



PERCEPCIONES ARGENTINAS DE BRASIL: AMBIVALENCIAS Y EXPECTATIVAS

Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian

Working Paper n° 19, Julio de 2011



Percepciones Argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas

Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian¹

I. Introducción

Este trabajo explora las distintas percepciones de las élites argentinas sobre las relaciones de Argentina con Brasil y sobre el papel de ambos países en América Latina desde la década del noventa en adelante, con especial énfasis en la etapa que corresponde a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Cuatro aspectos son tenidos especialmente en cuenta: a) la relevancia asignada al vínculo con Brasil por los gobiernos y las elites argentinas; b) la forma en que estos mismos actores perciben el ascenso y rol de Brasil en el plano regional y global; c) las visiones existentes acerca de la creciente presencia de empresas brasileñas en Argentina; y d) las percepciones sobre el impacto que ejercen en la relación bilateral factores hemisféricos o regionales –por ejemplo, la disminución relativa de la presencia de Estados Unidos en América del Sur o el protagonismo de Venezuela- y factores globales –por ejemplo, el proceso de redistribución de poder internacional y el crecimiento de la demanda de *commodities* por parte de China y otros países de Asia-. El trabajo concluye con una visión prospectiva –en este caso la nuestra- sobre el lugar que tendrá Brasil en los próximos diez años en la política exterior y las relaciones internacionales de Argentina. La dinámica política interna es un factor insoslayable en todo análisis sobre escenarios futuros de la relación bilateral. Es un territorio incierto, aunque adelantamos lo siguiente: un muy probable segundo mandato del gobierno de Cristina para los próximos cuatro años y un papel fundamental de Brasil en las relaciones internacionales de Argentina con independencia de quienes gobiernen el país en la segunda década del siglo XXI.

Hablamos de “percepciones” porque, como es natural, no existe una “percepción” de las élites argentinas de Brasil y de la relación bilateral. Además, distintas visiones pueden encontrarse al interior de los diferentes grupos sociales que tienen intereses particulares en el vínculo con el país vecino, tales los casos de los círculos empresarios o de la propia Cancillería. Sin embargo, hasta la crisis de 2001 pueden identificarse de modo general una visión “dominante” y una visión “secundaria” de Brasil. En nuestro libro *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*² (Russell y Tokatlian, 2003) analizamos

¹ Profesores de relaciones internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

² Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

ambas visiones en cada una de las etapas que corresponden a los tres modelos de inserción internacional seguidos históricamente por Argentina hasta 2001: I) el de la “relación especial” con Gran Bretaña que se extiende desde fines del siglo XIX hasta la crisis de 1930; II) el paradigma “globalista” que comienza a mediados de los cuarenta y llega hasta el fin de la Guerra Fría; III) y la estrategia de “aquiescencia pragmática” iniciada a principios de los noventa y que, con diferentes gradaciones, orientó la política exterior del país hasta el fin anticipado del gobierno de la Alianza en diciembre de 2001.³

CUADRO 1: La “visión” del Brasil en la política exterior argentina

Paradigma	Visión dominante	Visión secundaria
Relación especial con Gran Bretaña	irrelevancia económica, superioridad cultural/racial y rivalidad geopolítica	concierto/ cooperación/ sociedad
Paradigma globalista	competencia/ creciente sentimiento de inferioridad Argentina como socio menor	alianza político-económica/ sociedad
Estrategia de “aquiescencia pragmática”	alianza económica y vínculo político subordinado a la relación con los Estados Unidos política exterior brasileña anacrónica	alianza estratégica/ sociedad/ comunidad

Este esquema, que nos parece útil para comprender las percepciones de las elites argentinas sobre las relaciones con Brasil a lo largo del siglo XX, quizás ya no resulte adecuado para tratar el mismo tema a partir de la crisis de 2001 por dos razones básicas. Primero, porque desde ese momento hasta el presente, el país no ha establecido una estrategia clara de inserción internacional. En efecto, la crisis cerró el ciclo inaugurado en los noventa y lo que vino después ha estado lejos de ofrecer un nuevo paradigma de política exterior. Segundo, porque la separación entre visiones dominantes y secundarias ha perdido el sentido que tenía en el siglo pasado. Hay claras diferencias entre las elites sobre el modo de relacionarse con Brasil pero existe al mismo tiempo un alto consenso en el sentido de que el país vecino tiene un papel fundamental en las relaciones exteriores de Argentina. Las visiones a favor de un vínculo más estrecho y prioritario con Estados Unidos se han diluido al tiempo que se fortalecen las voces que perciben a Asia en un lugar similar al que tuviera Gran Bretaña para Argentina durante la vigencia del modelo de la “relación especial”. Las dificultades del Mercosur son un factor que también ha jugado a favor de quienes promueven políticas más liberales y aperturistas con el foco puesto en Asia. Sin embargo, incluso para estos sectores, el vínculo con Brasil es considerado de enorme importancia. Así, y a diferencia de las

