

# Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional



Roberto Miranda\*

## Introducción

No es esta la ocasión para realizar un análisis sobre cómo la Argentina, históricamente hablando, se comportó en su relación con América Latina. Es sabido que hubo momentos de indiferencia, pero también de acercamiento. En algunos casos, el modelo de inserción externa fue el determinante, y en otros la combinación de factores como la inestabilidad institucional y las restricciones internacionales. Sin embargo, el país supo sostener una perspectiva latinoamericana, que si bien a veces no fue puesta de manifiesto, estuvo latente en la concepción oficial y no oficial de la política exterior. Sin duda que en última instancia el sentido de pertenencia jugó un papel decisivo.

En la época del eurocentrismo, la diplomacia argentina aplicó el derecho internacional para defender los intereses de la región y de diferentes países latinoamericanos. Esto formó parte de la política de prestigio y la Argentina pesaba en América Latina. Después, en tiempos de la Guerra Fría, cuando el país se movió hacia posiciones latinoamericanistas mediante distintos gobiernos democráticos, logró trascender a través de procesos políticos y económicos que pretendieron darle independencia a las decisiones regionales. Esta trascendencia se mantuvo a partir de la redemocratización de 1983. Más aún, por esta cuestión, la Argentina adquirió cierta relevancia y repercusión en la política hemisférica con el fin de la doctrina Kirkpatrick.

En cualquiera de las circunstancias del pasado, hubo análisis y opinión exagerada sobre la gravitación argentina en América Latina. Predominó el etnocentrismo para interpretar el rol de nuestro país. De todas maneras, algún que otro acontecimiento importante ha demostrado que por distintas razones siempre fue una parte clave de la médula regional. Pero esto tuvo un corte

---

\* Profesor del Doctorado y de la Maestría en Relaciones Internacionales de la UNLP. Investigador Independiente del CONICET. Profesor en la Universidad Nacional de Rosario.

*En cualquiera de las circunstancias del pasado, hubo análisis y opinión exagerada sobre la gravitación argentina en América Latina. Predominó el etnocentrismo para interpretar el rol de nuestro país. De todas maneras, algún que otro acontecimiento importante ha demostrado que por distintas razones siempre fue una parte clave de la médula regional. Pero esto tuvo un corte significativo con la crisis de diciembre de 2001*



significativo con la crisis de diciembre de 2001. Después de este quiebre y hasta 2007, la Argentina ha experimentado un fenómeno extraño con respecto a lo que fue en otros momentos, como el de tener una baja gravitación política en la región. Esta novedad se dio en un marco de cambios profundos en América Latina.

Uno de esos cambios fue el que motorizó Brasil, que es uno de los dos actores del "primer contexto externo" con el que se ha encontrado la Argentina reciente. El liderazgo sudamericano ha sido el aspecto contundente de la transformación bra-

sileña y las consecuencias por este suceso han sido múltiples. Sin embargo lo más destacado es que la relación de Argentina con Brasil finalmente se modificó. Es decir, la relación de intereses nacionales ha sido diferente, pues de eso se trataba. El despliegue del poder brasileño puso al descubierto el constreñimiento del poder argentino, a través del cual nuestro país no ha podido recuperar su influencia en la política regional.

## **El evidente poder intraperiférico**

Después de que la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 diera por terminada la rivalidad y competencia entre Argentina y Brasil y que el Tratado de Asunción de 1991 creara el Mercosur, la relación bilateral entre ambos países se transformó en una agenda de amistad e integración<sup>1</sup>. Para no dejar lugar a dudas y para procurar su profundización, Buenos Aires y Brasilia acordaron en 1997 el *status* de alianza estratégica. Así surgió una compleja relación de poder internacional en la que, al poco tiempo, Brasil se fue convirtiendo en el eje inexorable<sup>2</sup>.

Esta realidad, que una parte importante de las clases dirigentes de la Argentina no percibió adecuadamente, fue sostenida por dos motivos principales. Por un lado, debido a la extraordinaria capa-

---

1 Al respecto es interesante el trabajo de Gian Luca Gardini (2007).

2 En este sentido, a pesar de que sus estudios están centrados en China, Brantly Womack (2004) realiza consideraciones teóricas más que importantes sobre cómo se concibe la relación asimétrica desde una potencia regional.

idad de iniciativa diplomática que tuvo Itamaraty sabiendo que ésta es una de las reglas básicas del manual de un país que pretenda gravitar internacionalmente<sup>3</sup>. Un hecho muy representativo de ello fue la convocatoria, en 2000, a la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia. De algún modo esta movida fue el comienzo efectivo de la sudamericanización de la política latinoamericana.

Un segundo hecho elocuente fue el rol que desempeñó Brasil en la V Conferencia Ministerial de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, llevada a cabo en Cancún en setiembre de 2003. En esta ocasión la diplomacia brasileña lideró, junto a India, China y Sudáfrica, la formación de una coalición de países no desarrollados destinada a negociar la eliminación de los subsidios con los que las economías del Norte protegían a sus sectores agrícolas. Así se constituyó el G-20 y Brasil comenzó a ser considerado un jugador global, lo cual quedó corroborado al participar en la "mesa chica" de las negociaciones de la Ronda de Doha, conocida como G-4 de la que formaron parte Estados Unidos, la Unión Europea e India.

El otro motivo por el cual Brasil se convirtió en el eje de la relación de poder que ha tenido con nuestro país, fue el apoyo que factores externos le prestaron como actor internacional. Es conocido el papel de Estado pivot que desde los setenta Washington le asignó en el espacio sudamericano. Basta considerar las agendas de las cumbres presidenciales entre Bill Clinton y Fernando Cardoso, en 1998, y entre Luiz Inacio Lula da Silva y George W. Bush, tanto en la realizada después de la IV Cumbre de las Américas, en 2005, como la llevada a cabo en 2007 en Camp David, con todo lo que representa este lugar en la escala de valores de la política norteamericana.

