

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Entre el principismo y el pragmatismo. La visión internacional de Argentina en relación a Brasil y Estados Unidos

Roberto Miranda*

1. Introducción

El gran desafío que tuvo la Argentina a principios del siglo XXI fue superar el *default*. Prácticamente su política exterior estuvo recortada por esta realidad. La resolución de los factores más importantes de aquél *default* le despejó el panorama internacional al país. Esto empujó al gobierno nacional a considerar sus relaciones con Brasil y los Estados Unidos, teniendo en cuenta que uno y otro país, por distintos motivos, determinaban el vínculo de Argentina con el mundo. Desde la Casa Rosada se intentó cambiar esta situación, pero no fue posible.

En este trabajo, que forma parte de un proyecto de investigación, analizamos que una de las razones por la cual el gobierno nacional no pudo modificar aquella situación se debió a que en lugar de percibir los bilateralismos con Brasil y Estados Unidos como variables estructurales de la política exterior, los percibió como variables circunstanciales supuestamente manejables. Esta creencia se plasmó a través de actitudes y acciones que confundieron la relación entre el principismo y el pragmatismo en la política exterior. Para este tratamiento consideramos los años 2006 y 2007 de la gestión presidencial de Néstor Kirchner. Fundamentalmente porque la victoria en las elecciones legislativas de fines de 2005 le dio otra legitimidad política a Kirchner, que al año siguiente trató de aprovechar en materia internacional hasta la finalización de su mandato en diciembre de 2007. En otras palabras, fueron dos años en los cuales se dieron condiciones interesantes como para organizar la política exterior del país en torno a su reposicionamiento internacional¹.

2. La agenda mínima

Como es sabido, después de la crisis institucional de fines de 2001, la agenda externa de Argentina estuvo extremadamente limitada por la reprogramación de los vencimientos de la deuda y por la resolución de los factores del *default*. Primero fue el acuerdo de transición de rescate financiero que el ministro de Economía Roberto Lavagna, durante la presidencia interina de Eduardo Duhalde, selló con el Fondo Monetario Internacional en enero de 2003. En setiembre de este año, Lavagna, ya en el gobierno de Kirchner, cerró un acuerdo de mediano plazo con el mencionado organismo multilateral de crédito para refinanciar lo que se debió abonar con anterioridad. En ese mismo momento, el citado ministro lanzó la propuesta de Dubai destinada al canje de bonos de deuda en

* CONICET. UNLP. UNR. miranda@irice-conicet.gov.ar

¹ En un trabajo anterior (Miranda, 2007a), analizamos las expectativas que generó el gobierno nacional a partir de mayo de 2003 en cuanto a las posibilidades de inserción externa. En ese análisis, destacamos que a la política exterior le faltó una agenda cuyos ejes organizaran estrategias destinadas a cumplir con el objetivo de reubicar a la Argentina en un segmento apropiado del sistema internacional.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

cesación de pagos de acreedores privados que, luego de un largo proceso de marchas y contramarchas, culminó a principios de 2005. Un año después, Kirchner decidió cancelar con reservas del Banco Central la deuda de Argentina con el FMI.

El recorte de la agenda significó que en los primeros años de la gestión de Kirchner, el desarrollo de la política exterior tuviera dos ejes fundamentales. Por un lado, esa política fue una suerte de herramienta presidencial dirigida a reforzar la legitimidad gubernamental, aspecto que se puso de manifiesto en las muy singulares negociaciones que la Argentina llevó a cabo con el FMI. Por otro lado, en función de la depreciación internacional en la cual se encontraba el país, la agenda externa no fue sostenida por un proyecto o una estrategia, sino por la necesidad de resolver la cuestión financiera². Por ello, en esa agenda se afianzaron los lazos con Estados Unidos y Brasil³.

Obviamente la relación con Washington tuvo que ver con el vínculo de la Argentina con el FMI. En otras palabras, Estados Unidos a través del subsecretario del Tesoro, John Taylor, tuvo la conducción del entendimiento entre nuestro país y los actores relacionados con el *default*. Este triángulo de negociación prácticamente determinó el capítulo internacional de la Argentina. La excepción fue la alianza con Brasil, que en realidad representó un “refugio diplomático” para tener cierta presencia en el mundo.

