

EFFECTO DE VECINO. EL PODER DE BRASIL SOBRE EL REGIONALISMO DE ARGENTINA

Roberto Miranda*

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es analizar las características de la relación de Argentina con Brasil, a fin de determinar el efecto que este bilateralismo le provocó a su política exterior. El análisis, centrado en la primera década del presente siglo, tiene como eje las consecuencias de la situación de dependencia comercial de Argentina con Brasil. Sobre esta situación sostenemos que para Argentina tuvo un costo político significativo. Para desarrollar esta perspectiva pasamos revista a las relaciones bilaterales entre ambos países, fundamentalmente en lo concerniente a las coincidencias y divergencias que tuvieron en torno al Mercosur. Al mismo tiempo consideramos, como por un lado, las implicancias del liderazgo brasileño, y por el otro, las alternativas de política exterior que manejó Argentina para tratar el vínculo con su vecino desde un lugar diferente. Entre las conclusiones a las que arribamos, destacamos que la dependencia comercial con Brasil empujó a Argentina a secundar políticamente a su vecino en la estructuración de la integración sudamericana.

Palabras clave: política exterior - relaciones bilaterales Argentina-Brasil - Sudamérica.

ABSTRACT: *The neighbouring effect. The power of Brazil over Argentinian regionalism*

The purpose of this paper is to analyse the characteristics of the relation between Argentina and Brazil in order to determine the effect that this bilateralism provoked to its foreign policy. The analysis, centred in the first decade of this century, focuses on the consequences of the commercial dependence that Argentina has with Brazil. Concerning this situation we believe that Argentina had a significant political cost. In order to develop this point of view we go through the bilateral relations between both countries, especially in what is concerned with the coincidences and divergences that they have as regards Mercosur. At the same time we consider on one hand the implications of Brazilian leadership and on the other the alternatives of foreign policy that Argentina implemented to deal with her neighbour from a different place. Among the conclusions we arrived to, we highlight the commercial dependence with Brazil that led Argentina to follow its neighbour model in the building of South American integration.

Key words: foreign policy - bilateral relations Argentina-Brazil - South America.

Introducción

En la primera década del presente siglo, la relación de Argentina con Brasil alcanzó niveles de concordancia prácticamente desconocidos para lo que fue la historia del bilateralismo entre ambos países. El carácter ampliamente permisivo del contexto internacional tuvo mucho que ver al respecto. También fue más que importante el crecimiento económico experimentado por Brasil a lo largo de la citada década, transformándose -por otra parte- en un claro y decisivo poder emergente reconocido por los actores relevantes de la política mundial. En este sentido Argentina tejió con su vecino una alianza entrañable, absolutamente provechosa desde todo punto de vista, no sólo cumpliendo metas conjuntas que en otros tiempos eran inimaginables, sino también estimulando ilusiones en torno a la cultura de integración.

* *Roberto Miranda* es Investigador Independiente del CONICET. Profesor Titular de Política Internacional Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Profesor de Relaciones Políticas Internacionales, Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Santa Fe.
E-mail: robertoxmiranda@yahoo.com.ar

El objetivo de este trabajo es analizar las características de la relación de Argentina con Brasil, a fin de determinar el efecto que este bilateralismo le provocó a su política exterior. La literatura académica sobre la relación de Argentina con Brasil es numerosa y trata distintos aspectos acerca de la misma. La mayor parte de esa literatura está centrada en el estudio de los lazos económicos entre ambos países, principalmente por la dinámica impuesta por los gobiernos democráticos a través de la interacción que comenzó a enhebrarse en 1986 con el Programa de Integración y Cooperación, luego profundizada mediante el Mercado Común del Sur (Mercosur) a partir de los noventa. Para Argentina la variable comercial en la relación con Brasil ha sido enormemente importante, como luego analizaremos. Sin embargo durante el actual siglo, "los condicionantes económicos adquirieron un sesgo más negativo que en el pasado. Si bien las asimetrías de tamaño no se incrementaron, sí lo hicieron notablemente en las de participación en el mercado y especialización" (Bouzas y Kosacoff, 2010).

En los análisis realizados en base a esa diferencia económica se subrayan cuestiones vinculadas tanto a las mutuas percepciones entre ambos países, como al poder que fue acumulando Brasil en calidad de actor internacional. Por un lado la percepción brasileña sobre la relación con Argentina está dividida en dos visiones. La que entiende que "cualquier iniciativa de liderazgo exitosa de Brasil pasa necesariamente por la coordinación con Argentina" (Soares de Lima, 2007), y la que sostiene que este país difícilmente reconozca el protagonismo brasileño, lo cual dificultaría una mayor integración (Gomes Saraiva y Valença, 2011:111). Sin embargo también se cree que por los cambios en el sistema internacional, el proyecto de integración basado en el vínculo de Brasil con Argentina a través del Mercosur con el tiempo se fue debilitando por la "concepción autonomista y universalista" de Brasilia (Vigevani y Ramanzini, 2009:81, 94).

Por el lado de la percepción argentina es notorio el peso que tiene lo económico a la hora de considerar la relación bilateral. Las opiniones al respecto asimilan que la concepción autonomista y universalista de Brasil, a la que nosotros añadimos el sesgo pragmático, ha convertido esa relación en una suerte de "cultura de condominio" portadora de distintos factores que provocaron "malestar" en Argentina, justamente viendo a su vecino país "como un socio necesario, más que como un amigo" (Tussie y Botto, 2007:74). Por ello, como se señala en algunos estudios, no ha sido casual que Argentina tuviera percepciones encontradas sobre Brasil, entre la necesidad de la relación con este país y la desilusión producida a través de tal relación. Esas percepciones, precisamente, revelaron que desde el gobierno argentino no llegó a comprenderse "correctamente el cambio de *status* experimentado por Brasil" (Cortés y Creus, 2010:391).

En otras palabras, no se advirtió sobre el poder que Brasil fue obteniendo y proyectando a nivel regional e internacional. Un punto de vista es que el creciente poder brasileño desacomodó la percepción argentina sobre su vecino, porque desde Buenos Aires -entre otros asuntos- se desconocía el rol que Brasilia le tenía reservado. Sobre todo porque el presidente brasileño Luiz Inacio Lula da Silva explicitó que si bien apostaba por la integración regional, al mismo tiempo cada uno de los países tenía sus propios intereses (Lechini y Giaccaglia, 2010:65, 69-70). Entre estos intereses Brasil privilegió el espacio sudamericano en el cual podía desplegar su poder. Así entonces, tanto las empresas transnacionales brasileñas como el capital extranjero que invertía en Brasil se han apoyado en la estabilidad del mencionado espacio y en la buena relación de vecindad asegurada por Brasilia (Ruiz Acosta, 2010:94-95). Después de todo, como dice Ricardo Sennes (2008:89), Estados Unidos le delegó a Brasil "el papel de interlocutor preferencial" y, paralelamente, Washington minimizó a Argentina porque en este país "no tenía intereses vitales en juego".

El tema principal para Argentina no era la interacción entre Brasil y Estados Unidos, como tampoco el poder acumulado por su vecino, sino las consecuencias de las relaciones comerciales que tenía con el mismo. El desempeño de la economía brasileña ha incidido noto-

riamente en las exportaciones argentinas hacia ese país, sobre todo en el sector industrial vinculado al automotor (Berrettoni y Polonsky, 2011). Argentina no pudo abandonar esa realidad porque, entre otras cosas, el mercado brasileño justificaba el crecimiento de sus envíos al exterior de manufactura de origen industrial. Además, y esto es lo destacable, Brasil se transformó en el "país sostén" de su economía. De modo que lo que surgió como interdependencia asimétrica entre ambos países, se transformó en una situación de dependencia comercial de Argentina con Brasil¹. Prácticamente una condición circunstancial convertida en estructural².

Sin duda que para Argentina la mayor consecuencia de la dependencia comercial estuvo relacionada con su estructura económica, de acuerdo con los puntos de vista señalados más arriba. Sin embargo también hubo una consecuencia importante vinculada a la relación política de Argentina con Brasil derivada, entre otras cuestiones, del apoyo que este país le prestó después de la crisis de 2001 y hasta 2005 aproximadamente. Al respecto nos preguntamos cuál ha sido para Argentina la consecuencia más significativa de la dependencia comercial con Brasil, entre la económica que fue la de mayor impacto, y la política que tuvo ribetes importantes. Nuestra hipótesis es que la dependencia comercial le provocó un costo político al país en torno a su condición de actor internacional, y esto fue una consecuencia significativa. A continuación desarrollamos las condiciones y procesos relacionados con la mencionada consecuencia.