Pero no sólo Estados Unidos ha destacado la calidad de potencia regional de Brasil, sino también otros actores claves de la política mundial como Francia. Justamente una serie de situaciones fueron confirmando el interés de París por catapultar al país sudamericano. Vale tener en cuenta tanto la invitación que en 2003 el presidente Jacques Chirac le hizo a Brasil para participar, junto a otros países emergentes, en la Cumbre del G-8 realizada en Evian, como su visita a Brasilia en 2006 donde, entre sus declaraciones, señaló el respaldo al ingreso brasileño en el "nuevo Consejo de Seguridad" de las Naciones Unidas<sup>4</sup>. No obstante, lo más

---

<sup>3</sup> A esto debe añadirse que la eficacia de esa política depende de sus objetivos y de sus costos. Es decir, si no se tienen esos objetivos y no se evalúan los costos de su búsqueda, la eficacia pasa a ser más un deseo que una realidad, según David Baldwin (2000).

<sup>4</sup> Brasil participó en las cumbres del G-8 de Gleneagles, en 2005, San Petesburgo, en 2006, y Berlín, en 2007.

indicativo fue la propuesta del presidente Nicolás Sarkozy, que en agosto de 2007 impulsó el ingreso de Brasil al G-8<sup>5</sup>.

La habilitación internacional de Brasil también estuvo presente a través de otros dos casos. Uno de ellos, de carácter estratégico, fue su integración al G-4 que, junto a Alemania, India y Japón, desde 2004 han buscado y presionado para una reforma del Consejo de Seguridad con el fin de aumentar el número de miembros permanentes. Japón desistió, pero Brasil obtuvo el apoyo norteamericano al menos en la formación de una actividad diplomática conjunta en línea con aquél fin<sup>6</sup>. Por otra parte, con India y Sudáfrica, a partir de 2003 instalaron el grupo conocido como Iniciativa IBSA que si bien ha tenido una fuerte impronta económico-comercial, su naturaleza fue esencialmente política porque éste grupo representó el nuevo poder internacional de las potencias regionales de la periferia.

## El fracaso de la resistencia constructiva

Como Brasil ha sido el eje en la relación de poder, la Argentina se ubicó en la resistencia a las consecuencias de ese poder. En verdad algo inevitable en la asimétrica relación bilateral. Obviamente nuestro país no obró de manera negativa, porque hubiese significado la conclusión de la alianza de ideales y valores compartidos, y por ende la sepultura de la integración, más allá de los aspectos materiales del Mercosur. La resistencia no fue el rechazo al poder brasileño. Se trató de la asimilación de una nueva forma de poder que en lugar de ser negada a través de la posibilidad de la tensión bilateral, implicó una forma de resistencia diferente. Por eso la resistencia fue positiva, porque en términos foucaulteanos se buscó modificar el ejercicio del poder en la relación entre ambos países.

Al respecto es posible considerar cuatro cuestiones. Una se refiere al proyecto que Roberto Lavagna, como ministro de Economía del gobierno de Néstor Kirchner, le presentó al presidente Lula en setiembre de 2004. La propuesta fue muy seria, y abarcó distintos aspectos relacionados con las inversiones y las importaciones. Pero el aspecto que más preocupaba a Lavagna, como era la coordinación estratégica de las políticas industriales de ambos

---

5 Cabe subrayar que algunos sectores de la banca privada transnacional también apoyaron el ingreso de Brasil al G-8 junto a China e India.

6 Cuando el secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, visitó Brasilia en octubre de 2004 aceptó que Brasil estaba en condiciones de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad valorando su tamaño geográfico, población, potencialidad económica y nivel democrático. En menos de un año, la sucesora de Powell, Condoleezza Rice, coincidió con lo afirmado por éste al señalar que Brasil era equivalente a China e India como potencia regional en vías de convertirse en potencia mundial.

países, no fue considerada por Lula y su gabinete, a pesar de la excelente llegada que tenía el ministro argentino en el gobierno brasileño y en los sectores de poder doméstico que apoyaban a éste. De algún modo, Lavagna intentó negociar la disminución de los desequilibrios estructurales de la integración económico-comercial sin suerte ante el fenomenal momento por el que atravesaba el modelo brasileño<sup>7</sup>.

Otra cuestión tiene que ver con la insistencia argentina de profundizar el Mercosur. Esta política venía desde el gobierno de la Alianza, en 1999<sup>8</sup>. Brasil ha sido un ferviente defensor del bloque, sobre todo porque encapsuló su relación con la Argentina a través del mismo, siendo nuestro país un elemento prioritario de su política exterior en perspectiva sudamericana. Desde el Consenso de Buenos Aires, de octubre de 2003, para tomar un punto de partida, hasta el discurso de Kirchner en el Congreso brasileño, en enero de 2006, pasando por las distintas cumbres del Mercosur, la Argentina procuró la concertación político-diplomática para sellar una mayor institucionalización del bloque y la multidimensionalidad de la integración<sup>9</sup>. Pero lo que la Argentina pretendió del Mercosur distaba de lo quiso Brasil de él, y esto fue contundente.