Ese bilateralismo y el Mercosur, le permitieron a Buenos Aires disponer de algunos espacios como el sudamericano, pero también le permitieron disentir con Estados Unidos en temas como la inmunidad diplomática para militares de éste país en ejercicios combinados del tipo que se iba a realizar en Mendoza, en 2003. De todos modos, quedó claro que Argentina tuvo una actitud y una acción de acompañamiento a Itamaraty. Por un lado, apoyando la iniciativa brasileña del G-20 en la Conferencia de Cancún de la Organización Mundial del Comercio, en 2003. Por otro lado, sosteniendo las diferencias de Brasilia con Washington en torno al Área de Libre Comercio de las Américas, tanto en la cumbre ministerial de Miami, en 2003, como en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey, en 2004⁴.

3. El “primer contexto externo”

² Sobre la cuestión financiera internacional de la Argentina y las necesidades del gobierno nacional, entre otras, la de resolver la relación con los organismos multilaterales de crédito como la reinserción del país en los mercados mundiales de capitales, ver José Fernández Alonso (2006).

³ Un estudio que trata exhaustivamente los orígenes y el desarrollo de los vínculos de Argentina con Brasil y Estados Unidos en el marco de la política exterior reciente y en base al esquema de las relaciones triangulares, es el de Alejandro Simonoff (2007). Simonoff considera que tanto Brasil como Estados Unidos son las principales variables de las relaciones externas de Argentina, aunque subraya que esto no debe llevar al país a consentir una doble dependencia con ambos actores estatales.

⁴ Los aspectos fundamentales sobre cómo el gobierno de Kirchner planteó su estrategia diplomática en los inicios de su gestión, fueron motivo de la realización de otro trabajo (Miranda, 2004). También sobre la relación especial de Argentina con Brasil, Alberto Arce Suárez (2004) plantea algunas disquisiciones interesantes.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

A medida que la Argentina trataba y resolvía la cuestión financiera, también reconsideraba los lazos con Brasil y Estados Unidos procurando descomprimir su agenda externa. Sin embargo, ambos países se habían transformado en el “primer contexto externo” de Argentina, una situación que había comenzado a configurarse en los noventa y que se acentuó como consecuencia del *default*⁵. La particularidad de este “primer contexto externo” fue la de ser determinante de la relación con el mundo. Más allá de considerar las asimetrías, en esa época por razones políticas y comerciales Brasil fue crucial en orden a evitar una mayor presión norteamericana sobre la vulnerabilidad argentina y, paralelamente, Estados Unidos, aunque no se quería aceptar, era una pieza básica para que desembarcaran inversiones directas en el intento de que éstas escoltaran el crecimiento productivo, bendecido por los precios internacionales de los *commodities*⁶.

En algunos aspectos la agenda externa logró abrirse en busca de una diversificación diplomática y económica⁷. No obstante, al gobierno argentino le resultó complicado perforar aquél “primer contexto externo”. Entre otros motivos podemos destacar dos. Uno estuvo relacionado con el liderazgo brasileño en la subregión, que entre 2004 y 2005 fue bastante contundente por sus iniciativas diplomáticas, como la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y la participación activa del Planalto e Itamaraty en la estabilidad democrática del subcontinente. Otro motivo fue que después del canje de bonos de deuda, primero Taylor y luego su sucesor, Randal Quarles, en medio de elogios por la recuperación económica de nuestro país, dejaron en claro que una estrategia dirigida a los acreedores que no habían aceptado la propuesta de Dubai, era una condición necesaria para que Washington ayudara a Buenos Aires en la vuelta al mercado mundial de capitales.

Las alternativas que pergeñó el gobierno argentino para morigerar el carácter determinante que tenían las relaciones con Brasil y Estados Unidos, no arrojaron los escenarios esperados. Lo que parecía ser una referencia principal para una política exterior diferente, finalmente no lo fue⁸. Tanto la profundización de la alianza estratégica con Venezuela a fines de 2005, como el generoso apoyo que el presidente del gobierno de España, José Rodríguez Zapatero, le prestó a nuestro país, fueron

⁵ Al respecto puede verse el punto de vista de Guillermo Figari (1997) sobre la “doble dependencia” que la Argentina comenzó a tejer en los noventa.

⁶ Debemos tener en cuenta que “el prolongado período de reestructuración (de la deuda externa) no afectó el dinamismo de la actividad económica que creció sostenidamente durante 2004 y 2005” (Berrettoni, 2007).