Un respaldo decisivo

La crisis de 2001 provocó no sólo una tremenda complicación financiera para Argentina como país en *default*, sino también una evidente indefensión internacional. Por eso no fue casual que una vez más reivindicara su pertenencia latinoamericana y su diplomacia integracionista, la cual prácticamente se había transformado en una suerte de política de Estado desde el proceso de redemocratización iniciado en 1983. Argentina eligió a Brasil para morigerar la indefensión internacional en la que se encontraba. En ese momento las opciones sobre otras alternativas para moderar tal orfandad parecían difíciles. Sobre todo porque le apremiaba cumplir con el objetivo mínimo del interés nacional que era la propia supervivencia como actor estatal. Así el país debió asumir el desafío de manejar su escaso poder en la relación con Estados Unidos y Brasil. Siguiendo el enfoque de Robert Keohane y Joseph Nye (1988:26), cuando todo hacía suponer que Argentina iba a procesar su relación con Estados Unidos bajo la condición de "vulnerabilidad", el gobierno argentino -por su actitud y sus acciones- situó esa relación alrededor de la condición de "sensibilidad" (Miranda, 2004). Argentina tuvo capacidad de respuesta ante la presión norteamericana que imponía una inmediata resolución de la reprogramación de los vencimientos de la deuda en *default*. Incluso, esa respuesta argentina llegó bastante lejos porque provocó un principio de desendeudamiento que -en teoría- insinuaba una reducción de la condición de "sensibilidad" en la relación con Estados Unidos, principalmente a partir de la cancelación del pasivo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En cambio la relación con Brasil se procesó bajo la condición de "vulnerabilidad", pues Argentina adoptó políticas acordes a la asimetría estructural que había entre ambos países. Esta asimetría tenía que ver con la dependencia comercial que contribuyó a sostener económicamente a Argentina. Antes de la crisis, Brasil en 2000 representaba el 26,5% del total de los destinos de las exportaciones argentinas, lo cual era muy relevante, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter superavitario del saldo comercial que se venía estableciendo desde 1994. A partir de 2003 la balanza comercial para Argentina fue ininterrumpidamente negativa. Ese año las compras a Brasil concentraron casi el 35% del total de las importaciones argentinas. Al año siguiente, la reactivación de la economía brasileña profundizó esta situación³.

Es cierto que las exportaciones argentinas hacia Brasil tuvieron un lado positivo, como fue el incremento de las manufacturas de origen industrial, hasta el punto en el cual a partir de

2005 se convirtieron en el rubro más activo de los envíos al exterior. No obstante, la variación en la estructura productiva brasileña, como el aumento del proceso de sustitución de importaciones en mercancías que antes Argentina le vendía, por citar un aspecto, frenaron algunas de las exportaciones de este país. En cambio Argentina importó cada vez más productos de origen brasileño para asistir su aparato productivo y el consumo. La situación económica de Brasil fue incidiendo notablemente en la economía argentina. El esquema del intercambio comercial, más otras cuestiones relacionadas con la devaluación del real, la competitividad y el estancamiento del Mercosur en tanto proceso de integración, reflejaron cómo Argentina dependía de Brasil⁴.

La elección de Brasil para mitigar la indefensión internacional no respondió sólo a la voluntad de Argentina. En ese momento Brasilia consideró más que oportuna la actitud de acercamiento y confianza de su vecino. Todavía conservaba a Argentina como una de las prioridades de su política exterior, pues entendía que su proyección regional no era posible sin el concurso de Buenos Aires. Bajo el rótulo indefinido de alianza o sociedad estratégica, o bien en nombre del Mercosur, la diplomacia brasileña renovó su apoyo a Argentina después de las diferencias que se habían planteado en el último tramo del segundo gobierno de Carlos Menem, cuya política de alineamiento con Estados Unidos incomodaba a Brasilia. En tal renovación Brasil no perdía de vista que la asociación interestatal con Argentina le daría más poder del que tenía para posicionarse internacionalmente como actor relevante de Sudamérica⁵.

La expectativa de bloque

A partir de 2000 Argentina había intentado con Brasil crear un clima de amistad a través del relanzamiento del Mercosur, sobre todo mediante una mayor institucionalización del mismo, así como de una profundización de áreas temáticas no económicas (por ejemplo en defensa y educación), y la ampliación del número de estados parte. La posibilidad de una cultura de integración no fue políticamente imaginada sobre supuestos falsos: fue pensada a partir de lo que podía brindar el Mercosur de manera tangible. En la Cumbre entre Kirchner y Lula celebrada en Brasilia en junio de 2003, ambos presidentes se encargaron de subrayar que tenían por objetivo fundamental sostener la integración regional a través de la consolidación del Mercosur⁶.

Luego en el Consenso de Buenos Aires, consagrado en octubre de 2003, Kirchner y Lula volvieron a ponderar la necesidad de potenciar el Mercosur, y al mismo tiempo retomaron el acuerdo de establecer desde esta estructura la disidencia con el proyecto del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) a través de una postura concordante en las negociaciones. Para este aspecto era importante demostrarle a Estados Unidos que el Mercosur estaba vital, que era una coalición subregional con intereses distintos a los que esgrimía Washington en su propuesta del ALCA. Por ello Argentina y Brasil afirmaron que el bloque no podía circunscribirse a la dimensión comercial, y en consecuencia debía ser más ambicioso con el fin de convertirse en un espacio de "valores, tradiciones y futuro compartidos"⁷.

El gobierno argentino entendió que el Mercosur podía transformarse en el eje de un "bloque de poder sudamericano", y en consecuencia concentró sus esfuerzos y acciones externas en esta orientación. Le demandó a Brasil los pasos que teóricamente pregonaba Jaguaribe (2000), es decir, apuntalar el bilateralismo argentino-brasileño para de esta manera consolidar el bloque mercosureano y luego, entonces sí, configurar la entidad sudamericana. Kirchner consideró que la cuestión bilateral estaba resuelta y que la urgencia se centraba en el Mercosur⁸.

Sin embargo Brasil no respondió a estas peticiones relacionadas con la vigorización del Mercosur. Si bien el discurso de Lula estaba destinado al fortalecimiento del bloque aliándose a la expectativa argentina, su gobierno consideró algunas cuestiones menores sobre el mismo, pero

la mayor atención estuvo puesta en otro plano, como luego analizaremos. A Brasil le interesó el Mercosur para polarizar frente a Estados Unidos su oposición al ALCA⁹.

Después de la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, el valor político del Mercosur disminuyó notablemente. Continuó como bloque comercial al cual se le fueron añadiendo otras cuestiones, por ejemplo las vinculadas a las migraciones, ciencia y tecnología y al funcionamiento institucional, por citar algunas. Así el bloque se fue burocratizando tratando de cumplir con los principios de la teoría de la integración, pero no más que eso. También las cumbres presidenciales siguieron siendo importantes como ámbito multilateral para respaldar la cooperación e integración, y sobre todo para resolver controversias comerciales primando la diplomacia de los Ejecutivos. Pero el Mercosur no volvió a gravitar internacionalmente como otrora. La ilusión argentina de su remozamiento quedó trunca después de haber pensado que el bloque era un fin en sí mismo tratando de emular a la Unión Europea, a diferencia de Brasil que lo impulsaba como un medio, es decir a modo de instrumento de política exterior. Fue más que evidente que el Mercosur, en el marco de la maduración que iba teniendo como estructura de integración, condensó intereses nacionales contrapuestos. Esta realidad se hizo notar a través de las diferentes valoraciones que cada país hizo sobre el bloque, a pesar de las coincidencias que tenían en torno a su espíritu.

