la misma suerte que los fondos frescos esperados en vano en Buenos Aires durante los primeros meses del año.

La Argentina de la inmediata poscrisis no ofrecía al mundo financiero internacional y a los gobiernos del G7, empezando por la administración Bush, las condiciones requeridas para acordar con el FMI. A una larga historia de incumplimientos (desde su ingreso al FMI Argentina sólo cumplió 4 de los 19 acuerdos que firmó con ese organismo), tres factores de aquella coyuntura contribuyeron a elevar el ya alto nivel de desconfianza externa que producía el país: la declaración en tono de victoria del *default*, la notoria incapacidad de la clase política argentina para trabajar, en medio de la tormenta, en pos de una mayor gobernabilidad y, finalmente, el temor de que la alianza peronista-radical que había puesto a Duhalde en la presidencia virara hacia políticas dirigistas y populistas. Para colmo de males, la crisis argentina se desató sólo tres

meses después de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. A poco de ocurridos estos hechos, Paul O'Neill reconoció ante la Comisión de Asuntos Bancarios del Senado que: "Una semana atrás, Argentina estaba al tope de nuestra lista de trabajo; ahora ya no está más en ese lugar, no de la misma manera que antes"²¹.

Las penurias del país y los más de diez años de plegamiento a los intereses políticos y estratégicos de Estados Unidos no conmovieron a la administración Bush, que mantuvo durante varios meses una posición de frialdad distante y no hizo esfuerzo alguno que ayudara a levantar la disminuida autoestima colectiva de Argentina. Por ejemplo, y a pesar de su condición de "aliado extra-OTAN", no la incluyó en la lista de las naciones del Hemisferio Occidental con las que, conforme a lo expresado en su nueva estrategia de seguridad nacional, procura formar "coaliciones flexibles" (los países incluidos fueron Brasil, Canadá, Colombia, Chile y México).

Recién a fines de 2002, el gobierno de Bush, junto a otros del G7, ayudó a que el FMI venciera sus fuertes resistencias a aprobar un acuerdo transitorio con Argentina que por entonces llevaba un año largo de duras negociaciones²². El Tesoro de Estados Unidos desempeñó un papel de primer orden en la fase final de las negociaciones para acercar las posiciones de Argentina y el FMI. Así, por ejemplo, luego de la firma de la Carta de Intención, el Departamento del Tesoro instó en un comunicado al Directorio del Fondo a tratar el acuerdo en el "futuro más próximo"²³. Este apoyo del ejecutivo estadounidense a Argentina fue reconocido personalmente por el propio Duhalde al secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, en una reunión que mantuvieron en ocasión del Foro Económico de Davos en enero de 2003. Tras el encuentro, el presidente

²⁰ "La llegada de Paul O'Neill", en <http://nuevamayoria.com/es/analisis/martini/020806.htm>

²¹ Citado en María O'Donnell, "Las consecuencias económicas de los ataques", en *La Nación*, 21 de septiembre de 2001, p. 6. Si bien Argentina perdió importancia relativa para Estados Unidos luego de los golpes terroristas, al igual que el resto de América Latina, era muy improbable que hubiera recibido otro trato de Estados Unidos de no haber sucedido el 11 de septiembre. Antes de ese día, la administración Bush ya estaba preparada para aplicar medidas ejemplares al país por sus reiterados incumplimientos.

²² El acuerdo, finalmente aprobado el 25 de enero de 2003, tuvo tan sólo una duración de ocho meses. Mediante el mismo, Argentina logró posponer los pagos que tenía que enfrentar entre enero y agosto de ese año con el FMI por 11.000 millones de dólares y de 4.400 millones de dólares con el BID y el Banco Mundial. El convenio también contabilizaba 5.112 millones de dólares de vencimientos ya reprogramados en 2002, con lo cual la suma final se elevó a 16.112 millones de dólares.

²³ Uno de los párrafos sobresalientes del comunicado dice lo siguiente: "La implementación de un efectivo programa de transición podrá construir y fortalecer el progreso que las autoridades argentinas están haciendo para estabilizar la situación económica y financiera del país". Citado en *La Nación*, 17 de enero de 2003, p. 9.

argentino declaró que: “Estados Unidos nos apoyaron con una colaboración que definiría como muy militante. Estuvieron permanentemente conversando con nuestros representantes del Ministerio de Economía, del Banco Central y con nuestro embajador en Washington para facilitar un entendimiento”²⁴.

Por cierto, el decisivo respaldo de Estados Unidos para apurar el cierre del acuerdo con el FMI no se debió a un cambio de posición hacia Argentina, sino a razones prácticas de esa coyuntura. Entre ellas, destacan las siguientes: 1) que era mejor acordar que dejar que el país cayera en el *default* total y que, con ello, se volcara hacia políticas más dirigistas; 2) que era conveniente que el gobierno de Duhalde finalizara su mandato sin ahogo financiero; 3) que el acuerdo ayudaría a preservar la estabilidad macroeconómica durante la transición a un nuevo gobierno, y, finalmente, 4) que daría algo de oxígeno al gobierno entrante para encarar la reestructuración de la deuda pública.

