

# LA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEÑA EN LA ERA LULA: UNA MIRADA EN RELACIÓN A ARGENTINA

“El lugar que un país puede ocupar en el mundo está determinado doblemente. Por un lado están los condicionamientos económicos, sociales, políticos y culturales internos. Por otro, la correlación internacional de fuerzas”.<sup>1</sup>

*Por Bárbara Bravi*

## Introducción

En el presente trabajo nos interesa analizar y reflexionar acerca del rol del presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva, en sus respectivas actuaciones en el plano internacional, en la esfera de la Política Exterior conocida como “diplomacia presidencial” y sus implicancias para la Argentina.

Muchos mandatarios han hecho uso de esta herramienta con el fin de lograr un posicionamiento internacional del país en el mundo; para lo cual es menester lograr una aproximación al escenario donde se desarrolló esta política, con el fin de poner de relieve circunstancias que responden a una estrategia nacional y cuyas implicancias resultan influyentes para toda la región.

Podemos afirmar que de unos años a esta parte ha tomado impulso una variante en el estudio de las relaciones internacionales, que tiene que ver con los aspectos subjetivo-simbólicos. En este sentido, encontramos en primer lugar, una creciente valoración de las identidades nacionales y de los procesos actitudinales y cognitivos relacionados con ellas como motivaciones subyacentes en las conductas de política exterior.<sup>2</sup>

Merle concede una relevancia especial a la función de lo que él denomina “representaciones” en la vida política. Estas representaciones aparecen englobadas también bajo los rótulos más generales de “creencias” e “ideologías” y, en tanto que

---

<sup>1</sup> Emilio Sader y Marco Aurelio García (Comp.) *Brasil entre el pasado y el futuro*. Primera edición, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010. Traducción Martín Granovsky. P. 171

<sup>2</sup> Sagrario Ramirez y Jose Ramon Torregrosa. *Psicosociología de las relaciones internacionales*. Psicología Social Aplicada. Capítulo 7, VVAA (1996), Madrid: Mc Graw-Hill.

actúan como motivación de los comportamientos, podrían calificarse también en algunos casos como actitudes.<sup>3</sup>

Las políticas exteriores de Argentina y Brasil para América Latina mantienen diferencias entre sí en términos de percepciones y actuaciones. La actual posición del gobierno brasileño es de construcción de un liderazgo en la región a través de un comportamiento proactivo. Argentina por su parte, busca plantearse con menos énfasis como liderazgo alternativo a Brasil<sup>4</sup>. Uno de los motivos por los cuales Argentina manifiesta una postura menos proactiva en comparación a Brasil se debe principalmente a dos cuestiones, una podemos calificarla de coyuntural y otra de estructural. La primera tiene que ver con el período que nos atañe y refiere a la crisis argentina y su posterior default internacional, por lo cual un gran esfuerzo de la política exterior, y la diplomacia presidencial, estuvo condicionada a las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito. En segundo lugar, nombramos un factor estructural, que obedece a una reorientación de la política exterior, si ello es discutible, por lo menos en lo que obedece al plano discursivo, siendo América Latina, y el Mercosur los destinatarios de la administración Kirchner.

Para Miranda, Brasil mutó de país latinoamericano muy importante a país sudamericano con liderazgo regional. Mientras que la Argentina en crisis se encontró conectada a esta mutación porque mientras tenía a Brasil como punto de apoyo para su política exterior, implementó acciones diplomáticas adaptativas a los nuevos escenarios que fue estableciendo Brasilia.<sup>5</sup>

## **El escenario**

Como describe Miranda, a medida que la Argentina resolvía la cuestión financiera, y reconsideraba los lazos con Brasil y Estados Unidos, estos países se convirtieron en el “primer contexto” externo de Argentina. Brasil fue crucial en lo tocante a evitar una

---

<sup>3</sup> M. Merle. *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza. 1976, p. 238-260.

<sup>4</sup> Miriam Gomes Saraiva. *Brasil y Argentina: Política Externa para América Latina en Tiempos Recientes*. América Latina Hoy, abril, número 045. Universidad de Salamanca, España, pp. 127-140.

<sup>5</sup> R. Miranda. *Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner*. Anuario 2004 del Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.

mayor presión norteamericana sobre la vulnerabilidad argentina, y paralelamente, Estados Unidos, era una pieza básica para que desembarcaran inversiones directas.<sup>6</sup>

En un interesante análisis de Mario Rapoport el autor analiza que a partir de la asunción de Lula y Kirchner como presidentes, se da un proceso de construcción tendiente a lograr un nuevo consenso entre ambos países. Mientras el gobierno brasileño intenta disminuir su vulnerabilidad estratégica y económica mediante la puesta en marcha de una política exterior activa, capaz de cambiar los patrones de conducta resultantes del modelo anterior de inserción internacional de Brasil; por su parte, Argentina, golpeada por la crisis se evidenció que la política de sumisión no produjo ningún beneficio ni reconocimiento internacional. Es decir, que ambos presidentes estuvieron en contra del Consenso de Washington, factor, entre otros, que logró una aproximación entre ambos países. A este factor se suma la sinergia personal construida entre ambos mandatarios, y de ellos mismos con los sectores populares, enfatizando esta voluntad en una agenda permanente y estratégica.<sup>7</sup>

La ascensión con poco tiempo de diferencia de Kirchner y Lula abrió, aparentemente, espacios para la construcción de una asociación más sólida entre los dos países en el campo político. Se planteó la idea de que la coexistencia de gobiernos de izquierda volvería más fácil este acercamiento<sup>8</sup>.