³ A cada una de estas etapas corresponden distintas visiones de Brasil que se correlacionan con seis variables principales: los incentivos del sistema político internacional y de la economía mundial, el papel de Estados Unidos en la relación con el “otro”, los cambios en la distribución de los atributos de poder relativo de Argentina y Brasil, las intenciones percibidas de Brasil en materia de política exterior, la estrategia de desarrollo nacional promovida por las distintas fuerzas sociales que detentaron el poder en Argentina y la evolución de su política y economía internas.

etapas anteriores que hemos mencionado, no existen visiones secundarias que se opongan al creciente consenso sobre la centralidad de Brasil para Argentina.

Este punto nos lleva a realizar dos comentarios finales para concluir nuestra introducción. En primer lugar, nos parece que estamos entrando en un segundo ciclo largo de visiones convergentes sobre el lugar de Brasil en la política exterior argentina que puede contraponerse a las miradas también convergentes que caracterizaron la forma dominante en la que fue percibido nuestro vecino por las elites argentinas durante la mayor parte del siglo XX. Las visiones actuales sitúan a Brasil en el lugar de un socio estratégico mientras que las del pasado estuvieron claramente marcadas por el signo de la rivalidad. En efecto, civiles y militares, conservadores y liberales, empresarios y trabajadores, nacionalistas e internacionalistas, derechistas e izquierdistas, por igual, aunque con distintos supuestos y argumentos, percibieron a Brasil como a un rival. Las visiones que apuntaban a fortalecer la cooperación bilateral para encarar con criterios comunes los temas internacionales y los problemas del subdesarrollo fueron superadas por los enfoques de política de poder que enfatizaban la competencia y la lucha por la influencia en el espacio sudamericano. Hacia fines de los cincuenta, percepciones compartidas sobre la realidad regional y mundial posibilitaron un acercamiento inédito entre Argentina y Brasil que, sin embargo, quedó trunco por la situación política interna de los dos países. A partir de la segunda mitad de los sesenta, la agenda de política exterior argentina hacia América del Sur fue dominada por la preocupación sobre la marcha ascendente de Brasil, que se reflejaba en el incremento de su gravitación política y económica en la subregión. Un nuevo aspecto comenzó a adquirir peso en la relación bilateral: la distribución de poder a favor de Brasil que fue generando una situación de creciente asimetría para convertirse en un rasgo característico del vínculo entre los dos países. Sobre esta importante cuestión se ordena nuestro segundo comentario. Por una parte, las primeras percepciones de la asimetría con Brasil como un problema para Argentina se expresaron en los años sesenta, siempre en clave de rivalidad, desde dos vertientes: la geopolítica, que colocaba el acento en el desequilibrio del poder entre ambos países con manifiesta envidia por los resultados del “milagro brasileño”; y la teoría de la dependencia, que destacaba el peligro del “subimperialismo brasileño” en la Cuenca del Plata y el papel de Brasil, a partir de una alianza privilegiada con Washington, de gendarme de Estados Unidos en la subregión. Rescatamos estas dos percepciones porque aún quedan resabios de ambas que aparecen bajo otras formas, propias de este tiempo.