Una tercera cuestión se relaciona con la idealización de Kirchner de conformar un polo de conducción subregional entre Argentina, Brasil y Venezuela<sup>10</sup>. Esta fue una variante de la resistencia al poder brasileño por medio de la vieja práctica de contrabalancear

*Otra cuestión tiene que ver con la insistencia argentina de profundizar el Mercosur. Brasil ha sido un ferviente defensor del bloque, sobre todo porque encapsuló su relación con la Argentina a través del mismo, siendo nuestro país un elemento prioritario de su política exterior en perspectiva sudamericana.*



7 Se trataba de lograr una compensación significativa dada las diferentes experiencias económicas que habían tenido ambos países; al respecto ver: Louise Fawcett (2004).

8 Según el estudio de Lucía Munafó (2007), desde ese momento el Mercosur pasó a ocupar el primer orden de las prioridades de la política exterior en tanto política de Estado, a pesar de los problemas comerciales de la Argentina con Brasil. Munafó destaca las dificultades de negociar con Brasil y cierto desencanto del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y del ministro de Economía Luis Machinea. La crisis económica y financiera que sobrevino modificó sustancialmente este escenario, y la Argentina quedó supeditada a la comprensión y el apoyo tanto de Brasilia como de Washington.

9 De algún modo esto era lo que postulaba Helio Jaguaribe, según el estudio de Sandro Schtremel (2006).

10 Si bien fue a instancias de Itamaraty, en Montevideo, luego de la asunción de Tabaré Vázquez como presidente de Uruguay, en marzo de 2005, Chávez, Kirchner y Lula acordaron una mayor integración entre los tres países, y para ello decidieron constituir tres comisiones interministeriales, una de tipo social con sede en Brasilia, otra de índole energética que sesionaría en Caracas, y la tercera referida al desarrollo industrial con asiento en Buenos Aires.

al más fuerte del espacio geográfico en común, a través de la cual nuestro país trató de ajustar aquél poder desde el optimismo político que se creía inferir de las buenas relaciones interpersonales entre los tres presidentes<sup>11</sup>. Sin embargo el ingreso de Venezuela al Mercosur motorizado por la Argentina a través del Protocolo de Caracas de julio de 2006, fue trabado y contradictorio. Las coincidencias que hubo entre Buenos Aires, Brasilia y Caracas no fueron más que promesas integracionistas que en ningún momento pusieron en riesgo los intereses nacionales de Brasil y Venezuela en cuanto a sus objetivos regionales.

De algún modo, la Argentina se encontró con el rostro más duro de su relación de poder con Brasil, y en consecuencia terminó por plantear la resistencia dentro de la riesgosa lógica de los antagonismos estratégicos. Por eso no fue casual la debilidad de su resistencia positiva que la llevó, rápidamente, a recomponer las relaciones políticas con México, una vez que en 2007 Felipe Calderón se hizo cargo de la presidencia azteca. Esta cuarta y última cuestión sobre cómo Buenos Aires trató de reorientar su relación con Brasilia, pone de manifiesto que su creencia superlativa en el Mercosur y su apuesta ambigua por Venezuela, fueron tal vez opciones necesarias pero no suficientes para transformar el ejercicio del poder que en ese momento llevaba a cabo Brasil.

## **El alto impacto de tomar la iniciativa**

La imposibilidad de manejar la relación de poder con Brasil en alguna medida superó las variantes que eligió el gobierno argentino, a sabiendas de que muchas veces los contextos ordenan más que las políticas. En este sentido, fue muy decisiva la dominación que impulsó Brasil entre 2000 y 2007. Esta dominación era ineludible en virtud de la construcción de poder que efectivizó, principalmente en el contexto sudamericano. Su particularidad fue el haber transitado a través de un liderazgo por cooptación, como teóricamente lo definió Helio Jaguaribe, es decir, proponiendo a los liderados lo que supuestamente a éstos les interesaba o les convenía<sup>12</sup>.

Así es posible considerar como un eslabón muy importante la propuesta brasileña de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), realizada en la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, en 2000. Esta iniciativa tuvo varias motivaciones y al mismo tiempo generó críticas desde los sectores ambientalistas. No obstante significó comprometer a

11 Se debe considerar que en 2005 Brasil estableció una alianza estratégica con Venezuela basada en diferentes sistemas de cooperación y en una política de inversiones.

12 Entrevista realizada por *La Nación*, 03.03.2004.

los países sudamericanos a través de sistemas de cooperación en cuestiones referidas al transporte, energía y comunicaciones regionales. Con esto Brasilia lograba ocupar un lugar preferencial en estas áreas temáticas teniendo en cuenta su dimensión territorial continental, su capacidad tecnológica y la posibilidad de ser inversor en los emprendimientos conjuntos que se hicieran.

Pero hubo propuestas políticas más concretas todavía que estructuraron el liderazgo por cooptación. Una de ellas fue la postulación de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en diciembre de 2004. Detrás de esta iniciativa

diplomática estuvo la frustración brasileña de no haber podido negociar con anterioridad un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) durante los noventa cuando Washington lanzó el proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En esta ocasión, el alineamiento político con Estados Unidos impuesto por los gobiernos de Carlos Menem fue un gran escollo para las aspiraciones de Brasilia. Pero fue Chile quien provocó alarma al firmar el Tratado de Libre Comercio con Washington, en julio de 2003. Por eso la fundación de la CSN fue un acto político altamente categórico, ya que con ella se produjo la convergencia entre dos estructuras importantes, como eran el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), un objetivo que por mucho tiempo buscó Itamaraty.

Desde la amplitud y elasticidad de la CSN, Brasil pudo disentir con Estados Unidos con respecto al ALCA que, entre otras cosas, ponía en peligro su modelo neodesarrollista gestado en los sesenta y sobre el cual se apoyaba gran parte de su poderío como actor estatal. Si bien la oposición al proyecto norteamericano la plantearon los países del Mercosur más Venezuela, en la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, el gobierno de Lula le dio más fuerza a esa oposición al hablar en nombre de Sudamérica a través de la CSN, aunque ésta careciera de los órganos que le son propios a una organización multilateral.