La disparidad

La relación asimétrica de Argentina con Brasil fue bastante determinante. Una muestra de esta relación fue el resultado de la Cumbre de Copacabana, concretada en marzo de 2004. Ambos países llegaron a ese encuentro con una misma idea, aunque desde realidades distintas y desde objetivos disímiles. Kirchner y Lula, un mes antes de aquel encuentro, en ocasión de la XII Cumbre del Grupo de los 15 realizada en Caracas, habían considerado que algo tenían que hacer con respecto a los organismos multilaterales de crédito. Argentina creyó que con Brasil iba a establecer acciones conjuntas ante aquellos organismos en relación con la negociación de las deudas que tenían los dos países. Tal vez hubo una mala interpretación sobre la magnitud de esas acciones conjuntas, porque el ministro de Hacienda de Brasil, Antonio Palocci, como el presidente del Banco Central de este país, Henrique Meirelles, convencieron a Lula de que no era procedente ir junto a Argentina a discutir la deuda con los medios multilaterales de crédito.

Precisamente la tensión que hubo durante la elaboración de la "Declaración de Copacabana" no fue casual: reflejó la desigualdad que había entre uno y otro país. Argentina y Brasil acordaron cuestionar el sistema financiero internacional por ser contradictorio, y pactaron negociar para el futuro que el superávit primario y otras medidas económicas no comprometeran el crecimiento y la inversión en infraestructura. Pero no acordaron lo que para Kirchner era prioritario, como sostener una posición común ante el FMI y el Banco Mundial en la resolución del problema del endeudamiento. La intención argentina no era la de conformar un club de deudores similar a la tentativa del Consenso de Cartagena de 1984. Se trataba de que ambos países, mediante una estrategia conjunta, acumularan más fuerza y contundencia en la negociación con los acreedores. Un método que a esa altura Brasil no consentía porque su relación con el FMI era muy distinta a la que tenía Argentina, que estaba en *default*, y, paralelamente, porque el país vecino tenía en juego una carta diferenciadora, como era su proyecto sudamericano (Jaguaribe, 2005).

Brasil le hizo sentir a Argentina la distancia entre ambos países cuando el ministro de Economía Roberto Lavagna visitó a Lula y sus principales colaboradores, en setiembre de 2004. La intención del gobierno argentino era la de comunicar su propósito re-industrializador, y por lo tanto con Brasilia quiso debatir tres cuestiones: i) la formulación de un sistema de salvaguardias, correctivo para proteger la producción nacional; ii) la definición de las variables destinadas a la integración de las cadenas productivas de un número impor-

tante de sectores; y iii) la distribución equilibrada de las inversiones multinacionales orientadas al desarrollo. Si bien estas cuestiones se plantearon en nombre del Mercosur, las mismas pusieron de manifiesto la distancia que estructuralmente había en la relación de Argentina con Brasil. El gobierno brasileño no respondió por la totalidad de la batería de cuestiones sugerida por Lavagna, sólo se preocupó por las salvaguardias de sectores industriales.

En efecto, Brasil no quiso profundizar cuestiones de fondo y después de dilatar su respuesta, recién en febrero de 2006 negoció con Argentina un instrumento que la conformara, como fue el Mecanismo de Adaptación Competitiva, Integración Productiva y Expansión Equilibrada del Comercio (MAC). Este instrumento, que fue para el corto plazo, representó una concesión brasileña en la medida en que el estado importador, por caso Argentina, podía limitar las compras de productos que eventualmente dañaran a alguno de sus sectores industriales. Al respecto, Brasil se reservó algunos recursos como, por ejemplo, que el sector dañado debía reconvertirse y mejorar su producción mientras se aplicaba el arancel de importación¹⁰.

Argentina no pudo modificar el poder que en la misma relación bilateral venía ejerciendo Brasil. Por otra parte necesitó de este país mucho más de lo que Brasil requería de ella. Como analizamos más arriba, Argentina se vio beneficiada por haber asociado poder con su vecino. Pero Brasil no procesaba esta asociación de poder de la misma forma como lo había entendido en el pasado, es decir desde la paridad interestatal. Al promediar 2004 a ese poder asociado lo interpretaba a partir de su proyecto sudamericano; en otras palabras, como un poder, que si bien no le era indispensable, aumentaba el impulso de tal proyecto ante los cambios que se daban en los escenarios mundial y regional. La expresión del canciller brasileño Celso Amorim de que Lula quería "reafirmar el camino de un liderazgo compartido con Argentina", volcada en ocasión del Consenso de Buenos Aires, ya no tenía vigencia¹¹. No fue providencial que Lula, en más de una oportunidad, se encargara de aclarar que la integración estaba desvinculada de toda subordinación.

A Argentina le costó admitir que la idea del liderazgo compartido era forzada. Por ejemplo creyó que su papel fue fundamental en la formación del G-20 en la V conferencia ministerial de Cancún de la Ronda Doha, patrocinada por la Organización Mundial de Comercio y realizada en Cancún en setiembre de 2003, cuando en realidad escoltó la estrategia brasileña. Es posible que las coincidencias políticas entre Argentina y Brasil basadas en la condición periférica de ambos, como así también los puntos ideológicos en común de Kirchner y Lula por sus orígenes partidarios, trazaran un derrotero en el cual lo que proponían a nivel internacional se confundía en un mismo discurso y en una sola acción diplomática. La idea unionista de integración regional, como la política de defensa de los precios de los productos primarios ante los subsidios de los países desarrollados a sus productores, por citar dos casos, aglutinaban a Argentina y Brasil en un camino de aparente liderazgo compartido. Sin embargo estaba claro que ambos actores, si bien cooperaban a través de la satisfacción de necesidades comunes, tenían intereses diferentes y recursos muy distintos.

Las alternativas

En virtud de la interacción asimétrica con Brasil, Argentina amplió su agenda externa a través de otros países latinoamericanos sin desatender tal interacción. La ampliación de la agenda tuvo signos positivos porque reforzó los lazos integracionistas con la región, aunque la misma no estuvo exenta de contrariedades que frenaban esos lazos. En el marco de la cooperación y de la buena relación con los países de América Latina, Argentina -por ejemplo- dio un salto extraordinario en su vínculo con Venezuela. En cinco años firmó 52 tratados bilaterales, y sus exportaciones al citado país caribeño pasaron de 148 millones de dólares en 2002 a 1.424 millones de dólares en 2010. Por otra parte, en ese período, el saldo comercial fue hol-

gadamente superavitario para Argentina, que vendió manufactura de origen agropecuario e industrial.

Al mismo tiempo Argentina necesitó de Venezuela por dos motivos. Por su crisis energética, el país caribeño le proveyó 5 millones de toneladas aproximadamente de fuel oil para mitigar parte de la mencionada crisis, más allá de los cuestionamientos realizados al gobierno kirchnerista debido al tipo de combustible adquirido y al precio pagado por él. El otro motivo fue la venta de títulos públicos argentinos no negociables en el mercado mundial. El gobierno bolivariano, entre 2005 y 2007, obtuvo tales títulos por 5.100 millones de dólares, lo cual fue un gran respaldo para Kirchner a pesar de que la tasa no era del todo benévola¹².

El vínculo también fue intenso en términos políticos por las relaciones interpersonales entre Hugo Chávez, presidente venezolano, y Kirchner, que luego se hizo extensivo a la gestión de la presidenta Cristina Fernández. Estas relaciones interpersonales fueron bastante decisivas en las relaciones interestatales¹³. En apariencia Venezuela pasaba a ser una alternativa frente a la condición de "vulnerabilidad" que Argentina tenía con Brasil. Sin embargo no fue así. El nivel de relación alcanzado con el país caribeño no había sido excepcional en el contexto sudamericano, porque Brasil también forjó una agenda muy densa con tal país. Chávez, por distintas razones, había decidido privilegiar el vínculo con ambos países, y en 2010 volvió a ratificar que Brasilia-Buenos Aires-Caracas era "uno de los ejes centrales de la nueva geopolítica suramericana", lo cual curiosamente tenía poco que ver con su proyecto ALBA. Pero algunos problemas domésticos hicieron que el presidente venezolano priorizara la relación con Brasil, sobre todo desde 2008.