Por otra parte, la cuestión de la asimetría ya era un tema instalado en la percepción de las elites argentinas cuando se inicia el proceso de democratización en ambos países. Ese momento, que posibilitó un cambio cualitativo de la relación bilateral –el paso de la visión de rivales a la de socios–, implicó del lado argentino el primer reconocimiento tácito de la asimetría y de la necesidad de contemplarla en todas las negociaciones con Brasil, esta vez en el marco de un proyecto estratégico definido como común. Los objetivos principales de ese proyecto eran consolidar el proceso democrático en ambos países, resguardar la soberanía nacional, impulsar el desarrollo de modo complementario y reunir masa crítica para ampliar la capacidad de negociación internacional. No casualmente, la agenda de cooperación y de integración tuvo a la simetría como a uno de sus ejes ordenadores, los otros tres fueron la gradualidad, la flexibilidad y el equilibrio. Las visiones geopolíticas que habían alentado por décadas las rivalidades, las hipótesis de conflicto y los juegos de balance de poder se convirtieron en piezas de museo. No obstante ello, el proceso de acercamiento bilateral

se mostraría mucho más difícil de lo que entonces se imaginaba, la visión cooperativa, que pasó a ser la dominante en la fase final del paradigma globalista, no derivó en la construcción de una relación de amistad.⁴

II. Los noventa y la crisis de 2001

El fin de la Guerra Fría obligó a todos los países de América Latina, con la excepción de Cuba, a replantear su política exterior y a buscar nuevas formas de entendimiento con Washington. El gobierno de Carlos Saúl Menem llegó a la Casa Rosada en forma anticipada el 8 de julio de 1989, tras la renuncia de Alfonsín motivada por graves problemas económicos, entre los cuales, sobresalía la hiperinflación. El presidente y su equipo leyeron la victoria de Occidente frente al bloque soviético como una oportunidad y decidieron aprovecharla al máximo poniendo en práctica una política exterior que situó al país a lo largo de toda la década en el lugar del aliado más solícito de Estados Unidos en América Latina. Dos lecturas del pasado convertidas en lecciones inspiraron fuertemente el giro de la política exterior: la importancia de tomarse de la mano de un país poderoso que facilitara la inserción internacional del país; y la necesidad de no equivocarse en alianzas en momentos de profunda transformación del orden político y económico internacional. Las imágenes presentes eran la del papel de Gran Bretaña en la entrada exitosa de Argentina al mundo de fines del siglo XIX y la de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial, siempre en contraste con la decidida participación de Brasil en el conflicto. Dos asuntos fundamentales que habían marcado a fuego, según el gobierno de Menem, el éxito inicial y el fracaso posterior del país.

Estados Unidos ocupó un incuestionable lugar de privilegio en el paradigma de la “aquiencia pragmática”. Luego de algunas vacilaciones iniciales, la Argentina bajo el mandato de Menem decidió plegarse a los intereses estratégicos globales y regionales de Washington; el vuelco hacia Occidente fue visto y justificado como un retorno de Argentina a la “normalidad”, una idea que implicaba un doble regreso al pasado con la mirada puesta en “otra” Argentina y, asimismo, en “otro” Brasil. En el primer caso, se aludía a la imagen de la Argentina próspera de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX y al proyecto nacional e internacional de la generación que construyó aquel país y logró insertarlo exitosamente en el mundo. En el segundo caso, se hacía referencia a Brasil como modelo ejemplar de política exterior, al país que optó por el alineamiento con Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. Aquel Brasil era visto en términos laudatorios mientras que el de los noventa era percibido con preocupación. Su relativo distanciamiento de Estados Unidos y la búsqueda de mayor poder e influencia externa en clave realista eran considerados como ejemplos de políticas anacrónicas y revisionistas que debían evitarse. La Argentina, que nunca miró con buenos ojos el acercamiento histórico de Brasil a Washington, procuraba en los noventa imitar a aquel Brasil, el país “lúcido” que supo entender, adaptarse y aprovechar las grandes transformaciones del orden mundial durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

Sin duda, Brasil tenía lugar destacado en el modelo de política exterior de los años del menemismo, pero de menor importancia que el que le correspondía a Estados Unidos. Nunca se trató de relaciones equivalentes por más que el discurso oficial así las

⁴ Usamos el término “amistad” en el sentido de Alexander Wendt. Ver, Alexander Wendt, Social Theory of International Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, (Capítulo 6).

presentara; la alianza con Estados Unidos tenía un carácter político-estratégico mientras que el vínculo con Brasil fue pensado como económicamente necesario pero políticamente inconveniente (Moniz Bandeira, 1992: 168). Por ello, si bien en el plano de los postulados se dijo que el gobierno de Menem había “estructurado en forma cuidadosa...dos alianzas (con Brasil y Estados Unidos) complementarias que se contrapesan mutuamente, imponiéndose límites la una a la otra”...en el plano de las propuestas efectivas se indicaba, con claridad, que “nuestra política exterior no estará condicionada por los deseos del Brasil (pues) se encuentra alineada con los Estados Unidos”⁵