Miranda observa que la realidad de ambos países encontraba diferentes consecuencias en el tablero regional; en primer lugar, Argentina ya no tenía la gravitación de otros tiempos. El escenario ahora mostraba que Brasil hizo un gran despliegue de poder, mientras Argentina se iba quedando sin poder, razón por la cual obligó a nuestro país a tener que encausar la relación con el vecino país desde otra perspectiva y con otros parámetros<sup>9</sup>.

### **Argentina y Brasil: el vínculo**

---

<sup>6</sup> El entender que la relación con Brasil y Estados Unidos respondía a una lógica de contingencia significó para el autor subestimar las razones por las cuales ambos actores circundaron la agenda externa argentina. Roberto Miranda. *Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos*. Paper presentado en el IV Congreso de Relaciones Internacionales, UNLP, noviembre, La Plata, 2008.

<sup>7</sup> Mario Rapoport. *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*. Buenos Aires: Ed. Grupo Norma, 2006. P. 392.

<sup>8</sup> Miriam Gomes Saraiva. *Op. Cit.*

<sup>9</sup> Roberto Miranda. *Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional*. Relaciones Internacionales N° 37, 2009. P. 183.

Lula le puso carne al concepto. "Kirchner y yo no tenemos que preocuparnos con cosas menores. Debemos usar nuestra sociedad para dar las grandes batallas", dijo en su discurso en la Casa de Gobierno. El canciller Amorim reforzó una idea: "La decisión de Lula es reafirmar el camino de un liderazgo compartido con Argentina. Se pretende consolidar la confianza mutua."<sup>10</sup>

Como señala Simonoff, antes de la llegada de Lula y Kirchner, el proceso comunitario se encontraba estancado, y cita factores como la falta de institucionalización y coordinación política, como también las asimetrías en las políticas económicas en general, es por ello que le atribuye la famosa frase de que "hay que relanzar el MERCOSUR" repetidas veces, como descripción de la realidad imperante.<sup>11</sup> El autor también señala que hubo durante este período en cuestión una sociedad estratégica con Brasil que fortaleció la integración. También argumenta que la relación con Brasilia ha tenido altibajos, pero fue una relación que se consolidó día a día, cuestión que puede verse a través de actos recíprocos significativos, como el apoyo de Kirchner para la reelección de Lula, y por su parte el hecho de que Lula manifestara que la relación con Argentina es la más importante de la región<sup>12</sup>.

## **Brasil**

La actual política exterior surca una etapa de transición, pero a su vez se mantienen las grandes líneas consolidadas durante los años de Fernando Enrique Cardoso (1994-2002). Las metas de inserción regional y global pasan a ser reajustadas, es decir, con un mayor grado de activismo. Esto último se evidencia claramente en dos aspectos importantes de la política externa brasileña: en los aspectos institucionales y en las relaciones con el Sur<sup>13</sup>.

Desde el inicio de 2003 los contenidos de la política exterior brasileña parecen inclinarse hacia la orientación desarrollista del gobierno de Lula. El interés por ampliar

---

<sup>10</sup> "El plan de Brasil y el rol argentino". Clarín, 17 de octubre de 2003.

<sup>11</sup> Alejandro Simonoff. *Te Quiero Mucho, Poquito, Nada: Las Relaciones Argentino-Brasileñas en la era de Kirchner y Lula*. Relaciones Internacionales N° 29, 2005, p. 105.

<sup>12</sup> Alejandro Simonoff. *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner*. CONfines 5/10 agosto-diciembre 2009. P. 77.

<sup>13</sup> Rafael Duarte Villa y Manuel Trinidad Viana. *Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur*. Revista de Ciencia Política / volumen 28 / N° 2 / 2008 / 77 – 106

el espacio geopolítico de Brasil a través de la institución de una Comunidad Sudamericana de Naciones, la preocupación por consolidar el proyecto del Mercosur como una unión aduanera, el endurecimiento en las negociaciones del ALCA y los posicionamientos asumidos en la reunión de la OMC en Cancún están asociados al proyecto de un Brasil industrialista y autónomo<sup>14</sup>.

El asesor presidencial Marco Aurelio García se pregunta ¿por qué la gran prensa mundial comenzó a tratar a Brasil con elogios en las páginas de economía y política, cuando antes el país aparecía en la parte deportiva o policial de los noticieros? Entre las respuestas se ensayan grandes logros que no pueden ir separados de la personalidad carismática de Lula, ni de la calidad de la diplomacia brasileña, entre los factores gracias a los cuales, el país pasó a tener una mayor proyección en el mundo.<sup>15</sup>

Desde su ascensión, Lula ha enarbolado en materia de política exterior las banderas de la justicia social y el combate de la pobreza, algo que sus sucesores no habían realizado, y que es consecuencia de una *percepción ideológica* propia de la realidad por parte del presidente y del PT en su conjunto. Las reivindicaciones de Lula a nivel internacional coinciden con las solicitadas por el PT desde su creación en los años 70'.<sup>16</sup>

Si bien la política exterior brasileña es una política pública de gran envergadura y tradición, el actual posicionamiento, también responde a las características del líder que ha contribuido con la dirección y el estilo que imprimió al despliegue internacional de Brasil.