Venezuela y Brasil, en diez años aproximadamente, firmaron alrededor de setenta acuerdos, la mayor parte de ellos referidos a alimentos, energía, vivienda, fronteras, transferencia tecnológica e infraestructura. La provisión energética y el apoyo al desarrollo de la Amazonia, fueron dos cuestiones sobre las que Caracas asistió a Brasilia (Boersner, 2011. Jácome, 2007). Al mismo tiempo se produjo una importante penetración de empresas brasileñas en Venezuela, fundamentalmente destinadas a la obra pública. A partir de 2008 el bilateralismo se afianzó notoriamente a través de acuerdos dedicados, entre otros temas, a fortalecer la alianza entre Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) y Petrobrás, y a impulsar una línea de crédito para el país caribeño orientada a la compra de bienes brasileños¹⁴. Este financiamiento no hizo otra cosa que acentuar la dependencia de Venezuela con respecto a Brasil¹⁵.

La relación de Argentina con Venezuela fue estable, prácticamente sin altibajos, a diferencia del vínculo entre Caracas y Brasilia, que tuvo momentos ríspidos¹⁶. El entendimiento interpersonal entre Kirchner y Chávez tuvo que ver con aquella estabilidad, pero también terciaron claramente las urgencias de Argentina (Briceño Ruiz, 2010). En cambio, la relación de Argentina con Chile, si bien tuvo como telón de fondo una fuerte impronta de cooperación e integración, se vio afectada por golpes de tensión. Debemos tener en cuenta que el bilateralismo argentino-chileno fue diferente a la relación entre Buenos Aires y Caracas, porque Brasil no influía sobre aquel bilateralismo de la misma forma en que lo había hecho en esta relación, ni competía con Argentina en el mercado trasandino (Álvarez y Fuentes, 2007). Pero Chile tampoco fue una alternativa en la condición de "vulnerabilidad" que Argentina tenía con Brasil; sólo desempeñó un rol muy importante a través del apoyo que le brindó al país en el peor momento de su crisis, y contribuyó a consolidar una suerte de bilateralismo en "cuotas".

Cada área temática representó una "cuota" que sumó al alto nivel alcanzado por la cooperación argentino-chilena. Por ejemplo tanto las inversiones trasandinas en Argentina como el intercambio comercial fueron dos cuestiones esenciales en aquella cooperación. En relación con la inversión directa de capitales chilenos, entre 1990 y 2011, a pesar de "una decreciente tendencia durante los últimos años", Argentina ocupó el lugar de principal receptor

de tal inversión con un monto acumulado de 16.285 millones de dólares¹⁷. Los sectores servicios e industria concentraron casi el 70% de la inversión chilena en suelo argentino. Por otra parte, entre 2002 y 2010 el saldo de la balanza comercial ha sido holgadamente favorable a Argentina. Chile representó el 11% aproximadamente del total de las exportaciones argentinas en 2002 y 2005 para caer al 6.4% en 2010. En cambio la importación de productos chilenos en los mencionados años sólo representó entre el 1.5% y 1.9% del total de las compras realizadas por Argentina. En 2010, por país, Chile fue el tercer destino del total de las exportaciones argentinas, después de Brasil (21%) y China (8.5%) y lejos de Venezuela que apenas alcanzó el 2%.

El importante saldo positivo que logró Argentina en el intercambio comercial se debió a las exportaciones de petróleo y derivados del mismo y de gas natural y manufacturado. Precisamente en 2002 el petróleo y el gas representaban el 57% del total de las exportaciones argentinas al país trasandino, para luego descender al 50.6% en 2005 y al 38.7% en 2009. En el medio existió la tensión entre ambos países por la cuestión del gas originada por la Resolución 265/04 de la Secretaría de Energía de Argentina al restringir el envío de ese hidrocarburo a Chile, sin mediar comunicación oficial por la medida adoptada¹⁸. La desgasificación de la relación fue superada por el crecimiento de la cooperación bilateral y el interés chileno por conservar esta cooperación. Por ejemplo la integración física a través de los Comités de Integración y Frontera destinados al tratamiento de los asuntos aduaneros, migratorios, sanitarios y de tránsito transfronterizo, fue un hito relevante para la interconexión de las sociedades civiles de ambos países. También fue una señal prominente el progreso alcanzado a través de las relaciones militares entre ambos países¹⁹.

A pesar de que ambos países configuraron una interesante "esfera de cooperación" bilateral mediante diversas áreas temáticas, Chile no fue una variable interviniente como para que, paralelamente, Argentina estableciera una interacción diferente con Brasil, sobre todo cuando éste mostró liderazgo. Justamente los países trasandinos cumplieron con algunos de los preceptos teóricos del neoinstitucionalismo internacional, pues a sabiendas de la disparidad de intereses entre sí, en conjunto tuvieron la voluntad de tomar decisiones autónomas para regular la interrelación a través de un esquema de regionalización. La "esfera de cooperación" argentino-chilena fue el resultado de un proceso político de alianza estratégica que tuvo la virtud de trascender a los distintos gobiernos que se sucedieron en los dos países, con la particularidad de no haberse empantanado a pesar de las tensiones. Sin duda que para Argentina tal proceso fue muy valioso, pero la alianza con Chile no le dio proyección regional ni influencia en su entorno, más allá de la edificación de una muy buena vecindad.

Venezuela y Chile, más la intensificación de las relaciones con Bolivia y Ecuador, sobre todo a partir de los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa respectivamente, formaron parte de la ampliación de la agenda externa, todo lo cual le permitió a Argentina poner de manifiesto su compromiso por la integración regional. Pero hubo limitaciones en la mencionada ampliación, porque como señalamos más arriba, existieron contrariedades que no sólo debilitaron el citado compromiso por la integración. También esas contrariedades conspiraron contra la posibilidad de tratar la relación con Brasil desde otra perspectiva, desde otra ecuación de poder. El acercamiento a México -por ejemplo- fue una opción cierta para configurar tal perspectiva que, al mismo tiempo, implicaba reivindicar la tradición latinoamericanista de Argentina. No se trataba de contrabalancear el manejo de la influencia brasileña en Sudamérica, sino de profundizar la diversificación del vínculo con América Latina. Sin embargo no fue así.

Por un lado, estaba claro que el país azteca desde los noventa había modificado su interacción con la región. Su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, y en ese año la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte del cual fue firmante, constituyeron el principio de la diferen-

ciación que el país buscó con la región, lo que por otra parte se acentuó a través de la tendencia fragmentaria de Latinoamérica durante el primer decenio del siglo XXI, en una del Norte y en otra del Sur. En esta situación, México, como "potencia regional-mediadora", pretendió desempeñar la función de "nexo" entre América del Norte y Centroamérica, de modo tal que la correspondencia con Sudamérica no formaba parte de su realidad estratégica (Rocha y Morales, 2008). Además, el lazo con Estados Unidos durante la presidencia de Vicente Fox se había vuelto extremadamente estrecho.

Por otro lado, el bilateralismo argentino-mexicano fue paradójico y careció de fuerza. Hubo un buen intercambio comercial pero una mala relación política. El comercio entre ambos países creció notablemente hasta el punto en que en 2006 se produjo un récord histórico en el volumen total del intercambio, que superó los 2.500 millones de dólares. Entre 2001 y 2007 la balanza comercial arrojó un saldo favorable para Argentina para luego, en años sucesivos, pasar a ser negativa. El incremento del déficit en gran medida se debió a la importación de automóviles y autopartes regulada por el libre comercio dispuesto en el Acuerdo de Complementación Económica n°55, firmado en 1986 y mejorado en 2002 y 2006²⁰.

Algo similar ocurrió en la relación de Brasil con México que se regían por el Acuerdo de Complementación Económica n° 53 de 2002, y otro de Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), de 1984. Pero la diferencia estaba en que en 2007, Brasil era el primer socio comercial de México entre los países latinoamericanos y el segundo inversionista. La mala relación política tuvo que ver con las diferencias interpersonales que hubo entre Kirchner y Fox, prueba de ello fue que el vínculo interestatal mejoró una vez que Felipe Calderón asumió como presidente mexicano, en diciembre de 2006. Kirchner visitó México en julio de 2007, y con Calderón -del mismo partido político que Fox- firmaron un Acuerdo de Asociación Estratégica. De esta forma se sepultó el distanciamiento que hubo entre ambos países por las desavenencias personales (Velázquez Flores y Domínguez, 2007)²¹.