Este esquema puso límites claros a la relación con el país vecino y las diferencias de enfoques y objetivos entre Brasilia y Buenos Aires estuvieron a flor de piel. Las posiciones enfrentadas sobre la ampliación de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU fueron el punto más alto de un proceso que mostró hasta el fin del menemismo crecientes discrepancias entre los dos países sobre varios asuntos de política exterior. Los problemas también se expresaron en el ámbito del Mercosur por diferencias comerciales y de visiones sobre su sentido estratégico; mientras Brasil acentuaba la dimensión política del proceso de integración en el marco de su ascenso como potencia regional en el espacio sudamericano, la Argentina ponía el énfasis en la potencialidad económica del bloque. A estas diferencias pronto se agregó la sombra del ALCA que se proyectaba desde Washington. El gobierno de Menem reaccionó inicialmente con entusiasmo frente a las propuestas estadounidenses de crear un área de libre comercio hemisférica, a la que vio como un instrumento esencial para anclar las reformas económicas y bajar el riesgo país. Domingo Cavallo, ya como ministro de Economía, llegó incluso a sugerir que si Argentina fuese invitada a formar parte del ALCA tendría que sumarse al acuerdo, aun en forma separada de sus socios del Mercosur. Sin embargo, las expectativas argentinas pronto se diluyeron debido a las dificultades que debió enfrentar el presidente Clinton para obtener del Congreso de Estados Unidos la autorización para negociar acuerdos de libre comercio a través del mecanismo de “vía rápida”. Esta traba, unida a los beneficios económicos que obtuvo Argentina por su acceso preferencial al mercado de Brasil a través del Mercosur, ayudó a forjar un fuerte acuerdo político interno a favor de la integración con el país vecino. No obstante ello, y por temor a una excesiva dependencia de Brasil, el gobierno de Menem consideró más conveniente la constitución de un área hemisférica de libre comercio -en la que el Mercosur y el ALCA deberían a un tiempo complementarse y contrapesarse -que una estrategia comercial limitada a América del Sur. También insistió en el ingreso de Chile al Mercosur como una forma de balancear en algo la asimetría con Brasil.

La visión dominante del gobierno de Menem sobre el lugar de Brasil para el país fue compartida por numerosos argentinos en la primera mitad de los noventa. Un importante estudio de principios de esa década sobre opinión pública y política exterior argentina reconoció que los argentinos experimentaron “un cambio en la manera de pensar respecto de aquellos países con los que nos gustaría estrechar lazos de unión. Las preferencias del público en 1985 se orientaban claramente hacia los países de América Latina, seguidas por el grupo de países desarrollados de Occidente (Estados Unidos, Japón y Europa Occidental). En 1987 la situación se invierte y este grupo de países pasa

⁵ Carlos Escudé, “Argentina y sus alianzas estratégicas” en Francisco Rojas Aravena (comp.), Argentina, Brasil, Chile: integración y seguridad, Caracas, Nueva Sociedad, 1999, pp 75, 86.

a ocupar el primer lugar en las preferencias, seguido por América Latina. Desde ese momento y de manera progresiva las opiniones a favor de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental fueron cada vez más favorables en detrimento de las adhesiones hacia el conjunto de los países latinoamericanos”⁶. Así, en 1992 estrechar vínculos prioritarios con las naciones del ‘Primer Mundo’ era preferido por el 70% de la población, mientras que el 15% se inclinaba por América Latina. Dentro del bloque de países desarrollados, Estados Unidos era el que generaba mayor grado de adhesión (45%)⁷. Esta visión dominante coexistió con una visión secundaria que le otorgaba al vínculo con Brasil un valor político fundamental tanto para promover el desarrollo nacional como para limitar el plegamiento a Washington. Un amplio abanico de las elites argentinas, que incluía, entre otros, a sectores importantes de los partidos tradicionales (peronismo y radicalismo) y diversas agrupaciones de centro-izquierda defendió esta visión del lugar de Brasil en la política exterior del país.