Es por ello, que a los fines de este trabajo, nos resulta interesante analizar la diplomacia presidencial del primer mandatario brasileño.

## **Diplomacia Presidencial**

---

<sup>14</sup> “Con Brasil, socios para crecer”. Clarín, 15 de octubre de 2003.

<sup>15</sup> Emilio Sader y Marco Aurelio García (Comp.) Op. Cit.

<sup>16</sup> Foglia, Vega y Comini. *Política Exterior del Brasil bajo la Administración Da Silva: ¿Campaña Electoral o Consolidación de la Integración Regional?*. Link: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e/e2/foglia-vega-comini.pdf>

La diplomacia es también un instrumento de política exterior que responde a la política nacional. La misma se consolidó en la historia, vida y costumbre de los pueblos y sus gobiernos como una realidad autónoma. El eslabón necesario para armonizar lo externo y lo interior será la elaboración de una política institucional hacia el mundo que consolide el vínculo de la diplomacia y la política.<sup>17</sup>

La diplomacia presidencial se entiende como: “La interacción directa, por presencia física o por otros medios, entre los jefes de Estado y de Gobierno de naciones soberanas”. Esta modalidad se puede dividir en dos planos de acción, el multilateral, que hace referencia al subsistema que resulta de las interacciones entre las naciones situadas en el mismo espacio geográfico por ejemplo Sudamérica, Centroamérica o el Caribe, y la multi-espacial que es la que trata temas de integración y otros. Lo importante de resaltar es que estas herramientas están siendo utilizadas, no sólo en el plano de las relaciones económicas, sino también, en el de las relaciones políticas y en el de la seguridad.<sup>18</sup>

La diplomacia presidencial, que ayudó a destrabar diferencias, fue muy importante a la hora de aceptar las relaciones personales con los presidentes, lo que logró por ejemplo que en setiembre, en horas los mandatarios de Unasur se reunieran a la hora de apoyar a Rafael Correa.<sup>19</sup>

### **La Diplomacia Presidencial de Lula**

El presidente brasileño entendió que la política exterior “no podría ser sólo el instrumento de proyección de los intereses nacionales en el escenario internacional, sino que nuestra inserción en el mundo, y sobre todo en la región, tendría una incidencia decisiva sobre nuestro proyecto nacional de desarrollo”.<sup>20</sup>

El mandatario, que puso en práctica la llamada “diplomacia presidencial”, visitó entre 2003 y 2010 un total de 85 *países* (incluidos los territorios palestinos), algunos de ellos

---

<sup>17</sup> Julio Ramón Lascano y Vedia. *Política y Diplomacia. Una política institucional hacia el mundo*. Ediciones Tu llave, Buenos Aires, 2007. P. 85.

<sup>18</sup> Extraído de <http://horacio-vicioso.blogspot.com/2006/02/la-diplomacia-presidencial.html>

<sup>19</sup> En <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2624&IdSeccion=3>

<sup>20</sup> Emilio Sader y Marco Aurelio García (Comp.) Op. Cit.

en repetidas ocasiones, como es el caso de **Argentina, donde estuvo 19 veces** por diversos motivos. Según datos del Gobierno brasileño durante sus dos mandatos Lula emprendió *252 viajes al exterior* para participar en 84 cumbres y efectuar 168 visitas a otros países. La “diplomacia presidencial” de Lula fue correspondida por sus interlocutores, pues durante su mandato recibió la visita de 232 jefes de Estado o de Gobierno, según notas periodísticas. Entre las preferencias internacionales de Lula también están Venezuela, país que visitó 13 veces, y Estados Unidos, adonde hizo 12 viajes. Según el diario O Globo, Lula estuvo fuera de Brasil durante 477 días, lo que equivale a un año, tres meses y 22 días de sus ocho años de Gobierno<sup>21</sup>.

Una característica notable de la gestión de Lula ha sido la intensa actividad diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores y la diplomacia presidencial. En un año y medio de gobierno, el presidente Lula visitó más países que todos los que visitó Fernando Henrique Cardoso durante sus ocho años en el gobierno brasileño.<sup>22</sup>

Entre los años 2003 y 2006, Lula destinó un 65% de sus visitas a países del Sur, en contraposición a sus visitas a los países desarrollados que alcanzan un 35%. Otra estadística indica que como destino de sus viajes referente a países subdesarrollados, América Latina representa un 60,6%, África representa un 25%, Medio Oriente un 7,5% y por último Asia un 6,9%<sup>23</sup>.

Lula abrió 36 nuevas representaciones diplomáticas en el exterior e incrementó notablemente la presencia brasileña en Sudamérica, África, Medio Oriente y Asia, lo que explica que hoy el nombre "Brasil" suene en destinos tan diversos como Gabón, Bangladesh, Sri Lanka, Tanzania, y recientemente, en la polémica Corea del Norte, a través de sus embajadas. La infraestructura de Itamaraty, la cancillería brasileña, tiene los recursos necesarios para mantener la presencia de Brasil en el exterior: actualmente cuenta con cerca de 1400 diplomáticos y más de 200 representaciones en el exterior, contando con 94 embajadas y las restantes repartidas entre consulados, misiones

---

<sup>21</sup> “Lula pasó un año y tres meses de su Gobierno en viajes al exterior”. Link: <http://www.mundo.com/ultimas-noticias/lula-paso-un-ano-y-tres-meses-de-su-gobierno-en-viajes-al-exterior-9211>