El liderazgo

Una de las consecuencias más evidentes de la era de la globalización ha sido la expansión del regionalismo en sus diversas versiones. El continente americano no estuvo ajeno a esta expansión, y en los noventa los distintos esquemas de integración -en mayor o en menor medida- se inspiraron en el modelo del regionalismo abierto. Pero algunos analistas han entendido que en el inicio del nuevo milenio, América Latina experimentó una etapa diferente denominada regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico²². Una de las características principales de este regionalismo ha sido la cooperación política que, sin abandonar la relevancia económica y comercial, abrió el juego a otras áreas temáticas para reforzar el vínculo intraperiférico. En este contexto se generó un interesante y novedoso proceso de regionalización en Sudamérica, con la peculiaridad de haber tendido a frenar la influencia estadounidense a pesar de que el subcontinente seguía formando parte del diseño estratégico del hegemónico.

Sin duda que la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en Brasilia en mayo de 2008, fue la estructura institucional más representativa del mencionado proceso de regionalización. Le dio *status* político a América del Sur en relación con el mundo, y se convirtió en una "organización dotada de personalidad jurídica internacional". Surgió como una herramienta de integración destinada a consolidar la unidad e identidad sudamericanas, lo cual no fue poca cosa teniendo en cuenta los fracasos que la subregión padeció en el pasado al no poder reunir a Argentina y Brasil²³. Pero lo más destacable, en verdad altamente innovador, fue la constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que si bien se planteó bajo el objetivo principal de preservar la subregión como zona de paz, puso en evidencia la exclusión de Estados Unidos en el tratamiento de los temas de seguridad de tal subregión, lo cual no fue un dato menor.

El proceso de regionalización puso de manifiesto que Sudamérica vivía plenamente la coyuntura de permisividad internacional, sobre la cual Brasil supo cultivar a través de su capacidad de iniciativa política. Logró imponer una agenda regional con escasa resistencia, lo cual fue posible gracias al ejercicio de un "liderazgo cooptativo", proponiendo cuestiones que supuestamente les interesaba a la mayor parte de los países sudamericanos, o bien haciendo ver a éstos que la generalización de tales cuestiones era conveniente para sus intereses en relación a los cambios a nivel mundial²⁴. Un respaldo a este liderazgo se lo dio la Unión Europea mediante la asociación estratégica establecida entre ambos actores en julio de 2007, luego del fracaso de las negociaciones para sellar un acuerdo del bloque del Viejo Continente con el Mercosur. En realidad el poder internacional, en este caso a través de la Unión Europea, ratificó que Brasil se había transformado en una potencia regional con proyección mundial, pues había dado muestras más que suficientes de la influencia desplegada en su entorno geográfico y de la representación de este entorno a escala planetaria.

La Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en agosto de 2000, fue el punto de partida del liderazgo cooptativo brasileño. Justamente en esa ocasión el presidente Fernando Cardoso no ahorró transparencia sobre el objetivo de la convocatoria a la mencionada cumbre al señalar que la regionalización sudamericana le iba a permitir a Brasil no estar "subordinado a otras potencias, sean chicas o grandes". A esta expectativa autonomista impulsada por Cardoso, se añadió la ilusión que el mismo Brasil se encargó de volcar hacia Sudamérica con "la apertura de su gran mercado consumidor a los países de la región a cambio de un reconocimiento a su peso natural y su liderazgo"²⁵. Pero el sesgo cooptativo estuvo presente en la aprobación que los países del subcontinente le prestaron a la propuesta brasileña de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), un sistema de cooperación tendiente a promover ejes geopolíticos de integración física y servicios de energía, telecomunicaciones y transporte. Más allá de la polémica que por razones ambientalistas suscitó esta propuesta, Brasil quiso posicionarse como árbitro del desarrollo subregional en las cuestiones de IIRSA²⁶.

Brasil creó un ámbito propicio para que el subcontinente de alguna forma fuera aceptando su condición de potencia regional. Ese ámbito fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) surgida en Cusco, en diciembre de 2004. Formalmente no absorbió a la CAN y al Mercosur, pero en términos políticos fue una fórmula neoinstitucionalizadora que a nivel subregional se puso por encima de ambos bloques. De esta forma Brasil pasó a asignarle un papel secundario al Mercosur. Así, si bien Argentina no dejaba de ser una prioridad en la política exterior brasileña, la valoración que esta política hacía de ella era diferente a la que había sostenido hasta los primeros años de la nueva centuria. En otras palabras Brasil, a partir de la CSN, puso a Argentina en un lugar en su agenda regional distinto al que había ocupado hasta esa instancia diplomática.

Sin duda la CSN fue una propuesta contundente que Argentina respondió sólo con una resistencia protocolar, porque evidentemente el presidente argentino no podía ir contra un avance integracionista. La ausencia de Kirchner en Cusco no impidió que la propuesta prosperara, tampoco la indiferencia argentina en la I Cumbre de la CSN, realizada en Brasilia en septiembre de 2005, como la no asistencia a la II Cumbre llevada a cabo en Cochabamba, en diciembre de 2006. Cuando se reunió la I Cumbre, Kirchner esperaba que el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas finalmente arrancara, por ello su discreta presencia en el citado evento multilateral. En cambio, su ausencia en la II Cumbre tuvo que ver con la inmovilidad del mencionado eje que, entre otras cosas, lo llevó a estrechar lazos con Chávez tratando -en ese momento- de desentenderse del cada vez más claro proyecto sudamericano de Brasil²⁷.

Pero Brasil avanzó, y el resultado más tangible y de trascendencia que logró fue el compromiso del subcontinente, en la Cumbre Energética de América del Sur realizada en la Isla Margarita, en abril de 2007, de organizar Unasur. Con esto Brasil consiguió dar un nuevo

paso en su marcha neoinstitucionalizadora de América del Sur, y Argentina no tuvo otra variante más que la de acompañar a su vecino en esta marcha. De esta forma la política regional de Argentina quedó circunscripta a Sudamérica, lo cual implicó el desvanecimiento de la ilusión de avivar el Mercosur como espacio de construcción de poder, tal cual lo había planteado Kirchner. La CSN-Unasur -en cambio- configuró un escenario diferente, en el cual, si bien estuvo presente el consenso entre los países de la región, también apareció como centro político el liderazgo brasileño, hasta el punto en que el presidente de Francia, Nicolás Sarkozy, en agosto de 2007, promovió el ingreso de Brasil al G-8²⁹. Sudamérica se había convertido en el fundamento de Brasil para ser considerada como potencia mundial.

Un espacio transformado

El rol de Argentina de escolta principal del proceso de regionalización sudamericana encabezado por Brasil estuvo relacionado con su intención de asociar poder. Una vez que la pugna de liderazgo entre Brasil y Venezuela se desplomó, y al mismo tiempo el fuerte enlace de Buenos Aires con Caracas no funcionó como contrapeso de la incidencia de Brasilia en el Mercosur, Argentina fue absorbida por la integración sudamericana como única vía para compartir y tener poder. En efecto, el derrotero de la integración sudamericana se había moldeado a través de la influencia de los proyectos políticos de Brasil y de Venezuela, uno como potencia regional, y el otro como propuesta alternativa que pretendía abarcar a toda Latinoamérica. Como señalamos, hubo competencia entre ambos actores en un marco de amistad y cooperación, pero la integración regional fue finalmente determinada por Brasil, adecuándose a los objetivos e intereses de este país en su condición de potencia en ascenso.

Precisamente el gobierno argentino terminó por percibir que la pertenencia sudamericana era una oportunidad para reencauzar la inserción internacional del país. Por el vaciamiento de poder sufrido después de la crisis de 2001, se sabía que la perspectiva mundial de Argentina era muy exigua. El Mercosur en primer lugar, y luego la subregión, fueron los ámbitos en los que descansó el intento de inserción. Con respecto a Sudamérica, más que una opción política fue una imposición de la realidad -entre otras cosas- por la situación en la que se encontraba el país. Se había procurado elegir a América Latina, reflatando -de esta manera- una de las prioridades fundamentales de las políticas exteriores de los gobiernos democráticos durante la Guerra Fría. Sin embargo, Argentina no pudo, no supo o no quiso manejar desde otro ángulo el proceso de regionalización en América del Sur. Adoptó tal proceso como una preferencia obligada, porque siguiendo las prescripciones del neoinstitucionalismo periférico, supuestamente la estrategia regionalizadora le iba a brindar más autonomía de la que podía obtener a través de una estrategia nacionalizadora, esquema este último que se planteaba en los setenta del siglo pasado (Russell y Tokatlian, 2001).