Con el telón de fondo de las extenuantes e inciertas negociaciones con el FMI, el gobierno de Duhalde procuró no contradecir a Washington en los temas de naturaleza político-diplomática y estratégica que dominaron la agenda política bilateral de ese año. El caso más evidente en este sentido fue el mantenimiento del voto de condena a Cuba en materia de derechos humanos en la sesión anual de la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de la ONU que tiene lugar en Ginebra. Cuando aún se esperaba en Buenos Aires una pronta ayuda económica de Washington, Argentina adelantó su voto de censura a La Habana un mes antes de la votación del proyecto de resolución que invitaba al gobierno de Cuba a realizar esfuerzos para obtener avances en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos. En Ginebra, Argentina se sumó al grupo de 23 países a favor de la condena, que también integraron Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Perú y Uruguay por América Latina. De este modo, el gobierno de Duhalde mantuvo la posición sostenida por los anteriores gobiernos de Carlos Menem y Fernando de la Rúa al tiempo

que desoía al Congreso, cuyas dos Cámaras habían aprobado un pedido al ejecutivo para que el país se abstuviera de condenar a Cuba²⁵. El único país latinoamericano que votó en contra de la resolución, además de Cuba, fue Venezuela, mientras que Brasil y Ecuador se abstuvieron²⁶.

La posición argentina no despertó como en otros años mayores debates en el país. Ello se debió no sólo a que la crisis interna relegó el tema a un plano secundario, sino también a que el formato de la condena adoptada en 2002 fue más amigable; se trató de una invitación al gobierno de Fidel Castro a introducir mejoras en el campo de los derechos humanos. Además, la resolución reconoció “los esfuerzos hechos por la república de Cuba en la realización de los derechos sociales de la población pese a un entorno internacional adverso”²⁷.

Buenos Aires y Washington también expresaron fuertes coincidencias frente a la situación colombiana. En este caso, la cercanía de la posición de Argentina con la de Estados Unidos no fue producto tan sólo de la necesidad sino de acuerdos genuinos entre los dos países. El gobierno de Duhalde respaldó más explícitamente que ningún otro gobierno sudamericano al nuevo presidente de Colombia, Álvaro Uribe, y su estrategia frontal de “lucha contra el terrorismo”. Lo hizo porque estaba persuadido de que la democracia corría serios peligro en Colombia, porque temía un efecto dominó que llegara –por vía del despliegue político de las FARC– a tocar las puertas de una Argentina fuertemente convulsionada por la crisis, porque mostraba ante Estados Unidos que el país estaba seriamente comprometido a combatir el terrorismo (a la espera de que el gobierno de Bush no insistiera demasiado en el pedido de envío de tropas a Afganistán e Irak) y, por último, porque se diferenciaba de la postura fuertemente crítica de Brasilia hacia Washington y al “Plan Colombia”²⁸.

Además, Argentina fue el único país sudamericano que envió a su canciller a la reunión del presidente Uribe con sus pares de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,

²⁴ *La Nación*, 26 de enero de 2003, p. 9.

²⁵ Ver “La Cámara Baja se sumó al reclamo del Senado”, en http://www.lainsignia.org/2000/enero/be_156.htm

²⁶ Ver resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/18, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

²⁷ Ver *Ídem*.

²⁸ Cabe acotar que en el período 2002-2003 Buenos Aires no se pronunció contra el Plan Colombia ni contra la posterior Iniciativa Regional Andina de Washington que regionalizaba, de hecho, la “guerra contra las drogas”.

Nicaragua y Panamá) realizada en Panamá el 11 de febrero de 2003²⁹. Durante este encuentro, solicitado por Colombia debido al incremento de las acciones terroristas de las FARC a partir de la toma de mando de Uribe, el canciller argentino se opuso categóricamente a las acciones desarrolladas por la insurgencia colombiana y opinó que: “A las FARC habría que darles el mismo tratamiento que a Al Qaeda”³⁰. Es interesante notar que pocos días después de estas declaraciones, y marcando sus diferencias con Argentina, el principal asesor de Lula en materia de política exterior, Marco Aurelio García, señaló que “Brasil no calificaba a las fuerzas insurgentes colombianas debido a que, eventualmente, se vería impedido de ser mediador en un posible acuerdo de paz”³¹.

Ya de regreso a Buenos Aires, el canciller argentino impulsó una cumbre de ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río, que no llegaría a realizarse, con el fin de adoptar medidas destinadas a controlar e inmovilizar recursos financieros y de otra índole que facilitan la expansión regional del “narcoterrorismo”. Este frustrado intento constituye otro claro ejemplo de la lógica que orientó la política exterior del país hacia Washington durante el mandato de Duhalde. La convocatoria se impulsó por solidaridad hacia Colombia, pero también porque en ese momento se analizaba en el Senado de Estados Unidos un proyecto para sancionar a los países que no colaborasen en la inminente guerra contra Irak, a la que Argentina ya había decidido no sumarse³².

Ante la creciente ofensiva de Washington contra el régimen presidido por Saddam Hussein, el gobierno argentino procuró encontrar una fórmula de equilibrio que satisficiera a la opinión pública interna, fuertemente opuesta a una intervención militar, y, al mismo tiempo, no desairara las expectativas y requerimientos de Washington. Desde una postura inicial en la que

incluso se especuló con la posibilidad de participar con tropas de paz tanto en Afganistán como en Irak luego de concluido el conflicto bélico en este último país, se pasó gradualmente a la posición de no participar en la guerra de ninguna manera, independientemente de que ella se iniciara por una decisión unilateral de Estados Unidos o en el marco del Consejo de Seguridad. En este camino, el gobierno argentino tuvo varias idas y venidas, aunque siempre mantuvo una ostensible voluntad de tomar distancia de actitudes que pudiesen ser leídas en Washington como de neutralidad. Ante las consultas del Departamento de Estado con respecto al tipo de ayuda que se podría esperar de Argentina en caso de que se iniciara el conflicto, el gobierno de Duhalde ofreció el despliegue de un hospital de campaña modular de la Fuerza Aérea, así como especialistas militares en desminado y control de armas químicas y biológicas. Esa oferta del gobierno argentino constituía una forma de homologación implícita de la guerra; si bien se trataba de una ayuda calificada de humanitaria, era un aporte de especialistas militares en un escenario que daba por hecha la operación militar de Estados Unidos y la posterior necesidad de respaldo a esa presencia³³. Por su parte, el canciller Ruckauf siempre puso más énfasis en sus críticas al régimen de Bagdad y en los peligros que implica el terrorismo para la seguridad internacional que en la necesidad de que la guerra fuese el resultado de una decisión aprobada por el Consejo de Seguridad.