<sup>22</sup> Rafael Duarte Villa y Manuela Trindade Viana. *Op. Cit.*

<sup>23</sup> *Ibidem*

comerciales y delegaciones en organismos internacionales<sup>24</sup>. Otro dato es que Lula sólo le dedicó el 35% de sus viajes a América del Norte y Europa, focalizando su presencia en Sudamérica, Medio Oriente y África.<sup>25</sup>

La capacidad de iniciativa de Brasil puesta de manifiesto a través de su protagonismo diplomático fue fundamental para la transición a la cooperación con liderazgo del pivot regional como menciona Miranda.<sup>26</sup>

Un factor importante en la diplomacia presidencial, que la actual administración ha profundizado, ha sido la dimensión simbólica de la figura presidencial. La dimensión simbólica del presidente Lula, fundada en su trayectoria personal, sindical y de experiencia política trató de ser aprovechada al máximo por la diplomacia del país en un intento de transformar prestigio personal en capital político. Por otro lado, la intensa diplomacia presidencial de los primeros años de su mandato resultó favorecida por las expectativas de sectores de la población de que el presidente ejerciese una acción diplomática más activa. Lula pasó a capitalizar la imagen de que estaba logrando “transferir su prestigio personal a favor de los intereses nacionales del país”.<sup>27</sup>

### **Balance positivo**

Para Miranda, Brasil mutó de país latinoamericano muy importante a país sudamericano con liderazgo regional. Mientras que la Argentina en crisis se encontró conectada a esta mutación porque mientras tenía a Brasil como punto de apoyo para su política exterior, implementó acciones diplomáticas adaptativas a los nuevos escenarios que fue estableciendo Brasilia.<sup>28</sup> Argentina intentó seguir proponiendo un diseño de cooperación regional por consenso, a la vez que Brasil fue impulsando un esquema de

---

<sup>24</sup> “Cómo Lula posicionó a Brasil en el mundo” por Rodrigo Mallea. La Nación, 21 de septiembre de 2009. Link: [www.lanacion.com.ar/1177221-como-lula-posiciono-a-brasil-en-el-mundo](http://www.lanacion.com.ar/1177221-como-lula-posiciono-a-brasil-en-el-mundo)

<sup>25</sup> Idem

<sup>26</sup> Ver: Miranda R. *Hegemon y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina*. Politikós, ICP, Universidad Católica de Santa Fe, 2004.

<sup>27</sup> Rafael Duarte Villa y Manuel Trinidad Viana. Op. Cit.

<sup>28</sup> R. Miranda. *Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner*. Anuario 2004 del Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.



cooperación por liderazgo a través de una política diplomática de objetivos ambiciosos y sustentables.<sup>29</sup>

Para Marco Aurelio García, “la recuperación del crecimiento (brasileño) con fuerte distribución del ingreso, el control de la inflación, la reducción de la relación deuda interna/PBI, los éxitos del comercio exterior, el paso de la condición de deudor a acreedor internacional, y sobre todo, los grandes avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, crearon condiciones para una política exterior más ‘activa y altiva’, en palabras del Canciller Celso Amorim”.<sup>30</sup> Claramente se desprende del accionar de Lula el objetivo de poner la política exterior a disposición del desarrollo económico nacional con el mayor grado de autonomía posible, en un marco de políticas de liberalización e inserción económica internacional. La originalidad de la política exterior de Lula reside en dos cuestiones: su alto perfil y el contorno ideológico que le imprime, este último como un reaseguro y legitimación del mismo.<sup>31</sup>

El hecho de tener principios y defender los intereses del país no impidió que el gobierno de Lula mantuviera excelentes relaciones con otros países como EEUU, o países de la Unión Europea, sino todo lo contrario. Sabiéndose respetar, Brasil fue respetado. Si respetó e incluso dio mayor valor a experiencias políticas en desarrollo en varios países de América del Sur fue porque el gobierno vio en ellas a despecho de las diferencias que las separan de la experiencia brasileña, oportunidades excepcionales de construcción nacional y de ampliación de justicia social, entre las más destacadas.<sup>32</sup>

Jaguaribe destaca la importancia de la alianza entre ambos países vecinos: “La alianza estratégica argentino-brasileña presenta innumerables ventajas para ambas partes que, desde luego, verán elevar significativamente su importancia relativa en el sistema internacional. Considérese que, sumados, los 40 millones de argentinos y los 180 millones de brasileños constituyen un mercado de 220 millones de habitantes, comparable con el mercado de los países del euro (299 millones de habitantes) y con el

---

<sup>29</sup> Roberto Miranda. *Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos*. Paper presentado en el IV Congreso de Relaciones Internacionales, UNLP, noviembre, La Plata, 2008.

<sup>30</sup> Emilio Sader y Marco Aurelio García (Comp.) *Op. Cit.*

<sup>31</sup> Foglia, Vega y Comini. *Op. Cit.*

<sup>32</sup> Emilio Sader y Marco Aurelio García (Comp.) *Op. Cit.*

de los Estados Unidos (273 millones). El PIB argentino y brasileño representan en conjunto US\$ 1 billón; lo que significa poco menos de 1/6 del promedio del PIB de los países del euro y 1/9 del PIB estadounidense<sup>33</sup>. De lo cual se desprenden las grandes potencialidades de crecimiento para sendos países, y la posibilidad de lograr un posicionamiento certero que acompañe las estrategias políticas.