Sin duda la regionalización sudamericana se transformó en una "esfera de cooperación" multilateral destinada a formar una suerte de sociedad estratégica que tallara en el contexto internacional. Varias de las acciones decididas en aquella esfera de "ganancias mutuas" fueron funcionales al interés nacional argentino, y tendieron a respaldar algunas de las conductas de la política exterior del país que pretendieron ser autonomistas. Sobre todo Unasur, junto al Mercosur, fueron un punto de apoyo fundamental para sostener esas supuestas conductas autonomistas. De algún modo, tales estructuras institucionales le proporcionaron poder a Argentina, obviamente un poder compartido, legítimo pero relativo. Brasil, como hemos analizado, lideró la mencionada "esfera de cooperación" y lo hizo desde un parámetro de esfera de influencia. Fue una esfera de este tipo, primero porque la misma naturaleza política del líder conlleva el ejercicio de influencia, que es un medio indirecto de poder. Segundo, porque la "esfera de cooperación" sudamericana fue una arquitectura de la potencia regional, y en ella Brasil mostró autoridad y dominación a través de la agenda del subcontinente.

La autoridad de Brasil en América del Sur representó una nueva forma de poder en consonancia con el papel que este país estaba desempeñando a nivel mundial. Encarnó un poder regional como mercado emergente y, al mismo tiempo, no abandonó su condición de Estado-pivot de Estados Unidos. Washington, en más de una ocasión, ha reconocido la capacidad brasileña de afectar la estabilidad regional e internacional, y Brasilia, sabiendo de esta actitud, decidió mejorar su poder duro iniciando una re-militarización que se incrementó notablemente a partir del lanzamiento del plan denominado Estrategia Nacional de Defensa, en 2008, bajo el lema "Paz y Seguridad para Brasil". Así como los objetivos del CDS no fueron formulados contra Estados Unidos, los propósitos del mencionado plan mantuvieron inalterable la condición de Estado-pivot de Brasil³⁰. Argentina, como toda Sudamérica, vio cómo Estados Unidos deslindó en el país vecino responsabilidades en la política subregional, lo cual no fue poca cosa si monitoreamos el pasado. Finalmente la Casa Blanca aceptó la primacía de Brasil como potencia regional, económicamente fuerte y con expectativas militares.

Basta mencionar las distintas situaciones que conformaron la continuidad del apoyo estadounidense a la primacía brasileña. En su visita a Brasilia en octubre de 2004, el secretario de Estado norteamericano Colin Powell afirmó que por su tamaño geográfico, población, potencialidad económica y nivel democrático, Brasil estaba en condiciones de ocupar un asiento permanente en la hipótesis de la modificación del Consejo de Seguridad. Al año siguiente la sucesora de Powell, Condolezza Rice, ratificó la grandeza brasileña como equivalente a China e India. El patrocinio del Departamento de Estado de la supremacía brasileña era muy claro y preciso. En el Consejo de las Américas, el secretario de Estado Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, Roger Noriega, sentenció categóricamente que Brasil era el "líder de la región", y el embajador estadounidense acreditado en Brasilia, John Danilovich, remató que ese país constituía una verdadera "fuerza estabilizadora" en el subcontinente, de modo tal que el rechazo al ALCA no había sido tan importante para los intereses norteamericanos como la actividad de contención que Lula aplicó con respecto a Chávez.

No fue casual entonces que Estados Unidos respaldara la participación de Brasil en los inicios de la formación del G-4 con Alemania, Japón e India, grupo que presionó cada vez más al poder mundial para lograr la ampliación del número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, empuje que finalmente Washington trató de desalentar. No fue mucho lo que hizo Argentina frente a este respaldo. Por ejemplo decidió integrar el movimiento denominado Unidos por el Consenso, creado en 2005, junto a México, Italia, Corea del Sur y Pakistán, por citar algunos miembros, los cuales se oponían a la propuesta del G-4. De algún modo, Argentina en relación con Brasil, Italia con Alemania, Corea del Sur con Japón y Pakistán a India, aspiraban a ser consideradas potencias regionalmente equivalentes a los miembros del G-4.

Brasil no apeló a una disciplina de bloque para ejercer dominio porque era inviable, pero supo desarrollar roles hegemónicos sin ser hegemónico o subhegemónico. Asumió ciertas responsabilidades, como por ejemplo la relacionada con la función de liderazgo que, por ser cooptativa, fue de muy bajo costo y a través de la modalidad de la cooperación, lo cual le brindó beneficios importantes³¹. También persiguió una función estabilizadora participando, activamente, en conflictos intraestatales donde estuvo en juego la institucionalidad democrática, por ejemplo, en Venezuela en 2002 y 2003, Bolivia en 2003 como en 2005, y además este último año de manera muy intensa en Ecuador. Argentina no estuvo ausente en los citados conflictos pues bregó por la estabilidad de esos países, pero a excepción de la crisis boliviana de 2003, en la cual desarrolló una acción diplomática conjunta con Brasil, en los otros episodios domésticos, aún coincidiendo con Brasilia en la necesidad de preservar la democracia, procuró políticas diferentes, las cuales no prosperaron frente a la interposición brasileña. En 2005, tanto en la situación boliviana como en la ecuatoriana, se puso de manifiesto el papel

discreto de Argentina frente al rol hegemónico desplegado por Brasil en lo que ya parecía ser su esfera de influencia.

La relación de Argentina con Brasil tuvo un giro importante por el desplazamiento del foco de esta relación. Como señalamos anteriormente, la compatibilidad de las necesidades comunes abrió paso a la diferencia de intereses nacionales entre ambos países. Este punto de inflexión estuvo presente de manera manifiesta en ocasión de la Primera Cumbre de América del Sur y los Países Árabes, realizada en Brasilia en mayo de 2005, por iniciativa de Itamaraty. La indiferencia de Brasil a la propuesta de Lavagna de setiembre de 2004 había sido el detonante del mencionado punto de inflexión. La confesión de Lula de que su país debía prestarle atención a Argentina no fue suficiente como respuesta a la solicitud del ministro de Economía Lavagna, que en la citada cumbre reiteró la necesidad de negociar el sistema de salvaguardias, una de las cuestiones de la propuesta de 2004. En Brasilia hubo un distanciamiento bilateral por enojo argentino que, públicamente, se trató de minimizar³². Las discusiones en torno al choque de intereses, los liderazgos y la asimetría, fueron los cabos que marcaron el vuelco de la relación hacia otro campo de entendimiento político.

Conclusión

Argentina selló con Brasil un muy importante bilateralismo apoyado tanto en la diplomacia presidencial como en la intensa cooperación que ambos países sostuvieron a través de diversas áreas temáticas. Es cierto que engendraron una asociación defectuosa puesta de manifiesto en las marchas y contramarchas del Mercosur, a pesar de las nobles idealizaciones que motorizaron este bloque y de la retórica unionista que en todo momento trató de enaltecerlo. Aun siendo una asociación defectuosa, para Argentina tanto el bloque como el mismo bilateralismo fueron clave porque Brasil representó el mejor antídoto al aislamiento internacional en el que cayó el país, luego de su crisis y declinación de principios de siglo.

En ese marco de integración entre ambos países Argentina dependió comercialmente de Brasil, lo cual se explica a través de las necesidades de su estructura y dinámica económicas. Pero esta dependencia comercial con Brasil le provocó a Argentina un costo político como actor internacional. Su intento por reorientar y reactivar el Mercosur buscando la complicidad de Brasilia no fue posible, y debió contentarse con la sola vigencia del bloque porque le aseguraba la impronta comercial. El Mercosur no fue la construcción de poder que Argentina esperaba, como lo sugería el neoinstitucionalismo periférico. El bloque sólo dio maniobrabilidad internacional a Argentina en un momento de marginación mundial.