En el balance, Washington consideró la posición de Argentina como positiva por dos razones principales: por su tácito reconocimiento a que el conflicto bélico era inexorable y por su bajo nivel de críticas. Argentina no adoptó una postura de firme oposición a la guerra, como lo hizo Brasil que compartió la tesis defendida por Francia. Asimismo, pocos días antes del inicio de la gue-

²⁹ El catalizador de este encuentro fue el atentado de las FARC al club El Nogal (35 muertos y 165 heridos) en Bogotá el 7 de febrero de 2003.

³⁰ *El Espectador* (Colombia), 16 de febrero de 2003. Tal fue el reconocimiento del apoyo argentino a Colombia que el presidente Uribe, quien rara vez asistía a las ceremonias de posesión de mandatarios en el área en su primer año de gobierno –por ejemplo no fue a la de Lula–, asistió a la toma de mando de presidente Néstor Kirchner en buena medida como retribución al presidente saliente, Eduardo Duhalde.

³¹ *El Tiempo* (Colombia), 19 de febrero de 2003.

³² Daniel Santoro, “Guerra a la logística de la droga colombiana”, en *Clarín*, 26 de febrero de 2003, p. 7.

³³ Joaquín Morales Solá, “Respaldo implícito argentino a la ofensiva ante un pedido de Estados Unidos”, en *La Nación*, 6 de febrero de 2003, p. 7, y “La Argentina frente al nuevo orden mundial”, en *La Nación*, 23 de febrero de 2003, p. 27.

rra se opuso a una propuesta de la diplomacia brasileña para llevar a cabo una reunión de los países de América del Sur destinada a conformar una actitud común frente al conflicto. El argumento utilizado por Argentina fue que la magnitud global del problema requería la convocatoria de toda América Latina, en especial de México³⁴.

En el último tramo de su gobierno, y más aliviado por algunos signos de recuperación de la economía argentina, el gobierno de Duhalde fue elevando su nivel de oposición a la intervención militar estadounidense en Irak, más pensando en el proceso electoral interno que en las relaciones del país con Estados Unidos. La misma lógica explica el cambio de voto en 2003 –de la condena a la abstención– por la cuestión de los derechos humanos en Cuba³⁵. En ese momento, todo aquello que tuviera un tono anti-Bush era funcional a su doble propósito de que “su” candidato, Néstor Kirchner, llegara a la segunda vuelta y de que Menem fuese derrotado en su ambición presidencial. El cambio de voto, al igual que la elevación del nivel de crítica hacia la guerra elegida por Estados Unidos en Irak marcaba fuertes diferencias entre Kirchner y Menem, quien fiel a lo realizado frente a su gobierno en la década de 1990, era partidario de acompañar a Estados Unidos en Irak y de mantener el voto de condena en el caso de Cuba.

Es cierto también que el voto de abstención tuvo algo de sabor a venganza por la frialdad de la administración Bush hacia Duhalde. Al mismo tiempo, fue un modo de expresar la voluntad argentina de acercar posiciones con Brasil y de reconocer la solidaridad de Brasilia en los momentos más dramáticos de la crisis³⁶. Mientras desde Washington y varias capitales europeas se fustigaba a Buenos Aires por el mal

manejo de la economía, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso sostuvo que el FMI no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del Mercosur. Más adelante, ya con Lula en el gobierno, fue cobrando cuerpo la imagen del país vecino como “modelo de desarrollo alternativo” al puesto en práctica en los noventa y como “principal carta” de inserción internacional de Argentina para dar paso, en plena campaña electoral, a la visión de Brasil como “socio político” en un empeño por realizar en común. Como presidente electo, Lula viajó a Buenos Aires en diciembre de 2002, en lo que constituyó su primer viaje al exterior. Poco tiempo después, y con Lula ya en la presidencia de Brasil, los dos presidentes tuvieron el 14 de enero de 2003 una reunión de trabajo en Brasilia en la que expresaron su firme determinación de profundizar la alianza estratégica bilateral, de extenderla a nuevos campos y de transformarla en el motor de la integración de América del Sur. También destacaron la importancia de la coordinación de ambos países en las negociaciones comerciales internacionales, en particular, con la Unión Europea en el proceso de conformación del ALCA³⁷. Al finalizar la reunión, Duhalde definió a la sociedad entre ambos países como “inevitable” e “indispensable”. La voluntad del nuevo gobierno brasileño de fortalecer el Mercosur y las relaciones con Argentina le ofrecieron un importante espacio de acción internacional en el acotado universo de sus opciones externas. Sin embargo, la voluntad proclamada de ambos gobiernos de dar un nuevo impulso a la relación bilateral y al Mercosur volvió a quedar como una asignatura pendiente, para convertirse en uno de los principales desafíos de la política exterior argentina en

³⁴ Entrevista a Carlos Ruckauf, “No inmiscuirse no es ser neutral”, en *La Nación*, 23 de marzo de 2003.