El punto más práctico del acercamiento argentino-brasileño, que intenta una sintonía de visiones políticas y económicas, fue la firma por parte de los presidentes Lula y Kirchner, en octubre de 2003, del llamado “Consenso de Buenos Aires”, el cual afirma la creciente convergencia de visiones sobre temas fundamentales dentro de la temática regional y mundial<sup>34</sup>. En el documento, ambos mandatarios se comprometen a actuar en conjunto para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio.

### **Crisis en Bolivia y la actuación de ambos mandatarios**

Kirchner y Lula decidieron ofrecer una virtual mediación de ambos países a las autoridades bolivianas y a la oposición. La propuesta fue aceptada por todas las partes. Luego de la orden de los presidentes, los cancilleres se comunicaron y obtuvieron el acuerdo del presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, del vicepresidente Carlos Mesa —quien está alejado del presidente— de los líderes de la protesta Evo Morales y Felipe Quispe y del ex presidente y jefe del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Jaime Paz Zamora y de dirigentes de la Central Obrera Boliviana. La fórmula diplomática que se encontró es que Argentina y Brasil serán “observadores”.<sup>35</sup>

### **Escollos**

---

<sup>33</sup> Helio Jaguaribe. Argentina-Brasil: Una Alianza Necesaria. En: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/22/01.pdf>

<sup>34</sup> Rafael Duarte Villa y Manuela Trinidad Viana. *Op. Cit.*

<sup>35</sup> “Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”. Clarín, 17 de octubre de 2003.

Duarte Villa y Trinidad opinan que en el caso argentino es posible que exista un error de ‘misrepresentation’ en la visión diplomática presidencial y en la manera en que ese actor asume el peso relativo internacional de Brasil. Sin embargo es indudable que en las acciones concretas para adecuar los fines a los medios existen dos novedades en la política exterior brasileña actual, cada acto de diplomacia presidencial en el exterior evidenció la búsqueda de apoyo para su reivindicación logrando obtener respaldo de gran parte de los países suramericanos y de algunos actores medios importantes. Una de las innovaciones de la política exterior de Lula fue el uso del método diplomático de las coaliciones<sup>36</sup>.

A pesar de que los primeros meses de la gestión de Kirchner estuvieron marcados por recurrentes referencias a la importancia de Brasil para la política exterior argentina, muy pronto algunos funcionarios encargados de política exterior advirtieron una gran diferencia: mientras Brasil diseñaba y ejecutaba una política exterior en “clave sudamericana”, la Argentina pretendía una mirada más “latinoamericana”. La disparidad de poder entre Argentina y Brasil no tiene un carácter asimétrico. El principal actor regional de América del Sur no puede moldear la estructura de la relación bilateral y su poder relacional es muy limitado. Se trata de relaciones desiguales, cuyas implicancias para el actor más débil son en lo fundamental distintas a las de las relaciones asimétricas.<sup>37</sup>

Como señalan Russell y Tokatlian, para Argentina y Brasil la esfera de cooperación también constituye un mecanismo fundamental para la formación de una sociedad estratégica. En Argentina, porque disminuye el temor a la dominación brasileña; en Brasil, porque no deja espacio para estrategias de plegamiento a Washington por parte de la Argentina<sup>38</sup>.

Miriam Gomes Saraiva señala en un artículo que la corporación diplomática (brasileña) tiene una visión clara de Argentina como socio menor, e identifica dos factores que dificultan la construcción de una asociación más sólida en el campo de política exterior. Por un lado, los cambios frecuentes que tienen lugar en la política externa argentina

---

<sup>36</sup> Rafael Duarte Villa y Manuela Trinidad Viana. *Op. Cit.*

<sup>37</sup> Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. *Argentina, Brasil y Estados Unidos: El desafío de una esfera de cooperación*. En *Agenda Internacional* N° 2, p. 16-30.

<sup>38</sup> Idem

generan desconfianza en tanto que, por otro, la utilización recurrente por parte de los medios políticos de temas de política exterior (incluyendo en relación a Brasil) para lograr resultados en la política interna hace que la diplomacia brasileña mantenga un bajo perfil frente a declaraciones noticiadas de la prensa argentina<sup>39</sup>.

### **A modo de cierre**

Argentina y Brasil necesitan construir una visión común del escenario internacional, una percepción de sus posibilidades de acción y un sistema que promueva cierto equilibrio de costos y beneficios entre los dos países.<sup>40</sup>

Consideramos la cuestión de las “percepciones” como crucial respecto a la relación entre ambos países. En este sentido nos encontramos con una nueva y vieja discusión acerca del rol de cada país en el tablero regional. Antes la cuestión giraba en torno al tipo de ‘potencia’ si era económica, demográfica, de innovación o moral, pasando por tamaño, hasta que llegamos a la actualidad y la discusión gira en torno a la idea de tipo de liderazgo (hegemónico o por consenso).

Sin embargo, se advierten las mismas desconfianzas de antaño. Con la diferencia de una muestra de clara voluntad política por parte de ambos presidentes que se plasma no sólo en un aspecto discursivo, sino que se apoya en la diplomacia ejercida por ambos presidentes. En el caso de Lula, ya lo mencionamos en las reiteradas visitas a las Argentina, y en el caso del presidente Kirchner, quien eligió Brasil como primer destino luego de su asunción como Jefe de Estado. Y siendo Brasil el país que en más oportunidades visitó el ex presidente argentino.