El gobierno de la Alianza (Unión Cívica Radical, FREPASO y otros partidos minoritarios y moderados de centro-izquierda) que asumió el 10 de diciembre de 1999 no cambió, salvo en el estilo, los lineamientos básicos de la política exterior seguida por Menem. En un principio, el gobierno presidido por Fernando de la Rúa pareció inclinado a mirar más a Brasil y a relanzar el Mercosur, al que definió como una “prioridad estratégica” La percepción predominante era que los vínculos con el país vecino resultaban esenciales en lo económico y lo político por igual. Esta visión era compartida por una buena parte de la opinión pública argentina. En efecto, encuestas sobre política exterior de fines de la década de 1990 mostraban consistentemente que Brasil era el país de América Latina con el cual se expresaba la más alta preferencia por estrechar vínculos (55%) y una de las dos naciones (junto con España) “cruciales en la percepción que tienen los argentinos de la inserción de su país en el mundo... Brasil representa la potencialidad productiva y el mercado interno del que Argentina carece...(por ello) muchos admiran en Brasil esa potencialidad”⁸.

Sin embargo, el gobierno de la Rúa siguió pasos casi idénticos a los de Menem en materia de política exterior y, específicamente, en las relaciones argentino-brasileñas. Las urgencias económicas volvieron a determinar las prioridades. La Argentina de principios del siglo XXI tenía pocos activos, una confusa identidad, escaso poder negociador e insuficiente voluntad para modificar el sentido y el alcance de su inserción internacional. De hecho, las contradicciones en los vínculos con Brasil se exacerbaban. En el propio gobierno, las discrepancias entre ministerios y funcionarios del más alto nivel condujeron a una mayor tensión diplomática entre Buenos Aires y Brasilia poniendo en evidencia que no sólo se carecía de una clara visión del lugar del “otro” sino también de una imagen propia consistente.

Hay que reconocer en descargo de la Alianza que las circunstancias no eran las mejores: el Mercosur venía de una fase de estancamiento desde 1997, que se intensificó luego de

⁶ Paula Montoya, Manuel Mora y Araujo y Graciela Di Rardo, “La política exterior y la opinión pública” en Roberto Russel (comp.), La política exterior argentina en el nuevo orden mundial, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, p 239.

⁷ Ibid.

⁸ Manuel Mora y Araujo, “Opinión pública y política exterior de la presidencia de Menem”, en Andrés Cisneros (comp.), Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 1999, pp 357-358.

la devaluación del real en 1999. Además, el interés de Brasil por el Mercosur comenzó a difuminarse a medida que avanzaba en su empeño de liderar un bloque sudamericano y aumentaban sus aspiraciones a convertirse en un jugador global en el plano internacional. Brasilia propuso hacer del espacio geográfico sudamericano una región con características políticas propias. El argumento era que la otra América Latina -la de Panamá para arriba- se plegaría cada vez más a Estados Unidos, luego de la decisión de México de formar parte del TLCAN. El gobierno de la Rúa no estuvo dispuesto a compartir esta tesis ni a dejar tan prontamente a México fuera de juego. La desconfianza volvió a aflorar; Brasil vio la postura argentina como un obstáculo a su política sudamericana, Argentina leyó el guión de Itamaratí como un texto ajeno a sus más caras tradiciones latinoamericanistas. Los más suspicaces lo sintieron incluso como una limitación peligrosa del espacio de acción internacional del país. En breve, Argentina puso frenos a los objetivos de Brasil pero, arrastrada por la crisis, no tuvo ni pudo ofrecer una política alternativa para América Latina.

III. La década de 2000: tres momentos

1. La crisis de diciembre de 2001 y el gobierno de Duhalde

A partir de la crisis de diciembre de 2001 pueden identificarse en líneas gruesas tres momentos en las percepciones de las elites argentinas sobre el lugar de Brasil: el primero coincide con el gobierno de Duhalde, en el que las percepciones están fuertemente influidas por la propia crisis, por la lectura predominantemente negativa del legado del gobierno de Menem y por las urgencias para encontrar vías de superación a la penosa situación del país; el segundo momento se extiende hasta 2006 y se caracteriza por la existencia de percepciones ambiguas, tanto en esferas estatales como privadas; y, por último, el tercer momento, que se extiende hasta el presente, muestra una convergencia en la heterogeneidad que parece indicar el inicio de un ciclo largo en el que Brasil es visto como central para las relaciones exteriores de Argentina al tiempo que se mantienen ciertos recelos.