³⁵ En 2003 nuevamente se trató el caso de Cuba en la CDH de Naciones Unidas. El 17 de abril de 2003 una resolución co-auspiciada por Costa Rica, Nicaragua, Perú y Uruguay solicitó que el gobierno cubano recibiese a la representante personal del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU para inspeccionar el estado de los derechos humanos en la isla. La resolución se aprobó con 24 votos a favor (por Latinoamérica, se sumaron a los cuatro co-auspiciantes mencionados, los gobiernos de Guatemala, Paraguay, Chile y México), 20 en contra (sólo Venezuela por América Latina votó en ese sentido) y 9 abstenciones (Brasil y Argentina fueron los dos votos regionales de abstención).

³⁶ Cabe apuntar aquí que una de las primeras medidas adoptadas por Duhalde luego de asumir fue enviar a José de la Sota –ex embajador en Brasil y actual gobernador de Córdoba– para que Brasil aceptase rápidamente al nuevo gobierno argentino, no dudara de su legitimidad y lo apoyara en sus negociaciones con los organismos multilaterales de crédito.

³⁷ Comunicado de prensa conjunto, “Reunión de trabajo entre los presidentes Luis Inácio Lula da Silva y Eduardo Duhalde”, en *La Nación*, 15 de enero de 2003.

el futuro próximo. Esta vez, la pelota pasó a manos de Néstor Kirchner.

EL GOBIERNO DE KIRCHNER Y LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS Y BRASIL

Al término del mandato de Duhalde, Argentina atravesaba una coyuntura nuevamente propicia para revisar, con los límites obvios que le imponían las circunstancias internacionales y domésticas, su política exterior. A un ambiente externo signado por la intervención militar de Estados Unidos en Irak violando la legalidad internacional se sumaban, en el ámbito interno, el agotamiento del paradigma de la aquiescencia pragmática y el acceso al gobierno de un nuevo presidente con una visión del mundo y un estilo de gestión particular que eran, en ese momento, desconocidos para la gran mayoría de los argentinos.

Este último aspecto amerita, a nuestros fines, una atención especial. Los dos marcos de referencia principales del presidente Kirchner son la experiencia frustrada del retorno del peronismo al gobierno de Argentina en los años setenta y el experimento peronista de los noventa, bajo el liderazgo de Menem, que considera nefasto para el país³⁸. Por una cuestión generacional, sus primeras vivencias políticas corresponden a la década del setenta cuando vivió, de manera encadenada, las luchas que llevaron al regreso de Perón al país, el trienio peronista (1973-1976), el gradual eclipse de la “burguesía nacional”, las atrocidades y desventuras de la última dictadura militar (1976-1983) y el contradictorio papel de Estados Unidos hacia Argentina que vio con buenos ojos el golpe de Estado de 1976 durante la administración de Gerald Ford, pero que desarrollaría poco después, a partir del inicio del gobierno de Jimmy Carter en enero de 1977, una activa política en defensa de los derechos humanos. La búsqueda de una estricta subordinación de los militares al poder civil, su fuerte compromiso en favor de los derechos humanos, la expectativa de regenerar, desde un Estado más autónomo, una nueva “burguesía nacional” y su voluntad de dar nuevo curso a las relaciones con Estados Unidos se insertan en la lógica de aquella experiencia setentista y la lectura que de ella hace tres décadas después.

A su vez, la debacle socioeconómica de finales de los noventa, que concluiría con la crisis de 2001, aportó nuevos elementos al universo político íntimo del presidente. Su disposición a combatir algunos enclaves de corrupción, sus críticas al recetario neoliberal auspiciado por el FMI, su inclinación a negociar duramente con ciertos sectores internos (empresas privatizadas) y externos (tenedores de bonos del *default* argentino) y su voluntad de fortalecer vínculos con América Latina y de aproximarse más a Cuba obedecen, en sustancial medida, a la racionalidad de diferenciarse del legado menemista, su entorno vivencial más próximo en lo temporal.

En cuanto a su estilo de gestión –particularmente en la forma en que se manifiesta en el campo internacional–, dos notas prevalecieron durante el primer año de gobierno: el uso de la política exterior con fines de política interna y el manejo personal de la primera. En el primer caso, Kirchner ha apelado a cuestiones de orden internacional con el objeto de robustecer su débil legitimidad de origen y, con ello, ampliar sus espacios de gobernabilidad. Así, sustancia y estilo de la política exterior deben leerse, en buena medida, a la luz de la primacía que otorga a las cuestiones de política interna. El ejemplo más claro es su postura frente a los organismos multilaterales de crédito y los acreedores privados, que combina la firmeza de los argumentos con un discurso contestatario con algún dejo setentista. Al mismo tiempo, Kirchner fue asumiendo un perfil notoriamente visible en los principales temas de la política exterior: la no realización de ejercicios militares conjuntos entre Argentina y Estados Unidos debido a su oposición a conceder inmunidad funcional al personal militar estadounidense; el control y la redacción de las condiciones específicas del acuerdo alcanzado con el FMI en septiembre de 2001; los vaivenes iniciales en las relaciones entre Buenos Aires y Brasilia, muy influidas por conjeturas y percepciones personales; el veto directo –finalmente inefectivo– para que el ex ministro de Economía de la Alianza, José Luis Machinea no fuese designado al frente de la Cepal y, por último, el anuncio de que asumiría directamente el manejo de las relaciones con Estados Unidos.