La Argentina llegó tarde a la cooptación que Brasil impulsó ejerciendo el poder mediante el nacimiento de la CSN<sup>13</sup>. La resis-

*H*ubo propuestas políticas más concretas todavía que estructuraron el liderazgo por cooptación. Una de ellas fue la postulación de la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), en diciembre de 2004



13 Justamente, a tres meses de la creación de la CSN, Kirchner le formuló la observación a Lula de que primero se tendría que haber afianzado el Mercosur a través de su profundización como proceso de integración, para luego entonces sí pensar en la dimensión sudamericana. Pero esto no fue considerado por Lula.

*Se había logrado desbaratar el proyecto del ALCA y Brasil fue cuestionado desde distintos sectores del gobierno norteamericano por haber encabezado el rechazo, pero la relación política entre Brasilia y Washington se mantuvo intacta. Desde Estados Unidos, de algún modo, se había aceptado la supremacía brasileña en el dominio sudamericano*



tencia a esta iniciativa fue prácticamente protocolar y de escaso impacto, porque consistió en la ausencia del presidente Kirchner a la Cumbre de Cusco. La tardanza no dejó lugar a otra opción y la Cumbre de Mar del Plata puso muy cerca a nuestro país de Venezuela, complicando la agenda bilateral con Estados Unidos cuando Bush, en su segundo mandato, había querido comenzar una nueva etapa diplomática<sup>14</sup>. Se había logrado desbaratar el proyecto del ALCA y Brasil fue cuestionado desde distintos sectores del

gobierno norteamericano por haber encabezado el rechazo, pero la relación política entre Brasilia y Washington se mantuvo intacta. Desde Estados Unidos, de algún modo, se había aceptado la supremacía brasileña en el dominio sudamericano.

Tampoco fue casual que este reconocimiento de poder lo hiciera la Unión Europea. En julio de 2007 Brasil firmó la "asociación estratégica" con el bloque europeo, lo cual si bien fue el resultado del fracaso de varias rondas de negociaciones por no lograr enhebrar este tipo de alianza entre América Latina y la Unión Europea o entre ésta y el Mercosur, significó que los europeos consideraran aspectos que iban más allá de la cuestión económica y comercial, como fue con los casos de México y Chile<sup>15</sup>. En efecto, desde el Viejo Continente se ponderó que Brasil no sólo estaba en condiciones de llevar a cabo un "liderazgo cooperativo" encolumnando a los países sudamericanos, sino también que era una "potencia global con un papel clave en el escenario internacional y cada vez más importante por su influencia en la región", similar a la situación de China, Rusia e India<sup>16</sup>.

La influencia brasileña en la región también se hizo sentir a través de la organización, en Brasilia, de la I Cumbre de Países

14 Después de la reunión que sostuvo el canciller Rafael Bielsa con Rice, en abril de 2005, se habló de una "agenda positiva" y de que el bilateralismo entre ambos países se encaminaba hacia una "relación correcta".

15 Los vínculos entre América Latina y la Unión Europea comenzaron con la Cumbre Birregional realizada en Río de Janeiro, en 1999. En esta ocasión se utilizó el concepto de "asociación estratégica" pero no contó con el contenido que se suponía que debía haber tenido. Entre otras cumbres, vale tener en cuenta la realizada en marzo de 2004 en Guadalajara, donde Brasil planteó el descontento sudamericano por el curso de las negociaciones para arribar a un acuerdo birregional. En esa ocasión, la diplomacia de Itamaraty se transformó en una interlocutora poderosa y creíble ante los representantes de la Unión Europea. Ver el interesante Informe Final de Christian Freres y José Sanahuja (2005).



Árabes y Sudamericanos, en 2005. Nuevamente la resistencia argentina fue protocolar ante tamaña ingeniería diplomática brasileña que había comenzado a pergeñarse hacia fines de 2003 mediante viajes de Lula a algunos países árabes y después de la realización, al año siguiente, de una cumbre que pretendió abarcar a estos países y a los latinoamericanos. Pero Itamaraty terminó por desplazar su iniciativa hacia los países de América del Sur, con lo cual, además de reproducir la doctrina del Barón de Río Branco, se sintió más seguro para el éxito de la cooperación que pregona- ba con los árabes. Esta alternativa puso en evidencia que el dominio brasileño pasaba por el subcontinente, y la presencia fugaz de Kirchner en la Cumbre de 2005 no tuvo el valor que el presidente argentino deseaba ante la cooptación consumada por el Planalto<sup>17</sup>.

A esta altura la Argentina no podía modificar el dominio del poder brasileño. No tuvo formas de resistir más que las relaciona- das con actitudes, gestos y estilos<sup>18</sup>. Las insinuaciones políticas fueron perdiendo peso y desde el gobierno nacional, de a poco, se descubrió que las relaciones interpersonales, a través de la diplomacia presidencial, a veces ayudan y otras son exiguas cuando de intereses nacionales se trata. Mientras la Argentina siguió pensando en el mejoramiento del bilateralismo con Brasil y su articulación en torno al Mercosur, la estrategia brasileña aumen- taba su apuesta a escala subregional proponiendo, en 2006, la constitución de una Junta Sudamericana de Defensa (JSD) que luego se transformaría, formalmente, en Consejo de Defensa Sud- americano (CDS)<sup>19</sup>.