⁷ En realidad la diversificación fue esencialmente comercial. Vale señalar que la Argentina logró, junto al fuerte crecimiento de sus exportaciones, una importante variación tanto en los productos que vendió como en los destinos a los que llegaron esos productos.

⁸ Elsa Llenderozas (2006) sostiene que el gobierno de Kirchner desplegó “más un estilo de posicionamiento internacional que una política exterior consistente”. Por ejemplo, por el triunfo electoral de 2005, Kirchner intentó “un nuevo juego de alianzas, un mayor acercamiento a liderazgos conflictivos en la región como son la figura de Hugo Chávez y de Fidel Castro”.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

soportes circunscritos que no alcanzaron para poner la debilidad internacional de Argentina en otro lugar al que estaba por las consecuencias del *default*.

4. La visión argentina

En verdad, el ensayar la diversificación política y comercial ha sido una pretensión sumamente válida del gobierno argentino a pesar de la tibieza y desprolijidad en la forma en que se la encaró, y de que los frutos no fueron los imaginados. Sobre todo porque el país debía abandonar la depreciación internacional en la que estaba para encontrar su reposicionamiento en el mundo, lo cual no era otra cosa que ensanchar la agenda externa tratando de quebrar el aislamiento. En este sentido, hubo una combinación de aspectos principistas y pragmáticos en la política exterior.

Por un lado, Argentina buscó segmentos posibles para estar presente en las relaciones internacionales, por ejemplo, mediante el discurso y la acción sobre temas vinculados al “poder blando”, como la defensa de la democracia y de los derechos humanos⁹. En este orden, teniendo como telón de fondo una fuerte apuesta por el multilateralismo diplomático, Buenos Aires trató de lograr cierto prestigio internacional y de convertirse en un ícono de ejemplaridad regional. Por otro lado, el auxilio financiero de Venezuela fue sostenido políticamente en medio de la desconexión que los factores del *default* todavía vigentes habían tendido en la relación de Argentina con los países centrales. Justamente, el “estar” con el presidente Hugo Chávez obligaba a una práctica de dos andariveles: en uno, mostrando la solidaridad para con el gobierno venezolano atento a los petrodólares, otro, exhibiendo un esfuerzo regional que se suponía destinado a “contener” el proyecto político de este gobierno evitando una imagen de simbiosis ideológica.

La mezcla de estilos y conductas principistas y pragmáticas, no ocultó un problema subyacente en la relación de Argentina con el mundo, como era el tipo de percepción que el gobierno nacional tenía con respecto al “primer contexto externo”¹⁰. El problema estuvo en que en lugar de percibir los bilateralismos con Brasil y Estados Unidos como variables estructurales condicionantes de la vida externa argentina, fueron percibidos como variables circunstanciales que, supuestamente, la diplomacia de la Casa Rosada iba a manejar con cierta comodidad y estabilidad¹¹. El haber entendido que la relación con Brasil y Estados Unidos respondía a una lógica de contingencia, significó subestimar las razones por las cuales ambos actores circundaron la agenda externa argentina, no sólo por una cuestión temporal dada a través de la persistencia, sino

⁹ Al respecto ver una columna de Juan Tokatlian (2006).

¹⁰ Algunas consideraciones sobre estilos y conductas del gobierno de Kirchner relacionadas con el principismo y el pragmatismo pueden verse en Roberto Russell (2006). También se pueden tener en cuenta las diferencias entre Carlos Escudé (2003) y Vicente Palermo (2006) sobre el sesgo y los desplazamientos de la política exterior de Kirchner.

¹¹ En un trabajo anterior (Miranda, 2008) fundamentamos esta hipótesis en el marco de las posibilidades de inserción de la Argentina en el mundo a partir de la situación en la que se encuentra en estos tiempos.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

también por una cuestión cualitativa, ya que uno y otro -directa o indirectamente- estaban involucrados en las relaciones internacionales de nuestro país.

5. La amistad brasileño-estadounidense

Una de las razones que explica el carácter estructural que tenía para la Argentina la intermediación de Brasil y Estados Unidos en su conexión con el mundo ha sido, precisamente, la alianza histórica y estratégica entre estos dos países. Una alianza que paradójicamente, de 2002 a 2007, se movió entre la muy buena integración de Buenos Aires con Brasilia y la complicada relación de la Casa Rosada con la Casa Blanca.