Néstor Kirchner buscó desde el principio de su gobierno recuperar el espacio perdido frente a América Latina con la crisis de 2001. Con este objetivo utilizó en gran medida el instrumento de la diplomacia presidencial activa.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Miriam Gomes Saraiva. *Op. Cit.*

<sup>40</sup> Mario Rapoport. *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo*. Buenos Aires: Ed. Grupo Norma, 2006. P. 391.

<sup>41</sup> Brasil y Argentina: Política Externa para América Latina en tiempos recientes. Miriam Gomes Saraiva. En *América Latina Hoy*, abril, número 45, Universidad de Salamanca, año 2007. Link: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804507.pdf>

“La reducción de la vulnerabilidad política externa depende de la definición de estrategias prioritarias conjuntas de política internacional con los otros grandes países periféricos y del establecimiento de programas concretos de cooperación económica y política con los países vecinos. Pese a las diferencias entre Brasil y otros grandes estados periféricos, al compartir características e intereses comunes y estar localizados en regiones distantes, sus intereses no son directamente competitivos y por tanto hay condiciones de construir proyectos políticos comunes”<sup>42</sup>.

Aquí encontramos, a través del pensamiento de Samuel Pinheiro Guimarães, una clara referencia a la voluntad de cooperación para alcanzar fines estratégicos, la búsqueda de autonomía es uno de ellos. Pero lo que interesa resaltar es la importancia de compartir una cosmovisión que tiene que ver con los orígenes, la identidad, lo simbólico. Y las representaciones que mencionábamos cobran fuerza, es a partir de allí que se debe intentar construir un destino común. Respetando las diferencias y reforzando las coincidencias.

Encontramos grandes semejanzas en las creencias de ambos mandatarios, si bien su origen político es distinto, por otra parte ambos pertenecen a movimientos populares. Encarnan la lucha por la justicia social que es una de sus banderas, y hasta la lectura acerca de América Latina como escenario ‘natural’ político de ambos países, muestran una clara sintonía que se evidenció en el fuerte impulso de la diplomacia presidencial bilateral.

Esta diplomacia se inscribe en la llamada política exterior de ‘prestigio’ un claro uso del ‘soft power’ en términos de Nye, que adscribe en forma directa al objetivo de posicionamiento internacional al que aspiraban, más allá de sus realidades, ambos países.

---

<sup>42</sup> Samuel Pinheiro Guimaraes. *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional*. Prometeo libros, Buenos Aires, septiembre de 2005. P. 164.

## Anexos

### BRASIL

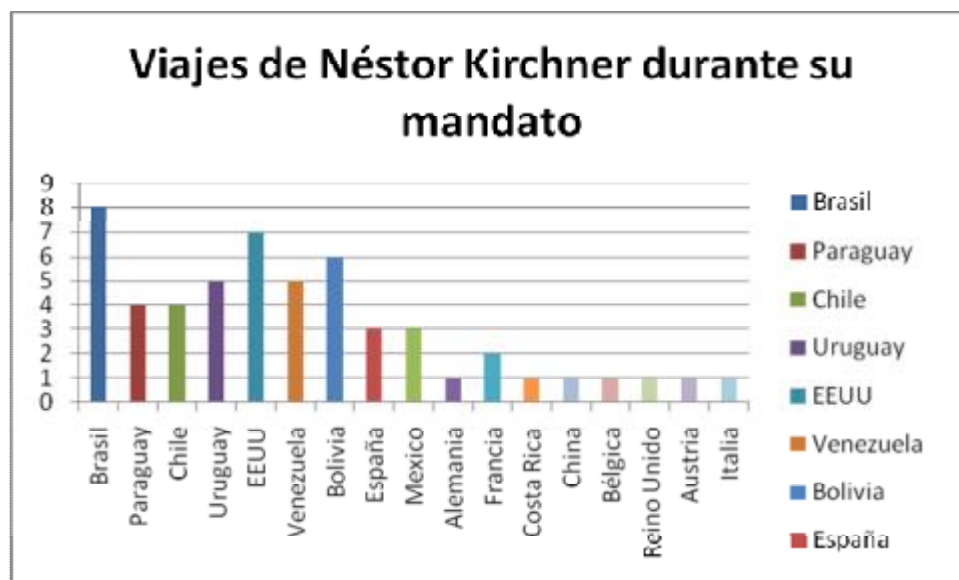
ENCUENTROS BILATERALES LULA - KIRCHNER	
2002	Visita de cortesia à Argentina (Buenos Aires, 2 dezembro)
2003	Visita do presidente da Argentina, Eduardo Duhalde (Brasília, 14 janeiro)
	Visita de cortesia do candidato presidencial argentino, Nestor Kirchner (Brasília, 8 maio)
	Posse do presidente Nestor Kirchner (Buenos Aires, 25 maio)
	Visita de trabalho do presidente da Argentina, Nestor Kirchner (Brasília, 11 junho)
	Reunião de cúpula extraordinária dos presidentes do Mercosul; encontro bilateral com presidente da Argentina Nestor Kirchner (Assunção, 15 agosto)
	Encontros com os presidentes da Argélia, Abdelaziz Bouteflika, da Rússia, Vladimir Putin, da Argentina, Nestor Kirchner, e com lideranças sindicais dos EUA (Nova Iorque, 24 setembro)
	Visita oficial à Argentina e encontros com o presidente Nestor Kirchner (Buenos Aires e El Calafate, Patagonia, 16-17 outubro); declaração sobre o "Consenso de Buenos Aires" (Buenos Aires, 16 outubro)
	Reunião de cúpula do Mercosul, Bolívia e Chile; encontros privados com o presidente da Argentina, Nestor Kirchner, e com o presidente da Comissão de Representantes do Mercosul, Eduardo Duhalde (Montevideu, 16 dezembro)
2004	Visita do presidente da Argentina, Nestor Kirchner (Rio de Janeiro, 15-16 março)
	Abertura da 59ª Assembléia Geral da ONU (Nova Iorque, 21 setembro); encontros com os presidentes da Argentina, Nestor Kirchner,
2005	Participação na IV Cúpula das Américas (Mar del Plata, 4-5 novembro)
	Encontro comemorativo dos 20 anos do processo de integração Brasil-Argentina e assinatura de atos pelos presidentes Lula e Kirchner, com a presença dos expresidentes José Sarney e Raúl Alfonsín (Puerto Iguazú, Argentina, 30 novembro)
2006	Visita de Estado do presidente Nestor Kirchner (Brasília, 18 janeiro)
	Encontro Presidencial Trilateral Brasil-Argentina-Venezuela e reunião de trabalho dos presidentes Lula, Kirchner e Hugo Chávez, sobre cooperação energética na América do Sul (construção de gasoduto) e criação de um Banco do Sul (Brasília, 19 janeiro)
	Visita de trabalho do presidente da Argentina, Nestor Kirchner (São Paulo, 25 abril)