Este empuje que el ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, definió como necesario para que América del Sur tuviera “una sola voz en cuestiones de defensa”, fue otro instrumento que

---

16 Debemos considerar que una vez que Brasil se convirtió en socio estratégico de la Unión Europea comenzaron las diferencias entre Brasilia y Buenos Aires a propósito de las negociaciones que llevaba a cabo el gobierno de Lula en la “mesa chica” de la Ronda de Doha.

17 Kirchner hizo declaraciones poco amistosas sobre la avanzada diplomática de Brasil que sólo tuvieron repercusión en la política doméstica argentina. Jaguaribe (2005) calificó de lamentable la hostilidad del presidente argentino hacia Brasil que, indirectamente, dañaba al Mercosur.

18 Como señalan María Julieta Cortés y Nicolás Creus (2009) “a pesar de las declaradas coinci- dencias, las afinidades no alcanzan para traspasar la barrera de identificación con el Otro”. Es difícil imaginar una atenuación de la desconexión que estos autores postulan entre “el nivel discursivo y el de la acción política” en la relación bilateral.

19 Sin duda que Brasil aprovechó las coincidencias que había entre distintos sectores políticos sudamericanos en torno a la conformación de una comunidad de seguridad en el Cono Sur. Ruth Fuchs (2006) realizó un trabajo de investigación que demuestra que las elites parlamentarias del Mercosur apuestan a la constitución de la mencionada comunidad. De todos modos está claro que los regímenes fuertemente presidencialistas de los países mercosureanos no le dejan mucho lugar a los legislativos; prueba de ésto es que las citadas elites también coinciden en no aumentar el gasto militar en sus respectivos Estados y sin embargo, en los últimos tiempos, los ejecutivos han hecho caso omiso de tal punto de vista. Más aún, algunos de esos países han iniciado una suerte de carrera armamentista.

Brasilia promovió sosteniendo que era una demanda de los países del subcontinente, no sólo como dispositivo de seguridad colectiva, sino también como foro para la cooperación militar, la determinación conjunta de operaciones de paz y la transparencia de los gastos e inversiones en defensa. En verdad Brasil había iniciado su re-militarización, y su condición de potencia media convertida en potencia regional la llevaba a tener que cubrir una dimensión de poder en la que tenía escasos atributos en relación a otros países de la región y a las futuras responsabilidades que, se suponía, iba a desarrollar en la política sudamericana<sup>20</sup>.

Por eso, tampoco fue azaroso que Itamaraty pugnara por incluir la idea de la Junta Sudamericana de Defensa en la nueva figura de la CSN, que en la cumbre energética de la Isla Margarita, en abril de 2007, se decidió que iba a llamarse Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), lo cual sucedió al año siguiente. Esta combinación entre una estructura político-diplomática, como la CSN-Unasur y una estructura de defensa como el CDS, junto a proyectos del tipo de la IIRSA, la "asociación estratégica" con la Unión Europea y el vínculo especial con los países árabes, fue cerrando el circuito de "autoridad" brasileña sobre el espacio sudamericano, es decir, una nueva forma de poder que ponía a la Argentina en otro lugar de la agenda de América Latina, muy distinto al que tuviera previo al *default*.

## Indicios de una esfera de influencia

Contrariamente a lo que se suponía, la relación de poder ventajosa que ha sostenido a Brasil no estuvo dirigida a disciplinar la región, obviamente tampoco a limitar a la Argentina. Su dominio sudamericano se ha relacionado con el control, es decir, con su capacidad estabilizadora. En un trabajo anterior señalamos que, por esta razón, Brasil ha tendido a desarrollar roles hegemónicos sin ser un hegemón<sup>21</sup>. En esta dirección ha tratado de ir configurando un "patrón de orden" que no tuvo nada que ver con la idea de la conducción de un bloque, sino con el compromiso de cargar con la estabilidad regional para asegurar su interés nacional y su diseño estratégico. En esto residió su liderazgo, de bajo costo y de estilo cooperativo, para un *status* regional que le fuera funcional<sup>22</sup>.

---

20 Es sabido que Lula, en setiembre de 2007, aumentó considerablemente el presupuesto en defensa y anticipó una serie de medidas que apuntaban al rearme brasileño después de varios años de estancamiento militar, sobre todo en lo concerniente a inversiones y equipamiento.

21 Ver Roberto Miranda (2007).

22 En algunos aspectos se acerca a lo que Thomas Pedersen (2002) define conceptualmente como teoría de la hegemonía cooperativa.

La cooptación que puso en marcha Brasil a través de distintos medios, prácticamente acomodó la resistencia argentina a su liderazgo, en lugar de que ésta circundara el creciente dominio brasileño. Fue por cierto una presión indirecta muy severa sobre la capacidad decisional de nuestro país. Sobre todo porque aquél liderazgo que sumó poder gracias a las alianzas estratégicas que Brasil fue negociando con diferentes países sudamericanos, y con actores extra-regionales también, no privilegió en el plano de sus acciones la relación especial que tenía con la Argentina. De manera que el control que Brasilia extendió por América del Sur no requirió necesariamente de la asistencia argentina, por eso hubo circunstancias en las que se compartieron objetivos y acciones y hubo otras en las que el Planalto las resolvió con poder propio mediante su liderazgo. Más aún, en las que se cooperó fue notorio que el eje pasó por Brasil.