Cabe recordar que la clase dirigente de nuestro país a menudo ha sido indiferente ante la relación entre la potencia hegemónica y el Estado pivot. Esa indiferencia implicó desconocer, en más de una oportunidad, cómo impactaba el entendimiento político y militar entre Brasilia y Washington en las relaciones externas de la Argentina y en el escenario regional¹². También, significó ignorar uno de los fundamentos de la alianza como era el objetivo de conservar los intereses comunes y complementarios entre ambos países, objetivo que prácticamente nunca estuvo en riesgo gracias al diálogo estable y armónico que a través del tiempo moldeó la agenda bilateral, resolviendo diferencias y compartiendo beneficios.

Las discrepancias, y hasta los distanciamientos, más comerciales que diplomáticos, que Brasil tuvo con Estados Unidos en lo que va del siglo XXI, no han agrietado esta relación cuando en algunas ocasiones la apariencia tendía a indicar lo contrario. Más aún, por distintos motivos, ese bilateralismo se ha acentuado significativamente, y el gobierno argentino no contempló esta articulación política creyendo que los disensos entre Brasilia y Washington se planteaban en términos absolutos. Justamente, sobre la trascendencia de la alianza entre los citados países, más allá de las divergencias circunstanciales, podemos mencionar dos cuestiones que estuvieron presentes durante 2006 y 2007.

Por un lado, la anuencia de Estados Unidos para que Brasil se re-militarice en vista de la compra venezolana de armamento, luego del cortocircuito generado por Washington destinado a impedir que Brasilia le vendiera a Caracas¹³. El rearme de Venezuela, que se incrementó en 2005, encendió la alarma brasileña a tal punto que Marco Aurelio García, asesor de relaciones internacionales del gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva, habló de la posibilidad de una “guerra fría” regional siendo el antinorteamericanismo de Chávez una de las mayores preocupaciones de Brasilia¹⁴.

¹² Roberto Russell y Juan Tokatlian (2004), desde un enfoque neoinstitucionalista, estiman que la Argentina, para no quedar fuera de esta relación tan especial entre Brasil y Estados Unidos, debería formar parte de un esquema de cooperación que comprometa a los tres países por igual.

¹³ Brasil, como país exportador de armas, fue advertido por la administración de George Bush sobre lo negativo que era abastecer a Venezuela de aviones militares.

¹⁴ En 2005, Venezuela ocupaba el segundo lugar en América del Sur en gasto en renovación de armamento después de Chile, con 2.200 millones de dólares contra los 1.342 de Brasil.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

A partir de esta situación se hizo cada vez más evidente la diferencia entre Brasil y Venezuela en torno a la relación de los respectivos proyectos políticos con la dimensión estratégico-militar. La avanzada de Chávez en materia de armamentos se vinculaba con el objetivo de estructurar un bloque militar sudamericano, como cuando propuso crear una fuerza regional para contrarrestar la influencia de Estados Unidos y en virtud de sus lazos con Rusia, China e Irán. Obviamente que este desafío no tenía nada que ver con la política exterior brasileña que, como siempre, había descartado de plano todo reto estratégico-militar a los norteamericanos.

Por ello, no fue casual que Lula decidiera aumentar hasta el 50% el presupuesto en defensa y planificar a futuro el rol de sus fuerzas armadas. Sin duda que esta decisión fue una respuesta al proyecto de Chávez y el origen de otra propuesta relativa a la defensa y seguridad sudamericana. Pero también fue una respuesta relacionada con la compatibilidad de Brasilia con Washington a través de la cual Brasil trataba de fortalecerse en la Amazonia a cambio de ser el interlocutor estratégico-militar de Estados Unidos en Sudamérica¹⁵.

Por otro lado, y en conexión con lo anterior, debemos destacar la preferencia política de Estados Unidos por Brasil, la cual quedó demostrada en la reunión presidencial de Camp David, a fines de marzo de 2007¹⁶. Después de esta reunión, por cierto todo un símbolo diplomático, la agenda bilateral se reforzó considerablemente. Washington logró que Brasilia acompañara su proyecto de producción de etanol orientado a reducir la dependencia del petróleo, lo cual despertó una tensión entre Lula y Chávez en la Primera Cumbre Energética Sudamericana, realizada en la Isla Margarita a los pocos días de Camp David. Por supuesto que esta iniciativa de Bush pretendió ser un soporte del hegemon para el pivot en medio del multilateralismo subregional. Brasilia, por su parte, obtuvo lo que había buscado por mucho tiempo: que Estados Unidos se pusiera a trabajar de manera conjunta en el objetivo de un asiento permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ante la eventual reforma de este órgano¹⁷.