³⁸ Ver, en particular, José Natanson, “Carlos Altamirano: Kirchner tiene una visión estilizada de los años 70”, en *Página 12*, 17 de febrero de 2004, y Juan Gabriel Tokatlian, “Kirchner frente al mundo”, en *La Nación*, 6 de febrero de 2004.

El mapa cognitivo del presidente y su estilo de gestión, en el contexto de la poscrisis argentina, adquieren particular relevancia para el análisis de las relaciones de Argentina con Estados Unidos y Brasil, a pesar de que no se han traducido todavía en una estrategia definida de política exterior. En el primer caso, es evidente que no habrá vuelta al plegamiento a Washington pero tampoco una estrategia de ruptura. Antes de cumplir dos meses de gestión, en julio de 2003 Kirchner viajó a la capital de Estados Unidos para asistir a un breve encuentro solicitado por el presidente George W. Bush. Aunque se trató de una visita protocolar de conocimiento mutuo, la cuestión de la deuda externa de Argentina dominó las conversaciones. El encuentro corroboró el interés del ejecutivo estadounidense en respaldar algo más explícitamente las negociaciones entre Argentina y los organismos multilaterales de crédito³⁹; no sólo se había producido un cambio de gobierno en Buenos Aires que requería una nueva cuota de oxígeno desde afuera, sino que Washington no podía seguir desconociendo el torbellino sociopolítico que sacudía la región, desde el norte al sur de Sudamérica. Ignorar a una Argentina que había preservado la democracia en horas tan difíciles hubiese sido una pésima señal diplomática hacia el conjunto de América Latina. De su lado, el mandatario argentino podía no compartir la orientación política de la administración Bush, pero no estaba en condiciones de comenzar su gestión sin un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito; un *default* con estos organismos hubiera llevado a Argentina a profundizar tanto su aislamiento internacional como su crisis interna. Una mutua lógica pragmática, más que una visión principista o ideológica, de uno y otro lado, marcó el primer diálogo entre Kirchner y Bush.

Este sello pragmático inicial caracterizó el primer año de relaciones bilaterales. A pesar de

la molestia del Pentágono y del Departamento de Estado por la no realización en octubre de 2003 de ejercicios militares conjuntos; de la crítica en enero de 2004 del subsecretario de Estado, Roger Noriega, por la decisión argentina de volver a abstenerse en abril de 2004 de censurar a Cuba en materia de derechos humanos en el seno de la CDH de la ONU y de posturas distintas en el plano de la seguridad regional, en las negociaciones comerciales en el marco del ALCA y de la Ronda Doha y sobre la situación política de Bolivia y Venezuela, Argentina y Estados Unidos preservaron un espacio de diálogo y encuentro que se centró en los aspectos financieros⁴⁰. Estados Unidos combinó una mezcla de apoyo y de presión que se pusieron claramente de manifiesto a partir de 2004. En efecto, el gobierno de Bush representó un papel moderador ante los países del G-7 más duros con Argentina para facilitar sus negociaciones con el FMI, al tiempo que ejerció fuertes y crecientes presiones en defensa de los bonistas privados estadounidenses⁴¹.

Por su parte, las relaciones entre Argentina y Brasil transitaron de un conjunto de desencuentros iniciales que la inmovilizaron, a una serie de avances importantes que le imprimen nueva fuerza. Los primeros meses del mandato Kirchner se caracterizaron por asiduas referencias a la importancia de Brasil para la política exterior argentina. Sin embargo, muy pronto los principales funcionarios encargados de la política exterior señalaron que mientras el país vecino diseñaba y ejecutaba su política internacional en clave “sudamericana” –su espacio primero y natural de proyección–, Argentina deseaba y pretendía una mirada más “latinoamericana”. La distinta valoración de una y otra unidad geopolítica y económica –América del Sur para Brasil y América Latina para Argentina– volvía a expresar los temores argentinos de una eventual hegemonía brasileña en

³⁹ Ver Mara Laudonia, “George Bush invitó al Presidente argentino a visitar la Casa Blanca”, en *El Cronista*, 18 de julio de 2003; Ana Baron, “Un encuentro para limar desconfianzas”, en *Clarín*, 19 de julio de 2003, y Jorge Rosales, “La agenda económica de Bush y Kirchner”, en *La Nación*, 20 de julio de 2003.

⁴⁰ Ver Daniel Gallo, “Peligra un ejercicio militar con EE.UU.”, en *La Nación*, 2 de octubre de 2003; Matías Longoni, “Los más rebeldes de Cancún se dan cita en Buenos Aires”, en *Clarín*, 10 de octubre de 2003; José Rosales, “Crítico Noriega el auxilio de Kirchner a Cuba”, en *La Nación*, 18 de octubre de 2003; Daniel Santoro, “EE.UU. criticó la relación con Cuba y hubo un entredicho diplomático”, en *Clarín*, 7 de enero de 2004; Jorge Elias, “Misión conjunta a Bolivia”, en *La Nación*, 17 de octubre de 2003, y Julio Blanck, “Una zambullida de Kirchner en la política de la región”, en *Clarín*, 16 de enero de 2004.

⁴¹ Vale señalar que el 9,1% de los US\$ 87.050 millones de bonos argentinos en *default* está en manos de estadounidenses, el cuarto porcentaje después de Argentina misma, Italia y Suiza.