La construcción de poder estuvo en las iniciativas diplomáticas de la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, la CSN y la Unasur. Sin embargo, fueron iniciativas brasileñas que configuraron la regionalización sudamericana de acuerdo con sus intereses. En esta regionalización Argentina tuvo una participación circunspecta; más concretamente, desempeñó un rol de escolta. Esto quedó claro, por ejemplo, en los acompañamientos que le brindó a Brasil tanto en la formación del G-20 de la Ronda de Doha, como en el lanzamiento del Consejo de Defensa Suramericano. Por supuesto que Argentina tuvo bastante que ver con la gestación de ambos hechos y ejerció influencia, pero fue un actor que no tuvo capacidad de decisión frente a otros actores que sí la tuvieron porque éstos contaron con poder, como por ejemplo Brasil.

La mencionada participación circunspecta fue el costo político que cargó Argentina. Justamente tal participación quedó enmarcada en el diseño brasileño, de manera que Argentina no podía salirse de él mientras abastecía al mercado brasileño y consolidaba su economía. Por principios de tradición de política exterior, Argentina no podía ir contra la integración sudamericana impulsada por Brasil. Al mismo tiempo la figura de liderazgo compartido esbozada por el gobierno de Lula sólo fue eso, una imagen que no tuvo mayor trascendencia para Argentina. Por otra parte, las alternativas de Argentina para abordar la subregión con otros

actores y agendas no arrojaron el resultado deseado, por ejemplo con Venezuela que finalmente- acentuó su dependencia con Brasil. De manera que Argentina fue absorbida por la construcción regional de poder brasileño, precisamente formulada por Brasilia como una opción válida para estar menos subordinada a otros actores. Argentina -en cambio- continuó sujeta a la bonanza de las relaciones comerciales con su vecino, y por esta bonanza anuló iniciativas políticas propias para un mayor activismo internacional en la región.

Recibido: 16/10/14. Aceptado: 02/12/14.

NOTAS

¹ El concepto de interdependencia asimétrica que empleamos es el que definen Robert Keohane y Joseph Nye (1988). Por su parte, el concepto de dependencia que aquí se aplica es el utilizado por el enfoque autonomista de la disciplina Relaciones Internacionales representado mediante las perspectivas teóricas de Juan Carlos Puig (1971) y Helio Jaguaribe (1979). Se trata de la dependencia de un país periférico del poder céntrico vista como antípoda de las posibilidades de autonomía de ese país. La autonomía, como señala Francisco Gil Villegas (1989:670), que puede ser un valor último o un instrumento, es "una forma de ejercicio de un tipo específico de poder", cuyo efecto se compulsa -sencillamente- a través de la reducción o no de la situación de dependencia en la que se encuentra el país periférico. Siguiendo a Puig y Jaguaribe, la situación de dependencia se determina cuando la *capacidad de decisión propia* del país periférico, como la articulación entre su *viabilidad nacional* y la *permisividad internacional*, no moviliza los recursos de poder necesarios y suficientes para lograr o reforzar una autonomía sustentable y duradera.

² Para Guillermo Figari (1997) la dependencia comercial con Brasil comenzó en el primer lustro de los noventa como una situación contingente.

³ Las compras originadas en Brasil "han sido las de mayor crecimiento relativo entre todos los flujos relevantes de importaciones argentinas y, a la vez, el crecimiento de las exportaciones hacia ese mercado ha sido, en promedio, el menos dinámico entre los envíos desde Argentina en los últimos años" (Bianco y otros, 2007:137-138).

⁴ Por ejemplo en 2010 Brasil fue el destino de las exportaciones de Argentina que concentró el 21% del total, mientras que la compra de este país de productos de procedencia brasileña representó más del 30% del total de las importaciones, por cierto una cifra muy alta.

⁵ Una muestra de esta posibilidad fue la invitación que en 2003 el presidente de Francia, Jacques Chirac, le hizo a Brasil junto a otros países emergentes a participar en la Cumbre del G-8, realizada en Evian. Más aún, en ocasión de su visita a Brasilia en 2006, Chirac propuso el ingreso brasileño al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el caso de una reforma de este órgano.

⁶ Al respecto acordaron trabajar sobre cuestiones aduaneras, económicas, monetarias y políticas, estas últimas relativas a la actividad parlamentaria del bloque. También trataron el tema de las obras de infraestructura como soporte de la integración, y la posibilidad de que Perú y Venezuela se incorporaran al Mercosur. Muy significativo fue el pacto de fijar, desde el bloque, una posición discrepante con el proyecto norteamericano del ALCA.

⁷ En el Consenso se expuso la voluntad y el compromiso de perfeccionar las instituciones mercosureanas, como una forma de poner de manifiesto que había una fuerte "esfera de cooperación" intrarregional, estable y duradera, como se propone desde la óptica académica del neoinstitucionalismo internacional.

⁸ En las cumbres del bloque, en Montevideo, en diciembre de 2003, como en las de Puerto Iguazú y Ouro Preto, en julio y en diciembre de 2004, respectivamente, el presidente argentino propuso "dinamizar el bloque", discutir su futuro y tratar de "tomarlo en serio", en tanto planteo de integración. El reclamo en esas cumbres, como en su discurso en el Congreso brasileño en enero de 2006, también estuvo dirigido a "desempolvar el Tratado de Asunción", según señaló Kirchner, para darle "solidez jurídica al proceso" mercosureano.

⁹ En la octava reunión de ministros de Comercio realizada en Miami en noviembre de 2003, la posición brasileña salió airosa pues logró una declaración que llevaba las negociaciones sobre el proyecto norteamericano hacia un terreno de extrema flexibilidad, el llamado ALCA *light*. Estados Unidos no pudo disciplinar al hemisferio teniendo enfrente el rechazo del Mercosur en compañía de otros países sudamericanos. Por ello no fue azaroso el bajo perfil de Lula en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, en enero de 2004.

¹⁰ Tanto la Federación de Industriales del Estado de San Pablo como la Confederación Nacional de la Industria rechazaron lo acordado por su gobierno con Argentina. Sin embargo esta protesta fue episódica, pues con el tiempo el MAC no perjudicó a Brasil y, en cambio, estuvo lejos de contribuir a la complementación inter-industrial entre ambos países, que era la aspiración de base de la propuesta de Lavagna.

¹¹ Diario *Clarín*, "El plan de Brasil y el rol argentino", Bs.As., 17 de octubre de 2003.

¹² Por otra parte para evitar el traspaso de la cooperativa láctea Sancor a un consorcio transnacional liderado por George Soros, Venezuela prestó 135 millones de dólares a la empresa de Sunchales con el fin de aliviarla financieramente.

¹³ Como consecuencia de las mismas, Kirchner apoyó sistemáticamente la incorporación de Venezuela al Mercosur, y en tal dirección apuró en Caracas la firma del Protocolo de Adhesión de este país al bloque, en julio de 2006.

¹⁴ Diario *El Universal*, "Petróleo financia dependencia de Venezuela respecto a Brasil", Caracas, 15 de setiembre de 2008.

¹⁵ Vale tener en cuenta, por ejemplo, que entre 1999 y 2007 el comercio bilateral creció el 235%, y en este esquema las exportaciones de Brasil hacia Venezuela aumentaron el 780%, mientras que las de este país hacia aquél sólo el 64%.