6. La primacía brasileña

¹⁵ La cuestión de la Amazonia es uno de los temas sensible de la agenda bilateral entre Brasil y Estados Unidos. Uno de los puntos de la discordia ha sido cómo defender la Amazonia. Ver *Le Monde diplomatique*, 2008, 106.

¹⁶ Cabe recordar que en 1998, el presidente Bill Clinton recibió a su par brasileño Fernando Cardoso, pero en forma privada. En cambio la visita de Lula fue oficial.

¹⁷ Es importante subrayar que en mayo de 2005, el canciller Rafael Bielsa tuvo un duro cruce verbal con el vice-canciller brasileño, Samuel Guimarães Pinheiro, a propósito de la aspiración de Itamaraty para ocupar el posible asiento permanente en el Consejo de Seguridad que le correspondería a América Latina. En esta discusión, que se generó en Luxemburgo en el encuentro entre ministros de relaciones exteriores de la Unión Europea y el Grupo de Río, Chile inclinó su simpatía por Brasil mientras que México apoyó el cuestionamiento que hizo la Argentina.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Otra de las razones que explica que Brasilia y Washington cercaron la agenda externa argentina, ha sido la primacía de Brasil sobre Venezuela en la competencia que se abrió entre ambos países por el rol influyente en Sudamérica, cuando desde nuestro país se especulaba con la idea de un equilibrio subregional distinto¹⁸. Desde Buenos Aires se había imaginado un esquema de poder entre Argentina, Brasil y Venezuela a partir de la estructura institucional del Mercosur. El empeño para que el ingreso de Venezuela al bloque tuviera la mayor celeridad posible, fue uno de los objetivos diplomáticos que se propuso Kirchner contrastando con la prudencia de Lula que, si bien impulsó la actitud integracionista, debió contemplar la resistencia doméstica a tal incorporación¹⁹.

Desde ya que las urgencias de la Casa Rosada eran diferentes a las del Planalto. Sin embargo, más que esto debemos subrayar tres aspectos que a nuestro entender la Argentina no consideró acabadamente en su intento por configurar el mencionado esquema de poder. Primero, Brasil si bien estaba comprometido con la integración sudamericana, paralelamente ya se auto-percibía como una potencia regional con capacidades mínimas para liderar el subcontinente por encima de los multilateralismos de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercosur. En otras palabras, era un país que se diferenciaba del resto y que por lo tanto había comenzado a manejar otro lenguaje en las relaciones intrarregionales desde una posición internacional distinta. Un ejemplo de este comportamiento ha sido la forma en que fue manejando su diplomacia en la “mesa chica” de las negociaciones de la Ronda de Doha sobre la liberalización del comercio mundial, como el agrícola y el industrial²⁰.

En segundo lugar, las expectativas en torno al Mercosur eran disímiles. Argentina creyó que había una apuesta brasileña por dinamizar y profundizar el nivel de integración del bloque, sobre todo cuando éste fue una pieza clave en la estrategia de oposición al ALCA. Sin embargo el Mercosur fue una excusa política ante Washington, ya que Brasil no dependía estructuralmente de éste grupo. Basta considerar el origen, los intereses y las negociaciones que desembocaron en la puesta en vigencia del Mecanismo de Adaptación Competitiva, a principios de 2006²¹. Este tal vez ha sido uno de los casos

¹⁸ Sobre la disputa por el rol influyente en Sudamérica y el papel de la Argentina, hemos analizado, por un lado, el liderazgo de Brasil y sus roles hegemónicos, y por el otro, la irrupción venezolana en la política subregional y las aspiraciones del proyecto de Chávez con respecto al subcontinente (Miranda, 2007b).

¹⁹ Además, sobre el gobierno de Lula hubo una fuerte presión del embajador de Estados Unidos en Brasilia, John Danilovich, para que Brasil abandonara a Argentina y Venezuela y se volcara al ALCA, junto a Chile y México.

²⁰ Vale subrayar que en la reunión de Lahore (Pakistán), en abril de 2007, Argentina, junto a otros países, advirtió sobre diferencias con Brasil y su involucramiento en el G-6 de la OMC. Las divergencias también se trasladaron al seno del Mercosur.