Sudamérica⁴². Las referencias a Brasil, por otro lado, se daban en el marco de un franco estancamiento del Mercosur: las promesas repetidas de su relanzamiento “político” no podían obviar que en términos de su significado económico el mecanismo mostraba signos manifiestos de agotamiento por su falta de profundización e institucionalización. En breve, durante el primer trimestre del gobierno Kirchner, Brasil fue más un aliado retórico que una contraparte trascendental de un proyecto por realizar en común.

En la segunda parte de 2003, las fluctuaciones entre Buenos Aires y Brasilia fueron notorias. Por un lado, el gobierno interpretó que Brasil –Lula en especial– había guardado un inquietante silencio frente al acuerdo alcanzado por Argentina con el FMI en septiembre, que contemplaba metas fiscales menos onerosas que las acordadas por Brasilia con ese organismo. Por otro lado, y en sentido opuesto, durante la visita oficial de Lula a Argentina en el mes de octubre, los dos mandatarios sellaron el así llamado “Consenso de Buenos Aires” que convoca, entre otros aspectos de importancia, a la intensificación de la unidad y la integración en el ámbito regional, al rechazo al ejercicio unilateral del poder en el campo internacional y a la concreción de políticas nacionales activas a favor del empleo y la producción⁴³.

No obstante este compromiso, las perspectivas estratégicas disímiles volvieron a aflorar durante la única entrevista simultánea concedida por los dos mandatarios. En ocasión de esa visita, Lula señaló:

Estamos dando un paso definitivo para consolidar el Mercosur y mostrar al mundo que existen otras alternativas que la dependencia del grupo de países ricos que a menudo actúan como si fuéramos de segunda categoría. La Argentina y el Brasil necesitan su relación con Estados Unidos y con Europa, pero tenemos mucho, pero mucho más, que hacer entre nosotros. Dada la importancia política y económica de ambos países, podemos ser un buen ejemplo, e incentivar a que otros países se vuelquen

hacia América del Sur y miren menos a ultramar... Por eso la prioridad de mi política exterior es la integración de América del Sur y dentro de ella nuestra relación con Argentina, dada su importancia.

La respuesta de Kirchner a la misma pregunta fue:

Nosotros apostamos fuertemente a la construcción bilateral, a la construcción del Mercosur como un bloque que no sólo debe ser económico, sino que tiene que ser político como marco contenedor del punto de inflexión de nuevos tiempos. Ese Mercosur, necesariamente debe abrirse a los países andinos; tenemos que armar una convergencia muy fuerte en América Latina que, sumada a las relaciones con México, nos permita generar un bloque con una voz fuerte, que pueda negociar en serio, insertarnos en serio en el mundo⁴⁴.

A comienzos de 2004, la proximidad entre Argentina y Brasil pareció adquirir un sentido más práctico y urgente al impulso de una compleja combinación de factores internos y externos. Sin duda, el factor principal del acercamiento bilateral fue el impacto negativo de la cuestión de la deuda externa sobre la realización de los proyectos reformistas promovidos por ambos gobiernos. El gobierno argentino necesitaba más respaldos externos –que no obtenía con facilidad en los países del G-7– para legitimar una suerte de modelo de “nuevo trato” entre el FMI y los países altamente endeudados y, al mismo tiempo, ampliar su margen de maniobra en un momento en que debía enfrentar un horizonte de duras negociaciones con el FMI y los bonistas privados. Así, el apoyo del gobierno brasileño a las posiciones críticas sustentadas por Argentina ante los organismos multilaterales de crédito fue percibido por el gobierno de Kirchner como fundamental para dotarlas de mayor legitimidad y credibilidad externas.

⁴² La idea de vincularse al conjunto de América Latina implica, para quienes la sustentan, acercarse más a México –un aliado confiable de Estados Unidos– con el objeto de contrabalancear el poder de Brasil y dejar siempre abierta la posibilidad de “desertar” –hará acordar, por ejemplo, algún tipo de compromiso comercial bilateral con Estados Unidos–. Aunque de difícil realización en la hora actual, esta visión tiene mucho peso en la cancillería argentina y se ha reflejado en el discurso oficial del gobierno de Kirchner en materia de política exterior.

⁴³ Ver Mónica Hirst, “Con Brasil, socios para crecer”, en *Clarín*, 15 de octubre de 2003; Joaquín Morales Solá, “Tras los disensos, Buenos Aires marcará la era de los consensos”, en *La Nación*, 16 de octubre de 2003, y Lucas Colonia, “Kirchner y Lula ratificaron su alianza”, en *La Nación*, 18 de octubre de 2003.

⁴⁴ Ver Horacio Verbitsky, “Mucho más que dos”, en *Página 12*, 19 de octubre de 2003.