La participación de la diplomacia brasileña en los conflictos intraestatales de Venezuela, en 2002 y 2003, de Bolivia, tanto en 2003 como en 2005, y de Ecuador, en 2005, han sido ejemplos por demás de evidentes de la intención estabilizadora de Itamaraty. El haber piloteado el Grupo de Países Amigos de Venezuela para garantizar la paz y la democracia en éste país, puso a Brasil en el centro de la política subregional cuando la Argentina no se interesaba por interceder en la constitución de tal grupo. En los casos bolivianos, el asesor de Relaciones Internacionales de Lula, Marco Aurelio García, estuvo presente en todo momento para que la institucionalidad del Altiplano no fuera quebrada. Allí Brasil tenía intereses muy sensibles y García fue responsable de transiciones políticas difíciles que permitieron proteger el sistema democrático boliviano. Pero lo más determinante de la acción regional brasileña fue la conclusión de la crisis ecuatoriana, que en medio de la confusión en la que se debatió la misma y de las diferencias que tuvo con la postura argentina, en cuestión de horas se transformó en el principal factor externo que ayudó a mitigar el conflicto doméstico.

*Esta combinación entre una estructura político-diplomática, como la CSN-Unasur y una estructura de defensa como el CDS, junto a proyectos del tipo de la IIRSA, la “asociación estratégica” con la Unión Europea y el vínculo especial con los países árabes, fue cerrando el circuito de “autoridad” brasileña sobre el espacio sudamericano, es decir, una nueva forma de poder que ponía a la Argentina en otro lugar de la agenda de América Latina, muy distinto al que tuviera previo al default.*



Para el control sudamericano Brasil ha contado con la cobertura norteamericana. Sin duda que ha sido más simbólica que material. Pero la visita de Rice a Brasilia, en abril de 2005, fue sumamente reveladora de lo que Estados Unidos quería de Brasil en la política subregional<sup>23</sup>. Para el gobierno de Bush no era tan importante la suerte del proyecto del ALCA como el objetivo estratégico de contener a Chávez, además de que las situaciones institucionales de Bolivia, Ecuador y Perú se regularizaran. Por esta razón no fue una coincidencia que en el Consejo de las Américas, el norteamericano Roger Noriega, secretario adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, caratulara a Brasil como un auténtico "líder de la región". Tampoco que en ocasión del fracaso del ALCA en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, el embajador estadounidense acreditado en Brasilia, John Danilovich, definiera a Brasil como una verdadera "fuerza estabilizadora" del subcontinente.

El sucesor de Noriega, Tom Shannon, intentó sumar a la Argentina en la política de frenar a los que llamó "liderazgos autoritarios", entre los que entendía que sobresalía el de Chávez. Para ello, junto al subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Nicholas Burns, a principios de 2007, presionaron a Kirchner con el fin de que éste persuadiera al presidente venezolano. La rotunda negativa de Kirchner tuvo distintas lecturas. Pero hubo un convencimiento muy claro por parte de Washington. El único país que podía asumir la condición de interlocutor estratégico de Estados Unidos en Sudamérica era Brasil. A cinco meses de su paso por Buenos Aires, Burns (segundo en el Departamento de Estado), volvió a la región y nuevamente estuvo por Brasilia para ratificar la confianza de su gobierno en el dominio brasileño del subcontinente.

## La armonía superadora

Es cierto que en contraste con lo solicitado por Estados Unidos, Lula no aisló a Chávez, ni siquiera cuando en 2007 pudo utilizar como excusa la fuerte tensión que se había generado entre el Senado brasileño y el gobierno venezolano a propósito de la decisión de éste de cancelar la licencia de un canal de televisión de Caracas<sup>24</sup>. La compra de armas a Rusia y la estrecha relación con Irán que llevó a cabo Chávez, tampoco fueron motivos para

---

23 Se debe tener en cuenta que hacia fines de 2004 y sobre todo a principios del año siguiente, Brasil intentó bajar el nivel de conflictividad entre Colombia y Venezuela a propósito de los cruces verbales y las acusaciones mutuas entre los presidentes Álvaro Uribe y Chávez en torno a las operaciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

24 Este suceso podría haber sido el disparador de la pugna entre la política brasileña centrada en la CSN-Unasur y el proyecto venezolano basado en la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA); ver: Paul Kellogg (2007).

que Brasil abandonara su idea integradora<sup>25</sup>. Precisamente el control sudamericano no se basaba en la división regional ni en crear las condiciones para que otros actores se resintieran. Su referencia fundamental no era el equilibrio de poder en el sentido realista, sino la articulación de los objetivos de distintos países sudamericanos a través de la cooptación, tratando de responder a todos esos objetivos y en beneficio del interés nacional brasileño<sup>26</sup>.

Por otra parte, en 2006, Brasil no acompañó la propuesta norteamericana de constituir una fuerza especial para vigilar el área de la Triple Frontera. Esta posición brasileña fue respaldada por nuestro país, actitud que no quedó cerrada por este episodio porque el apoyo argentino se hizo extensivo a la iniciativa de creación de la JSD-CDS. De esta forma Brasilia le daba a Washington una respuesta más amplia y profunda a la que había propuesto Bush sobre la Triple Frontera, respuesta que si bien excluía a Estados Unidos, estaba lejos de todo sesgo antinorteamericano. Era el broche de oro de una política exterior autonomista que, sin confrontar con el hegemon en el plano estratégico-militar, lograba apartarlo a éste bajo la premisa del control sudamericano, aunque indirectamente terminaba tranquilizando a Washington.

También es cierto que Brasil -como señalamos más arriba- disintió y contribuyó a desmoronar el proyecto del ALCA soportando una tenaz presión de Estados Unidos. Más aún, desde Brasilia se advirtió que este resultado iba a empujar a algunos países sudamericanos a iniciar o culminar las negociaciones para formalizar tratados de libre comercio con Washington, que era el método alternativo ante la negativa del ALCA. El caso fue que cuando a Uruguay lo tentaron para discutir este tipo de tratado, que de algún modo lo distanciaba del Mercosur e introducía una cuña políticamente riesgosa

*El control sudamericano no se basaba en la división regional ni en crear las condiciones para que otros actores se resintieran. Su referencia fundamental no era el equilibrio de poder en el sentido realista, sino la articulación de los objetivos de distintos países sudamericanos a través de la cooptación, tratando de responder a todos esos objetivos y en beneficio del interés nacional brasileño*



25 Al mismo tiempo se debe considerar que a partir de 2002, Brasil incrementó significativamente sus relaciones comerciales con Irán, pasando de 2.000 millones de dólares a más de 10.000 millones de dólares.