**Fuente:** <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1584ViagVisitLula02a06.pdf>. Cuadro de elaboración propia.

## ARGENTINA

Viajes de Néstor Kirchner durante su mandato (2003-2007)

País	Visitas
<b>Brasil</b>	<b>8</b>
Paraguay	4
Chile	4
Uruguay	5
EEUU	7
Venezuela	5
<b>Bolivia</b>	<b>6</b>
España	3
Mexico	3
Alemania	1
Francia	2
Costa Rica	1
China	1
Bélgica	1
Reino Unido	1
Austria	1
Italia	1
Total	54



Año	Fecha	Destino	Motivo
2003	10 de junio	Brasil	Encuentro con Lula Da Silva para relanzar el MERCOSUR
2003	17 de junio	Paraguay	XXIV Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR
2003	12 de julio	Reino Unido	Reunión con el Primer Ministro Tony Blair
2003	16 de julio	Bélgica	Reunión con Romano Prodi y la cúpula de la Unión Europea
2003	17 de julio	Francia	Reunión con el Presidente Jacques Chirac
2003	18 de julio	España	Reunión con el Presidente José María Aznar
2003	22 de julio	EE.UU.	Reunión con el Presidente George W. Bush
2003	10 de octubre	Uruguay	Battle compromete el apoyo uruguayo en el caso Gelman
2003	15 de noviembre	Bolivia	XIII Cumbre Iberoamericana
2003	16 de diciembre	Uruguay	XXV Cumbre del MERCOSUR
2004	13 de enero	México	Reunión con Horst Kohler (FMI) Reunión con George W. Bush
2004	28 de enero	España	Nuevo respaldo de Aznar y empresarios españoles
2004	28 de febrero	Venezuela	Reunión del G15. Argentina y Brasil consensúan estrategias
2004	13 de marzo	Chile	Reunión con el Presidente Lagos en el Cristo Redentor
2004	16 de marzo	Brasil	Se sella el acuerdo con Brasil para negociar con el FMI.
2004	4 de mayo	EE.UU.	Discurso ante el Consejo de las Américas.
2004	27 de mayo	México	Kirchner no asiste a la III Cumbre de Jefes de Estado de Aca Lat
2004	25 de junio	China	Escala en Rusia donde se entrevista con el Vicecanciller
2004	23 de julio	Bolivia	Acuerdo con el ex Pte Mesa para aumentar la importación de gas
2004	24 de julio	Venezuela	Reunión con el Presidente Hugo Chávez
2004	19 de septiemb	EE.UU.	Participación en la Asamblea General de la ONU
2004	15 de octubre	Bolivia	Acuerdo con el ex Pte Mesa para una mayor provisión de gas
2004	20 de noviembre	Costa Rica	XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado
2004	17 de diciembre	Brasil	Cumbre de MERCOSUR. Insisten en relanzar el bloque
2005	19 de enero	Francia	Reuniones con el Presidente Chirac por Aguas Argentinas
2005	3 de marzo	Uruguay	Arg, Brasil y Venezuela discuten posiciones ante el FMI
2005	15 de marzo	Chile	Reuniones con el Presidente Lagos por las exportaciones de Gas
2005	13 de abril	Alemania	Reunión con el Presidente Horst Kohler
2005	24 de abril	Italia	Visita al Papa Benedicto XVI
2005	10 de mayo	Brasil	Se profundiza la relación bilateral y se negocian inversiones
2005	20 de junio	Paraguay	Cumbre del MERCOSUR
2005	13 de septiemb	EE.UU.	Asamblea de Naciones Unidas
2005	30 de septiemb	Brasil	Cumbre Sudamericana de Naciones
2005	15 de octubre	España	Reuniones con Rodríguez Zapatero
2005	21 de noviembre	Venezuela	Firma de acuerdos comerciales; construcción del gasoducto
2005	9 de diciembre	Uruguay	Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Ingreso de Venezuela