Por su parte, el Brasil de Lula no podía mostrar, al cabo de un año de gestión, crecimiento económico alguno (el PBI retrocedió un 0,2% en 2003) ni logros concretos en su delicada agenda social interna. Además, el presidente brasileño fue perdiendo apoyo doméstico de sectores empresarios, como así también en la franja de izquierda y en los grupos progresistas que lo habían puesto en el gobierno, incluso de parte de su propio partido político (Partido de los Trabajadores). Para colmo de males, vivió el estallido de casos de corrupción por parte de funcionarios cercanos que derivó en una mayor pérdida de popularidad y en el avance político de la oposición de derecha. Lula podía mostrar una estatura diplomática creciente de su país en el campo político y en temas cuya maduración exigen tiempo y consenso (por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y la obtención de un asiento permanente para Brasil), pero pocos progresos, cuando no retrocesos, en el campo económico y social. La necesidad de ablandar su política de ajuste para invertir en infraestructura y acción social –a riesgo de tener otro año sin crecimiento y con aún peores indicadores sociales– lo llevó a estrechar filas con Argentina de Kirchner con el fin de recuperar parte de su discurso de centro-izquierda que había quedado sepultado tras quince meses de política económica ortodoxa⁴⁵. Según se aprecia, necesidades convergentes de ambos gobiernos explican el acercamiento práctico y conceptual que quedó expresado en la Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento con Equidad firmada por ambos presidentes en Río de Janeiro el 16 de marzo de 2004. En este documento, y en un tono sumamente moderado, Kirchner y Lula acordaron, entre otros aspectos destacables, “conducir las negociaciones con organismos multilaterales de crédito asegurando un superávit primario y otras medidas de política económica que no comprometan el crecimiento y garanticen la sustentabilidad de la deuda, de modo tal de preservar inclusive la inversión en infraestructura”⁴⁶.

Por cierto, una conjunción de importantes factores externos también contribuyó a facilitar la mayor coincidencia apuntada: la necesidad de aunar posiciones en las negociaciones con la Unión Europea y para construir el ALCA; el mayor despliegue militar de Estados Unidos en

América Latina a través de sus *Forward Operation Locations* en El Salvador, Curazao y Ecuador, acompañado de una creciente presión para involucrar a los militares de la región en ámbitos estrictamente policiales; el aumento del torbellino político y militar en los Andes (la crisis político-institucional de Venezuela, la persistencia del conflicto armado en Colombia y su impacto regional, la inestabilidad institucional en Bolivia, Ecuador y Perú) que demanda cada vez más una acción diplomacia conjunta argentino-brasileña, y la reaparición de fricciones limítrofes en Sudamérica (Colombia-Venezuela, Chile-Bolivia) y sus potenciales efectos desestabilizadores para el área en su conjunto.

Hasta aquí, es indudable que desde el Consenso de Buenos Aires del 16 de octubre de 2003 al Acta de Copacabana del 16 de marzo de 2004, los dos gobiernos han dado pasos alentadores⁴⁷. En el terreno financiero, Kirchner y Lula han decidido coordinar más y mejor los parámetros que guiarán las relaciones de ambos países con el FMI. No se trata de la creación de un “club de deudores”, sino de la concreción de un “paraguas conceptual” común para las respectivas negociaciones ante el FMI. En el campo de las negociaciones comerciales, Brasilia y Buenos Aires han fortalecido su compromiso de actuar conjuntamente tanto en el marco de la Ronda Doha como con la Unión Europea y en el espacio hemisférico. En el ámbito diplomático multilateral, los dos gobiernos han reafirmado el voto por la abstención en el tratamiento del tema de los derechos humanos en Cuba en el seno de la CDH de Naciones Unidas. Asimismo, en el marco de la Resolución 1529 del Consejo de Seguridad de la ONU, Brasil (con 1.100 efectivos) y Argentina (con 200 efectivos) se comprometieron con el despliegue de una fuerza de estabilización en Haití, después de la confusa renuncia del presidente Jean-Bertrand Aristide. Finalmente, en el frente diplomático bilateral, se estableció la presencia de un diplomático argentino en la representación de Brasil ante el Consejo de Seguridad de la ONU en 2004 y se planea llevar a cabo dos experiencias de consulados conjuntos en Hamburgo y en Boston, en la sede de los consulados de Argentina y de Brasil, respectivamente.

⁴⁵ Ver Luis Esnal, “Brasil busca recuperar el discurso de centro-izquierda”, en *La Nación*, 16 de marzo de 2004, p. 8.

⁴⁶ Declaración Conjunta sobre Cooperación para el Crecimiento con Equidad, Río de Janeiro, 16 de marzo de 2004, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Cultura, mimeo.

⁴⁷ Ver “Acta de Copacabana”, Río de Janeiro, Brasil, 16 de marzo de 2004, mimeo.

CONCLUSIONES

Por razones distintas pero concurrentes, Buenos Aires, Brasilia y Washington fueron desarrollando tras la crisis de 2001 una relación triangular bastante sensata que se aleja de su dinámica histórica tradicional. Como se vio en el trabajo, el gradual ascenso de Estados Unidos de potencia hemisférica (entre finales del siglo XIX y comienzo del XX) a superpotencia mundial (terminada la Segunda Guerra Mundial) y al gran polo solitario (después del fin de la Guerra Fría), la baja densidad de vínculos entre las tres partes, la competencia argentino-estadounidense hasta las primeras tres décadas del siglo XX y la persistente rivalidad argentino-brasileña durante buena parte del siglo pasado hicieron imposible una relación triangular armoniosa. Por su parte, Buenos Aires y Brasilia optaron, en diferentes circunstancias históricas, por un plegamiento ostensible hacia Washington (Brasil, entre los años treinta y comienzos de los setenta y Argentina, durante los noventa) pero jamás se dio una convergencia efectiva entre ambos para aunar posiciones *vis-à-vis* Estados Unidos. Como “*wing players*” Argentina y Brasil quedaron prisioneros de sus propias disputas, y de la estrategia de *divide et impera* de Washington, en vez de transformar sus comportamientos bilaterales y coordinar sus respectivas políticas hacia el jugador pivote, Estados Unidos. El más errático de los tres actores fue Buenos Aires, variando mucho más su orientación hacia Estados Unidos y Brasil de lo que éstos lo hicieron respecto de Argentina.