²¹ El MAC fue una consecuencia directa de la propuesta de fondo que Lavagna le presentó al gobierno de Lula en setiembre de 2004 referida a la armonización de las estructuras económicas de Argentina y Brasil. Desde Brasilia hubo demoras en la respuesta y recién a partir de mayo de 2005 comenzó a trabajar, seriamente, sobre medidas que trataran de proporcionar satisfacciones a la demanda de Buenos Aires. Obviamente estas medidas estuvieron muy lejos del contenido de la propuesta de Lavagna.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

a través del cual la Argentina demostró no estar preparada para discutir y negociar en el marco de la asimetría que se daba entre los dos países²².

Por último, mientras desde nuestro país se pensaba en un esquema de poder entre Argentina, Brasil y Venezuela, no se tenía del todo claro cuáles eran los límites del apoyo que debía brindársele a Chávez, entre otras cosas, por su irreverencia con respecto al Mercosur. En este sentido, la confrontación entre el Senado brasileño y el gobierno venezolano a mediados de 2007, a propósito del pedido de aquél para que éste reconsiderara la cancelación de la licencia de un canal de televisión, fue el disparador de la crítica de Chávez al Mercosur calificándolo de “mecanismo de integración viejo, que hace aguas”. Esta situación excedió la idea de Kirchner de contrabalancear el poder brasileño, ya que esto se planteó en términos conflictivos, lo cual iba en contra de la relación que él tenía con Lula y, al mismo tiempo, ponía a la Argentina en el dilema de cómo sostener a Venezuela cuando éste país decía querer ingresar al Mercosur y paralelamente criticaba al bloque; también cuando el contraste de visiones entre Brasilia y Caracas sobre la política regional se tornaba ríspido y en apariencia irreconciliable.

7. El nexo entre diplomacia y negocios

Una tercera razón a través de la cual es posible considerar el carácter estructural que tenía la relación de Argentina con Brasil y Estados Unidos, no percibida de esta forma por el gobierno, ha sido -en el caso norteamericano- la repercusión negativa que para mejorar el clima de inversiones en el país tuvo la actitud diplomática defensiva sostenida ante Washington. En este sentido, la Casa Rosada no quiso vincular sus diferencias diplomáticas con la Casa Blanca para el tratamiento de los factores del *default* que estaban pendientes, y cuyos re-direccionamientos podían haber conectado más fácilmente al gobierno con los inversionistas²³.

En otras palabras, Kirchner pensó en una relación directa con los inversionistas descartando la intermediación del gobierno norteamericano. La frustración de Tom Shannon, secretario adjunto de estado para asuntos del hemisferio occidental de Estados Unidos, por acercar las posiciones políticas de ambos países empujó al gobierno de Bush a no darle crédito a la Argentina ante empresarios y agentes económicos que diseñan las estrategias de negocios internacionales desde su país. De algún modo esta frustración se explica por la actitud defensiva de Buenos Aires frente a las presiones del

²² Otra de las cuestiones a través de la cual la Argentina puso en evidencia su incapacidad para la discusión y la negociación, ha sido el tremendo déficit comercial con Brasil. Como ejemplo, en 2005, el déficit se duplicó y llegó al máximo histórico: 3.676 millones de dólares. Las importaciones argentinas de Brasil crecieron el 34.5% y las manufacturas industriales tuvieron que ver con ese incremento.

²³ Durante 2007, el gobierno nacional en más de una ocasión planteó su intención por resolver la deuda que tenía la Argentina con el Club de París. Sin embargo detrás de esta expresión de deseo, existía el criterio de llegar a la mayor parte de los países del Club sin recurrir a las “facilidades políticas” que podían brindar los norteamericanos y, menos aún, la participación del FMI.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Departamento de Estado y sus cuestionamientos públicos a Kirchner, principalmente por la cercanía política con Chávez²⁴.

Para Estados Unidos, el apoyo de Kirchner a Chávez significaba ubicar a la Argentina en el lugar en el que estaban países que tenían fuertes disensos estratégico-militares con Washington y que eran aliados de Venezuela, como Rusia y China, o bien que formaban parte de la llamada “lista negra” confeccionada por Bush, como Irán, Corea del Norte, Cuba, Myanmar, Zimbabwe y Bielorrusia. Quizás esto era una exageración en términos diplomáticos. Lo cierto era que Estados Unidos quería aislar a Venezuela de Sudamérica al considerar que Chávez piloteaba un “liderazgo autoritario”, y veía que la posición de Buenos Aires implicaba un obstáculo serio²⁵.