26 Muy diferente a lo planteado por Stephen Brooks y William Wohlforth (2005) acerca de la política mundial. Se trataba del aprovechamiento del "balance blando" en que se encontraban las relaciones internacionales dado el fracaso del unilateralismo norteamericano del poder duro.

para la ilusión sudamericana de Brasilia, Lula buscó por todos los medios de hacer retroceder a Tabaré Vázquez con el fin de que desistiera del intento. Por eso tampoco fue aleatorio que Brasil, aún sabiendo que Kirchner no iba a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, al evitar una devolución al proyecto de Lavagna, trató de satisfacer a la Argentina mediante el lanzamiento mercosureano del Mecanismo de Adaptación Competitiva, a principios de 2006.

Las divergencias entre Brasil y Estados Unidos no fueron desencuentros sustanciales, como los que hubo entre Buenos Aires y Washington<sup>27</sup>. Si bien entre la Argentina y Estados Unidos hubo tensiones muy importantes entre 2002 y 2007, este lapso no hizo otra cosa que reproducir lo que, históricamente, fueron las relaciones bilaterales entre ambos países, mayormente conflictivas. La Argentina ha quedado muy distante de Estados Unidos y Brasil muy cercano. Las diferencias entre Brasilia y Washington, como algunas de las que hemos señalado más arriba, no amenazaron el modelo de relación especial que con el tiempo fueron afianzando ambas capitales.

Estados Unidos fue un actor relevante en la economía brasileña porque ha sido un gran inversor, hasta el punto que en 2007 aportó con 40.000 millones de dólares aproximadamente. También fue uno de los principales compradores de los productos brasileños, a pesar de que Brasil aumentó su autonomía a través de la intensificación de la política diversificadora. En 2005, el intercambio comercial brasileño-norteamericano creció en un 60%<sup>28</sup>. Otro dato interesante es el progresivo apuntalamiento del enlace que se daba entre empresarios privados de ambos países, como así también entre las cámaras de comercio bilateral. Tampoco se debe dejar de lado el pacto que sobre biocombustibles sellaron Lula y Bush, en 2007, destinado a imponer un mercado internacional de etanol<sup>29</sup>.

Sin embargo, junto a las coincidencias y los disensos, es posible destacar dos aspectos que, desde la visión norteamericana, evidenciaron la magnitud del poder brasileño. Por un lado, algunos

---

27 Resulta extraño que alguna literatura de origen brasileño afirme, por un lado, que en los últimos sesenta años el bilateralismo entre Brasil y Estados Unidos respondió a un "modelo de desencuentros y frustraciones", y por el otro, que las tensiones "nunca rebasaron una intensidad media". Si ocurrió esto último, entonces se puede suponer que no hubo un modelo histórico de "desencuentros y frustraciones". En todo caso hubo un modelo de disensos de agenda en un marco de compatibilidad de intereses que nunca llegó a fracturarse, como sucedió claramente durante los gobiernos de Cardoso y Lula.

28 Cabe señalar que en las últimas décadas Estados Unidos ha gravitado enormemente sobre el intercambio comercial latinoamericano. Según Alicia Puyana (2003), a principios del siglo XXI, había un incipiente ALCA *de facto*.

29 Luis Maira (2008:81) destaca el esquema de cooperación al que llegaron Estados Unidos y Brasil en torno a la producción de etanol para toda la región. Argemiro Procópio (2007) tiene al respecto un punto de vista crítico.

sectores estadounidenses vieron con agrado que en una parte importante de las clases dirigentes brasileñas se registrara el imaginario de que Brasil comenzaba a dejar de ser periférico y que se ilusionaba con ser una potencia mundial. Por otro lado, Washington celebró ampliamente que el Planalto se hiciera cargo de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), en 2004. La respuesta favorable de Lula al Consejo de Seguridad, que en realidad fue a Estados Unidos y Francia lo cual no era casual, significó que Brasil asumía la primera tarea de responsabilidad global que, si bien fue acompañada inicialmente por Chile, implicó el reconocimiento internacional de un país que ya era considerado diferente al resto, al menos con respecto a los sudamericanos.

## Conclusión

Sin duda que el nuevo escenario que se fue estructurando en América Latina desde principios del siglo XXI se convirtió en determinante de las políticas exteriores de varios países de la región. Entre estos estuvo la Argentina con la primicia de que ya no gravitaba como en otros tiempos. El mayor efecto lo acusó en su relación con Brasil que, justamente, era uno de los actores fundamentales de la modificación del paisaje latinoamericano. Como hemos analizado, ese país hizo un gran despliegue de poder, mientras la Argentina se iba quedando sin poder. Esta situación la empujó a tener que procesar la relación con Brasil desde otra perspectiva y con parámetros diferentes.

Había dos opciones a las que la Argentina no podía apelar. Una era poner aquella relación en una vía muerta. Desde todo punto de vista esto resultaba inviable ya que era imposible retrotraer tal relación a la situación previa a 1985. Además, nuestro país iba a ser el mayor perdedor si el vínculo se enfriaba. La otra opción, tan extrema como la anterior, era la de diseñar un esquema de contrapoder frente a la expansión del poder brasileño. Pero la Argentina no tenía poder y tampoco estaba en condiciones de construirlo; sus posibilidades, en este sentido, eran remotas. Más aún, en algunas ocasiones, por falta de poder, tuvo dificultades para acompañar a Brasil en la defensa de criterios y posiciones compartidas.