En esta nueva ocasión histórica, el desequilibrio de fuerzas entre los tres países pudo haber inducido, en una situación de gran fragilidad de Argentina, a la puesta en práctica de políticas de poder, al desinterés sobre la suerte de Buenos Aires por parte de Washington y de Brasilia o, más aún, al abandono. Sin embargo, una sorprendente mezcla de pragmatismo y prudencia en los tres vértices del triángulo permitió la concurrencia de políticas alrededor de lo que podríamos denominar una estrategia de control de daños. El gobierno de Bush, si bien adoptó una posición de relativa frialdad hacia el país a principios de la crisis, siempre evitó que las diferencias políticas bilaterales contaminasen el proceso de negociaciones económicas de Argentina con los organismos multilaterales de crédito y terminó desempeñando un papel importante para que el país pudiera cerrar sus acuerdos con el FMI, primero con Duhalde y luego con Kirchner. Brasil, con los ojos puestos en su propio espejo

y en la crítica situación político-económica de todos sus países vecinos, siempre procuró que se entendiera la dimensión política de la crisis argentina y, en especial, sus consecuencias sobre la estabilidad democrática en la región. Desde esta lectura, contribuyó a que los miembros del G-7 adoptasen una postura más flexible hacia Argentina.

Hacia adelante, el principal desafío es pasar del control de daños a políticas definidas en clave positiva que posibiliten una mayor armonía triangular. Para ello, es preciso un cambio conceptual de envergadura de parte de todos los protagonistas, en particular del principal poder dentro del triángulo, Estados Unidos. Este país debería entender y aceptar que una relación argentino-brasileña fortalecida puede ser funcional a sus intereses de seguridad de largo plazo en América del Sur. Brasil y Argentina pueden representar un papel clave para ayudar a resolver numerosos problemas de la región (en especial, en el mundo andino) y en asegurar que Sudamérica sea una zona libre de armas de destrucción de masiva y no contaminada por el despliegue del terrorismo internacional.

Simultáneamente, Argentina y Brasil no deben construir sus vínculos bilaterales sobre la base de la oposición a Estados Unidos. Además de anacrónica, tal definición no sólo impedirá la unión de los dos países, sino que terminará dividiéndolos. El sentido estratégico profundo de una sociedad argentino-brasileña se resume en cuatro aspectos fundamentales: la formación de una zona de paz, la consolidación de la democracia, la constitución de un espacio económico común y la construcción de “masa crítica” para fortalecer la capacidad de negociación de los dos países frente al mundo. Actualmente, existen poderosas fuerzas motoras, tanto de naturaleza positiva (democratización, integración, superación de hipótesis de conflicto, identificación positiva con el otro, predominio de visiones cooperativas) como negativa (aumento de la sensibilidad y vulnerabilidad externa de los dos países) que favorecen el desarrollo de un proyecto estratégico común. Es cierto que esta tarea debe realizarse en un contexto en el que la posición relativa de los ambos países se ha alterado significativamente en detrimento de Argentina. Sin embargo, en lugar de despertar prevenciones sobre una nueva forma de dominación, esta situación debería ser otra de las principales fuerzas motoras que impulsen a Argentina, sin ninguna clase de ingenuidades, a construir una relación de amis-

tad con Brasil. Como lo muestra el caso europeo, las asimetrías de poder entre países no impiden la ejecución de un proyecto estratégico común. Sí obligan a los más poderosos a autorrestringirse y a dar muestras claras y persistentes de vocación comunitaria. La experiencia de los noventa –como la vivida tras la crisis argentina de 2001– nos enseña que aún falta mucho para que queden definitivamente atrás los recelos y las desconfianzas mutuas. No obstante ello, los recientes avances bilaterales aquí mencionados, si bien motivados más por razones prácticas que por convicción, deben ser seguidos con atención dado que pueden dar pie a un cambio cualitativo en las relaciones argentino-brasileñas en una nueva clave de amistad.

Entre sus principales tareas pendientes, el gobierno de Kirchner tiene que definir una nueva y consistente estrategia de política exterior que remplace al paradigma de la aquiescencia pragmática. La Argentina de la poscrisis, debilitada internamente y muy vulnerable respecto del mundo, necesita tener amigos y aliados; es altamente improbable que tal escenario crítico se resuelva mediante el aislamiento o la confrontación. Los casos de Alemania y Japón después de la Segunda Gue-

rra Mundial y el de Europa Oriental al término de la Guerra Fría son elocuentes en cuanto a las consecuencias de seguir uno u otro camino: una reinserción positiva asistida por actores con mayor poder relativo o un ensimismamiento negativo signado por el abandono por parte de los principales países regionales y mundiales. Independientemente del perfil específico que finalmente se adopte en materia de política exterior, dos cosas parecen claras a estas alturas: que Kirchner buscará una nueva vinculación internacional en la que no habrá lugar para el aislamiento ni para la confrontación ideológica con los mayores centros de poder, y que procurará establecer buenas relaciones con Brasil y Estados Unidos, aunque de distinta naturaleza. En el primer caso, se trata de dar sustancia a la largamente anunciada alianza estratégica bilateral; en el segundo, de construir un vínculo positivo y cordial que se sustente en la defensa de intereses específicos. Los vínculos con estos dos países no agotan el amplio universo de los vínculos externos de Argentina pero aún constituyen la base principal de toda estrategia exitosa de política exterior.

FECHA DE RECEPCIÓN: 08/04/2004

FECHA DE APROBACIÓN: 16/05/2004