El gobierno de Kirchner adoptó una actitud defensiva hasta el punto de criticar abiertamente a Estados Unidos como no lo había hecho en los primeros años de su gestión, porque tanto su acompañamiento a Washington en los temas vinculados a la lucha contra el terrorismo internacional, como el reclamo de colaboración a Teherán realizado en la Asamblea General de las Naciones Unidas por la cuestión del atentado a la AMIA, parecieron ser estériles frente a los pedidos del Departamento de Estado para que abandonara a Chávez²⁶. En suma, Kirchner no pudo crear un clima favorable destinado a atraer inversiones al país de círculos privados norteamericanos e internacionales que rutinariamente consultan, discuten y presionan sobre los decisores de Washington, mientras el gobierno argentino confrontaba con las autoridades políticas de Estados Unidos por la justificación de su fuerte amistad con la administración venezolana²⁷.

²⁴ A mediados de 2007, Argentina y Venezuela firmaron importantes acuerdos como la construcción de una planta regasificadora con una inversión de 400 millones de dólares y el establecimiento de un sistema de “seguridad energética” basado en el intercambio tecnológico. A esto se agregó la discusión de un nuevo préstamo para la Argentina con la compra venezolana de bonos desvalorizados por 500 millones de dólares con un interés caro, reiterando la práctica iniciada en 2005 a través de la cual ya se habían acumulado 4700 millones de dólares por la adquisición que hizo Caracas de títulos de nuestro país.

²⁵ Esta situación quedó en claro cuando en setiembre de 2006, Argentina decidió apoyar la candidatura de Venezuela como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Justamente Shannon habló del problema de los “liderazgos autoritarios” en América Latina, y al mencionar a los países de la región con gobiernos de “visión democrática” no citó a la Argentina. Por otra parte, a fines de setiembre de 2007 desde el Congreso norteamericano circuló la opinión bipartidista de desaprobación a la afinidad política de Kirchner con Chávez.

²⁶ Es importante destacar que en junio de 2007, el gobierno norteamericano elogió a la administración Kirchner por las leyes de lucha contra el terrorismo internacional y de represión al financiamiento de este fenómeno.

²⁷ En 2006 Argentina volvió a reiterar el estancamiento de la inversión extranjera directa ya que no pasó los 5.000 millones de dólares. En cambio Brasil (con 18.78 millones de dólares con respecto a los 15.07 en 2005) como Chile (con 8.000 millones con respecto a los 7.000 millones), registraron un crecimiento de la inversión según datos suministrados por la UNCTAD. Por otra parte, de acuerdo a la CEPAL, en 2007 la inversión norteamericana benefició claramente a Brasil, México, Chile y Colombia.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

8. La percepción internacional y la relación entre principismo y pragmatismo en la política exterior

Por haber percibido los bilateralismos con Brasil y Estados Unidos como variables circunstanciales de su contexto externo, la política exterior argentina demostró la paradoja de procesar desproporcionadamente sus actitudes principistas y pragmáticas. Por un lado, enmarcó su relación con Brasil sobre la base de principios vinculados a la integración, el multilateralismo y la estabilidad democrática en la región, los cuales fueron defendidos coherentemente a través de distintas acciones diplomáticas.

Sin embargo esa relación careció de una dosis de pragmatismo como consecuencia de no haber advertido que sus disensos con Brasil, en algunas cuestiones, estuvieron vinculados a los intereses que comparten Brasilia y Washington producto de los lazos históricos y estratégicos entre ambas capitales. Asimismo, esa falta de pragmatismo fue evidente cuando Buenos Aires se encontró con la creciente primacía brasileña en torno a la política regional. Brasil, desde diciembre de 2004, claramente se había ubicado en su rol de líder regional y la Argentina, durante 2006 y 2007, fue indiferente a esta realidad arrolladora. Mientras nuestro país seguía proponiendo un diseño de cooperación regional por consenso, Brasil fue impulsando un esquema de cooperación por liderazgo a través de una política diplomática de objetivos ambiciosos y sustentables.