Ante estos caminos impropios, en algunos casos la Argentina planteó la resistencia al poder brasileño a través de la indiferencia, como una forma de negación del mismo tratando de establecer un espacio distinto. Pero esta actitud política, que se sostuvo con tibieza, careció de éxito diplomático. En otros casos a la resistencia se la impulsó mediante una postura constructiva, lo cual fue sumamente plausible. Sin embargo las respuestas no

fueron las esperadas. En esta situación fue cuando se hizo más evidente hasta dónde había llegado la adversidad de la Argentina en su relación de poder con Brasil. En otras palabras, no había tenido capacidad de negociación para que Brasil modificara el

ejercicio de su poder a expensas de las necesidades de nuestro país.

*La Argentina creyó que los distintos ámbitos de institucionalización regional e internacional iban a eliminar la subordinación al bilateralismo con Brasil, o bien a reducirla. Sin embargo los intereses políticos siguieron siendo diferentes, con lo cual la asimetría no sólo permaneció incólume, también se profundizó.*



Un aspecto que merece ser considerado es que la Argentina creyó que los distintos ámbitos de institucionalización regional e internacional iban a eliminar la subordinación al bilateralismo con Brasil, o bien a reducirla. Es cierto que tanto la alianza entre ambos países como la asociación interestatal en estructuras del tipo del Mercosur o de la CSN, fortalecieron a estos entre sí y ante terceros. Es más, disfrutaron de un nivel internacional que por sí solos seguramente no hubiese

sido posible, sobre todo desde el punto de vista de los intercambios y de las transacciones económicas y comerciales. Sin embargo los intereses políticos siguieron siendo diferentes, con lo cual la asimetría no sólo permaneció incólume, también se profundizó. Brasil concibió el poder de manera distinta, y su relación con la Argentina estuvo muy lejos de querer reproducir algo similar a lo que fue el eje franco-alemán en la reconstrucción europea.

A pesar de la retórica, el poder que Brasil fue tejiendo en Sudamérica no se basó en el impulso de intereses comunes, sino en proponer la resolución de necesidades regionales desde su política de amistad inspirada en los objetivos del modelo de desarrollo nacional. En su concepción, la Argentina tenía que ser la principal colaboradora de la integración regional que promovió sistemáticamente. Esto fue así y sin duda que le permitió a nuestro país obtener réditos por esa función. Pero estos réditos fueron insuficientes con respecto a lo que podía influir en la política regional como actor distinto de Brasil, justamente porque en soledad y en relación a este país demostró no tener poder.





## **Bibliografía**

- Baldwin, David (2000) "Success and Failure in Foreign Policy", Annual Reviews Political Science, 3:167-182.



- Brooks, Stephen y Wohlforth, William (2005) "Hard Times for Soft Balancing", *International Security*, 30/1:72-108.
- Cortés, María Julieta y Creus, Nicolás (2009) "Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable", en *Autores Varios*, Argentina e Brasil. Venciendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica, *Río de Janeiro: Editora Revan*, 117-139.
- Fawcett, Louise (2004) "Exploring regional domains: a comparative history of regionalism", *International Affairs*, 80/3:429-446.
- Freres, Christian y Sanahuja, José (2005) Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia. *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*.
- Fuchs, Ruth (2006) "¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las elites parlamentarias de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay", *Revista de Ciencia Política*, 26/2:29-52.
- Gardini, Gian (2007) "Who Invented Mercosur?", *Diplomacy and Statecraft*, 18:805-830.
- Jaguaribe, Helio (2005) Argentina, Brasil y el mundo, ante el siglo XXI, *Conferencia dada en la Universidad Nacional de La Plata*, 6.XI.2005.
- Kellogg, Paul (2007) "Regional Integration in Latin America: Dawn of an Alternative to Neoliberalism?", *New Political Science*, 29/2:187-209.
- Maira, Luis (2008) "El próximo gobierno estadounidense y la América Latina del Sur", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8/4:73-82.
- Miranda, Roberto (2007) "Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica", en *Autores Varios*, El presente internacional de Argentina: cuestiones de su agenda de política exterior, *Universidad Nacional de Río Cuarto*, 25-78.
- Munafó, Lucía (2007) "Posición de Argentina en el mundo durante el gobierno de De la Rúa. Entre Brasil, Estados Unidos y las aspiraciones de pivote regional", *Relaciones Internacionales, IRI-Universidad Nacional de La Plata*, 32:195-210.
- Pedersen, Thomas (2002) "Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration", *Review of International Studies*, 28:677-696.
- Procópio, Argemiro (2007) "O bioetanol a projeção brasileira na América Meridional", *Relaciones Internacionales, IRI-Universidad Nacional de La Plata*, 33.
- Puyana, Alicia (2003) "Las relaciones de América Latina en el umbral del siglo XXI: entre la globalización y la fuerza centrípeta de Estados Unidos, pensando en ALCA", *Perfiles Latinoamericanos*, México: FLACSO, 22:103-135.

- 
- 
- Schtremel, Sandro (2006) *"Construyendo Sudamérica: la integración del subcontinente según Helio Jaguaribe"*, *Politikós, ICP-Universidad Católica de Santa Fe*, 6:107-128.
  - Womack, Brantly (2004) *"Asymmetry Theory and China's Concept of Multipolarity"*, *Journal of Contemporary China*, 13/39:351-366.