2006	19 de enero	Brasil	Reunión con Lula Da Silva. Nuevo impulso al MERCOSUR
2006	23 de enero	Bolivia	Asunción de Evo Morales como Presidente
2006	11 de marzo	Chile	Asunción de Michelle Bachelet como Presidenta
2006	26 de abril	Brasil	Reuniones con Lula Da Silva y Hugo Chávez
2006	10 de mayo	Austria	IV Cumbre Unión Europea - Latinoamérica y el Caribe
2006	20 de junio	España	Reuniones con el Rey Juan Carlos y Rodríguez Zapatero
2006	04 de julio	Venezuela	Se afianza la relación estratégica
2006	18 de julio	Paraguay	Reuniones con el entonces Pte del Paraguay, Duarte Frutos
2006	18 de septiemb	EE.UU.	Asamblea General de Naciones Unidas
2006	20 de octubre	Bolivia	Acuerdo por la provisión de gas
2006	4 de noviembre	Uruguay	XVI Cumbre Iberoamericana. Negociaciones por las papeleras
2007	19 de enero	Brasil	Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR
2007	21 de febrero	Venezuela	Cumbre de la UNASUR
2007	29 de junio	Paraguay	Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR
2007	31 de julio	Mexico	Reunión con su par, Felipe Calderón
2007	11 de agosto	Bolivia	Reunión con Evo Morales
2007	24 de septiemb	EE.UU.	Asamblea General de Naciones Unidas
2007	9 de noviembre	Chile	Cumbre Iberoamericana

**Fuente:** Cuadros de elaboración propia. Datos extraídos de la Sala de Prensa de Gabinete de Ministros. Nota: “La construcción mediática del aislamiento internacional argentino”. Link: <http://www.prensa.argentina.ar/2011/02/10/16532-la-construccion-mediatica-del-aislamiento-internacional-argentino.php>

## Bibliografía

- **Rafael Duarte Villa y Manuel Trinidad Viana.** *Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el Sur.* Revista de Ciencia Política / volumen 28 / N° 2 / 2008
- **Foglia, Vega y Comini.** *Política Exterior del Brasil bajo la Administración Da Silva: ¿Campaña Electoral o Consolidación de la Integración Regional?.* Link: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e/e2/foglia-vega-comini.pdf>
- **Miriam Gomes Saraiva.** *Brasil y Argentina: Política Externa para América Latina en tiempos recientes.* En América Latina Hoy, abril, número 45, Universidad de Salamanca, año 2007. Link: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804507.pdf>
- **Helio Jaguaribe.** *Argentina-Brasil: Una Alianza Necesaria.* En: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/22/01.pdf>
- **Julio Ramón Lascano y Vedia.** *Política y Diplomacia. Una política institucional hacia el mundo.* Ediciones Tu llave, Buenos Aires, 2007.
- **M. Merle.** *Sociología de las relaciones internacionales.* Madrid: Alianza. 1976, p. 238-260.
- **Miriam Gomes Saraiva.** *Brasil y Argentina: Política Externa para América Latina en Tiempos Recientes.* América Latina Hoy, abril, número 045. Universidad de Salamanca, España.
- **Roberto Miranda.** *Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner.* Anuario 2004 del Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP.
- **Roberto Miranda.** *Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos.* Paper presentado en el IV Congreso de Relaciones Internacionales, UNLP, noviembre, La Plata, 2008.
- **Roberto Miranda.** *Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional.* Relaciones Internacionales N° 37, 2009.
- **Miranda R.** *Hegemonía y Pivote: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina.* Politikós, ICP, Universidad Católica de Santa Fe, 2004.
- **Samuel Pinheiro Guimaraes.** *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional.* Prometeo libros, Buenos Aires, septiembre de 2005.
- **Mario Rapoport.** *El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo.* Buenos Aires: Ed. Grupo Norma, 2006.
- **Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian.** *Argentina, Brasil y Estados Unidos: El desafío de una esfera de cooperación.* En Agenda Internacional N° 2.
- **Emilio Sader y Marco Aurelio García (Comp.)** *Brasil entre el pasado y el futuro.* Primera edición, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010. Traducción Martín Granovsky.
- **Sagrario Ramírez y Jose Ramon Torregrosa.** *Psicosociología de las relaciones internacionales.* Psicología Social Aplicada. Capítulo 7, VVAA (1996), Madrid: Mc Graw-Hill.
- **Alejandro Simonoff.** *Te Quiero Mucho, Poquito, Nada: Las Relaciones Argentino-Brasileñas en la era de Kirchner y Lula.* Relaciones Internacionales N° 29, 2005.
- **Alejandro Simonoff.** *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner.* CONfines 5/10 agosto-diciembre 2009.

## Artículos

- “El plan de Brasil y el rol argentino”. Clarín, 17 de octubre de 2003.
- “Con Brasil, socios para crecer”. Clarín, 15 de octubre de 2003.
- “Cómo Lula posicionó a Brasil en el mundo”. La Nación, 21 de septiembre de 2009.
- “Argentina y Brasil se ofrecen como mediadores en la crisis de Bolivia”. Clarín, 17 de octubre de 2003.

## Links

- <http://horacio-vicioso.blogspot.com/2006/02/la-diplomacia-presidencial.html>
- <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2624&IdSeccion=3>
- <http://www.mundo.com/ultimas-noticias/lula-paso-un-ano-y-tres-meses-de-su-gobierno-en-viajes-al-exterior-9211>