Por otro lado, el pragmatismo de la política exterior argentina apareció con sobredosis cuando trató de eludir el “primer contexto externo”, como así también cuando intentó contrarrestar el poder de Brasil en América Latina. Esa sobredosis estuvo presente en el vínculo con Venezuela, en 2006 y 2007. Esto debilitó el “poder blando” sostenido desde Buenos Aires como uno de los pilares fundamentales de su principismo, ya que el país fue perdiendo capacidad de atracción internacional a pesar de los valores que esgrimía en diversos foros de la diplomacia multilateral y frente a situaciones conflictivas que ponían en riesgo la integración regional o la democracia en Sudamérica.

9. A modo de cierre

Argentina no pudo manejar la relación con Brasil y Estados Unidos como creyó que lo haría. Una vez más el cómo se observa una situación externa dada es un aspecto relevante a la hora de decidir la política exterior. Nuestro país quiso desplazar la gravitación del eje de su contexto externo hacia otra perspectiva como actor internacional, moderando los factores que determinaban sus agendas con el hegemon y el pivot. Por distintos motivos se especuló que 2006 era el momento para iniciar ese proceso de política diplomática.

La intención tenía un punto de apoyo sólido tanto por el escenario político y económico doméstico, como por los espacios favorables que daban las relaciones internacionales. Hubo actitudes y acciones de sesgo autonomista que procuraron darle un sentido propio al corrimiento del eje del contexto externo, por ejemplo, tratando de enfatizar que la disidencia con Washington en realidad era con la administración Bush, como así también mostrando cierta apatía ante las iniciativas diplomáticas del gobierno de Lula.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Sin embargo Argentina no pudo evitar su marco internacional principal. Es cierto que no estaba en condiciones materiales porque todavía padecía los efectos de la crisis de 2001 y trataba de consolidar su recuperación económica. Pero también es cierto que la relación con Brasil y Estados Unidos no era sólo con Lula y con Bush. Tampoco la relación con uno y otro país era eventual, por la profundidad y complejidad de la misma. Una visión diferente era considerar la severidad de la intercesión que ambos bilateralismos tenían en el vínculo de Argentina con el mundo. Tal vez, en base a esta referencia, debió estar el aporte pragmático en la política exterior de ese momento.

Referencias bibliográficas

- Arce Suárez, Alberto (2004) “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?”, *Revista Cidob d’Afers Internacionals*, 65.
- Berrettoni, Daniel (2007) “La economía argentina en la pos-convertibilidad”, en Autores Varios, *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones de Argentina, Chile y México*. Bs.As.: GEL, 35-50.
- Escudé, Carlos (2003) “La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un Estado parasitario”, *Fundación Atlas 1853*, Bs.As.
- Fernández Alonso, José (2006) “La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default”, en Autores Varios, *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner*, CERIR-Universidad Nacional de Rosario, V.1, T.IV, 31-88.
- Figari, Guillermo (1997) *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Bs.As.: Memphis.
- Llenderozas, Elsa (2006) “La política exterior de Kirchner 2003-2006”, ponencia presentada en el VIII Congreso Chileno de Ciencia Política “Democracia e igualdad: desafíos políticos, institucionales e internacionales”, Santiago, PUC.
- Miranda, Roberto (2004) “Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner”, *Anuario 2004 de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Miranda, Roberto (2007a) “La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007”, *Anuario 2007 de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Miranda, Roberto (2007b) “Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica”, en Autores Varios, *El presente internacional de Argentina: cuestiones de su agenda de política exterior*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto, 25-78.
- Miranda, Roberto (2008) “El retorno de Argentina al mundo”, *Agenda Internacional*, Bs. As., 15:54-67.
- Palermo, Vicente (2006) “La política exterior argentina”, *Escenarios Alternativos*, 46.
- Russell, Roberto, “Es difícil explicar a Kirchner”, *La Nación*, 24.09.2006.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan (2004) “Argentina, Brasil y Estados Unidos: el desafío de una esfera de cooperación”, *Agenda Internacional*, Bs. As., 2:16-30.
- Simonoff, Alejandro (2007) “La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos”, en Autores Varios, *Transitando*

IV Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata, República Argentina, 26, 27 y 28 de noviembre de 2008

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

los inicios del siglo XXI. Las relaciones de Argentina, Chile y México. Bs.As.: GEL, 69-95.

- Tokatlian, Juan, “Argentina y Colombia: la diplomacia humanitaria”, *Clarín*, 08.02.2006.