- ¹⁶ Por ejemplo, en 2007 el Senado brasileño le pidió a Chávez, en defensa de la libertad de prensa, que revisara su decisión del cierre de un canal de televisión en Venezuela, lo cual generó el rechazo y malestar del gobierno bolivariano.
- ¹⁷ DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, *Inversión directa de Chile en el exterior*, www.direcon.gob.cl, consultado: 9 de noviembre de 2012.
- ¹⁸ El conflicto provocó interminables debates domésticos en uno y otro país, como por ejemplo la decisión de Chile de reducir con el tiempo su dependencia energética de Argentina. También este conflicto promovió la participación de un tercer actor estatal como fue Bolivia, que durante la tensión le exigió a Argentina que se abstuviera de enviar a Chile parte del gas que regularmente le suministraba.
- ¹⁹ En efecto, no sólo los ejercicios militares conjuntos marcaron el cierre de una historia de hostilidad y desconfianza mutua, sino también la coincidencia lograda por los Jefes de Estado Mayor de Argentina y de Chile, en junio de 2005, que derivó en la creación de la Fuerza de Paz Binacional Conjunta y Combinada denominada "Cruz del Sur". Esta fuerza dotada de un Estado Mayor Conjunto Combinado Permanente se orientó -entre otras cosas- a adoptar "una posición común en relación a las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz".
- ²⁰ www.ictsd.org, consultado: 23 de noviembre de 2009.
- ²¹ Por ejemplo entre estos desencuentros vale mencionar la desactivación de la negociación de un Tratado de Libre Comercio iniciada por Duhalde y Fox a través del cual México buscaba ventajas para su sector industrial, bajo la creencia de que Argentina sólo pretendía prerrogativas como potencia agrícola. Pero la principal divergencia fue la intermediación de Fox en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata que, a instancias del gobierno norteamericano, presionó sobre Kirchner para que éste, como anfitrión, liderara la aceptación del ALCA y en respuesta al apoyo brindado por México a Argentina en la negociación del *default*, en 2003.
- ²² Ver Nicolás Falomir Lockhart (2013).
- ²³ Basta con sólo recordar el proyecto ABC de 1915, la tentativa de los presidentes de Argentina y Brasil, Juan Domingo Perón y Getulio Vargas, y el acuerdo de Uruguayana firmado en 1961 por los gobiernos argentino y brasileño de Arturo Frondizi y Janio Quadros, respectivamente. Por otra parte, como esbozo de regionalismo, Unasur nació multidimensional a través del impulso de cuestiones relacionadas con la energía, infraestructura, salud, desarrollo social y educación, por citar algunas.
- ²⁴ El concepto de liderazgo cooptativo fue definido por Helio Jaguaribe. Diario *La Nación*, "No hay destino para una Argentina y un Brasil aislados", Bs.As., 3 de marzo de 2004.
- ²⁵ Comentario expresado por el profesor José Guilhon de Albuquerque, de la Universidad de San Pablo. Diario *Página 12*, "La búsqueda de liderazgo. Por qué Brasil invitó a todos", Bs.As., 1 de setiembre de 2000.
- ²⁶ Es cierto que Brasil había procurado asegurar el mercado subregional a través del proyecto del Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA) expuesto por el gobierno de Itamar Franco en el Grupo de Río (G-Río) en 1993, y reiterado por Cardoso en 1996. En la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur, realizada en Montevideo en 1998, Itamaraty había propuesto medidas concretas para asociar el bloque con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Pero también es cierto que en medio de las modificaciones internacionales de los albores del siglo XXI, a Brasil, más que el comercio sudamericano, le importaba su ascenso como potencia regional seguido de la aceptación de tal condición por parte de los países del subcontinente, lo cual explicaba la decisión unilateral de organizar la cumbre de 2000 hasta el punto que a Argentina la consideró una más, sin tener en cuenta la alianza estratégica entre ambos tejida en los noventa.
- ²⁷ Kirchner creyó que a partir de la mencionada cumbre, el bilateralismo con Venezuela se iba a potenciar con definiciones relacionadas con los recursos energéticos, el montaje de gasoductos y el financiamiento de obras de infraestructura, sobre todo porque en esa circunstancia se había disparado la tensión entre Venezuela y Brasil a propósito del acuerdo de Lula con Bush destinado a la producción conjunta de etanol.
- ²⁸ Ver Nicolás Creus (2010).
- ²⁹ Es importante señalar que la banca privada transnacional apoyaba el ingreso de Brasil al G-8, junto a China e India.
- ³⁰ Vale considerar que a pesar de los dichos de Cardoso, la diplomacia brasileña a menudo ha tenido como referencia la premisa realista de Hans Morgenthau de que "para tener influencia sobre países similares o menores es fundamental ganarse la preferencia de un actor de mayor nivel". En otras palabras, Brasil ha practicado una política *bandwagoning* con Estados Unidos.
- ³¹ Similar a lo que Thomas Pedersen (2002) define como hegemonía cooperativa.
- ³² Diario *La Nación*, "Kirchner relativizó las diferencias con Brasil", Bs.As., 10 de mayo de 2012. Diario *La Nación*, "Kirchner y Lula acercan posiciones", Bs.As., 11 de mayo de 2012.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, David y Fuentes, Claudio (2007) "Chile y Brasil: ¿aliados sin frontera?", en Autores Varios, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. Flacso, Konrad-Adenauer-Stiftung, Tomo 1, pp.267-288.
- Berrettoni, Daniel y Polonsky, Mariángeles (2011) "Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición", *Revista del CEI*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, n°19:81-99.
- Bianco, Carlos; Porta, Fernando y Vismara, Felipe (2007) "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa", en Autores Varios, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL-Colección de Documentos de proyectos, pp.107-148.
- Boersner, Demetrio (2011) *Situación actual y perspectivas de las relaciones entre Venezuela y Brasil*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación F.Ebert.

- Bouzas, Roberto y Kosacoff, Bernardo (2010) *Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina y Brasil*, Universidad de San Andrés, Documento de Trabajo n° 8.
- Briceño Ruiz, José (2010) "Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿coincidencia ideológica o pragmatismo?", en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, Tomo V, pp.435-462.
- Cortés, Julieta y Creus, Nicolás (2010) "Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)", en Autores Varios, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. CERIR-Universidad Nacional de Rosario, Tomo V, pp.363-394.
- Creus, Nicolás (2010) "Balancing y bandwagoning en la política exterior argentina: los problemas para manejar la asimetría de poder con Brasil a partir de su condición de potencia emergente", *Jornadas de Relaciones Internacionales*, FLACSO, Bs.As.
- DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, *Inversión directa de Chile en el exterior*, www.direcon.gob.cl, consultado 9 de noviembre de 2012.
- Falomir Lockhart, Nicolás (2013) "La identidad de Unasur: ¿regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico?", *Revista de Ciencias Sociales*, n° 140, pp.97-109.
- Figari, Guillermo (1997) *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Bs.As.: Memphis, cap.3.
- Gil Villegas, Francisco (1989) "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", *Foro Internacional*, México, vol. 29, n° 4 (116), pp.662-692.
- Gomes Saraiva, Miriam y Valença, Marcelo (2011) "Brasil: potencia regional con intereses globales", *Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung, n° 4.
- Jácome, Francine (2007) "Relaciones entre Venezuela y Brasil: cooperación energética y fortalecimiento de la integración", en Autores Varios, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. FLACSO, Tomo 2, pp.171-214.
- Jaguaribe, Helio (1979) "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 12, n° 46, pp.91-130.
- Jaguaribe, Helio (2000) "La construcción de la Unión Sudamericana", *Archivos del Presente*, n° 21.
- Jaguaribe, Helio (2005) "El proyecto sudamericano", *Foreign Affairs en español*, vol.5, n° 2, pp.80-83.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988) *Poder e interdependencia*. Bs.As: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lechini, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (2010) "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?", *Revista Problemas del Desarrollo*, n° 163 (41), pp.53-73.
- Miranda, Roberto (2004) "Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner", *Anuario 2004 de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata.
- Pedersen, Thomas (2002) "Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration", *Review of International Studies*, n° 28, pp.677-696.
- Puig, Juan Carlos (1971) "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Universidad Nacional de Rosario, n° 37-38, pp.21-34.
- Sennes, Ricardo (2008) "Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol.8, n° 4, pp.83-91.
- Soares de Lima, Maria Regina (2007) "Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur", *Foreign Affairs en español*, vol.7, n° 4.
- Rocha, Alberto y Morales, Daniel (2008) "El sistema político internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales mediadoras. Los casos de Brasil y México", *Espiral, estudios sobre Estado y sociedad*, Universidad de Guadalajara, n° 43, pp.23-75.
- Ruiz Acosta, Miguel (2010) "Brasil y la integración sudamericana: algunas claves de integración", *Comentario Internacional*, Centro Andino de Estudios Internacionales, n° 10, pp.77-99.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan (2001) "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *POSTData*, n° 7, pp.71-92.
- Tussie, Diana y Botto, Mercedes (2007) "De la rivalidad a la cooperación: Límites y desafíos de un contacto creciente", en Autores Varios, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. Flacso, Konrad-Adenauer-Stiftung, Tomo 1.
- Velázquez Flores, Rafael y Domínguez, Roberto (2007) "México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", *Nueva Sociedad*, n° 208, pp.25-38.
- Vigevani, Tulio y Ramanzini, Haroldo (2009) "Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración", *Nueva Sociedad*, n° 219:76-96.