La caída del gobierno de la Alianza dio pie a un intenso debate sobre el rumbo que el país debería seguir en materia de relaciones internacionales. Pese a que Estados Unidos le había “soltado la mano” a Argentina para dejarla caer en el default, los partidarios de la aquiescencia pragmática siguieron alentando una visión negativa de Brasil y consideraron que el plegamiento a Washington era la mejor estrategia para comenzar a seguir en medio de la tormenta, la ayuda de Estados Unidos era percibida como imprescindible para comenzar a salir del pozo. Esta posición fue enfrentada por quienes opinaban que la relación con Brasil debía ser el principal eje ordenador de la política exterior al tiempo que defendían un acercamiento selectivo a Estados Unidos alejado de toda clase de plegamientos. El gobierno de transición de Eduardo Duhalde navegó con dificultades entre estas dos alternativas, aunque fue volcándose progresivamente a favor de la segunda de ellas; la dureza de la administración Bush hacia Argentina llevó al gobierno argentino a dirigir su mirada cada vez más hacia Brasil. En las circunstancias más dramáticas de la crisis, cuando la propia supervivencia política de ese gobierno estuvo varias veces en juego, Brasil fue visto como un “compañero fiel”. Al tiempo que desde Washington y varias capitales europeas se fustigaba a Buenos Aires por el mal manejo de la economía, Brasilia pedía mayor comprensión. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso sostuvo desde un primer momento que el Fondo Monetario

Internacional no podía ser insensible a la crisis argentina y que Brasil seguía confiando políticamente en su principal socio comercial del Mercosur.

Más adelante, ya con Lula en el Planalto, fue cobrando cuerpo la imagen de Brasil como “modelo de desarrollo alternativo” al puesto en práctica en la década de 1990 y como “principal carta” de inserción internacional de Argentina. Luego, en plena campaña electoral, el país vecino fue definido como un “socio político inevitable e indispensable”, en palabras del propio Duhalde. La voluntad del nuevo gobierno brasileño de fortalecer el Mercosur y las relaciones bilaterales ofrecieron al gobierno argentino un importante espacio de acción internacional en el acotado universo de sus opciones externas. Al término del mandato de Duhalde, se acentuó la tendencia observable desde los fines de los noventa que hemos mencionado: el aumento de la imagen positiva de Brasil. Un estudio del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales sobre política exterior argentina y opinión pública publicado en 2003 mostró que tanto la mayoría de los líderes de opinión (57%) como la opinión pública (44%) compartían la idea de que “Brasil será el país de América Latina con mayor protagonismo en el plano de las relaciones internacionales”. Al mismo tiempo, 77% de la población general y 90% de los líderes de opinión consideraban importante que Argentina formara parte de Mercosur. Más aun, en cuanto a la contraparte con la que el país debería alcanzar una “integración militar”, la encuesta indicó que el Mercosur ocupaba un claro primer lugar (48% de la población general y 55% de los líderes de opinión) seguido por Estados Unidos (15% y 29%, respectivamente).⁹ En otro estudio de mayo de 2003, 62% de los argentinos opinaba que el Mercosur era el “bloque económico” con el cual el país debía estrechar vínculos mientras que la Unión Europea recibió 14% de apoyo y el ALCA apenas 7%.¹⁰ La Argentina pos-crisis, débil, solitaria y ensimismada, se reconoció más latinoamericana y vio en la sociedad con Brasil el mejor camino para ganar autoestima colectiva y regresar a un mundo que, en su gran mayoría, le había dado la espalda.

2. *El primer Kirchner*

El espíritu de los meses finales de Duhalde daba la impresión de que Argentina estaba desempolvando buena parte de las premisas que habían orientado a la política exterior del país en los años del paradigma globalista y que la década anterior había sido un accidente en el camino, un triunfo efímero de la derecha liberal bajo el disfraz del menemismo. Poco se sabía entonces sobre Néstor Kichner, quien llegó a la presidencia del país por esos avatares raros de la historia y con una baja legitimidad de origen (22% de los votos en una elección sin segunda vuelta por la renuncia de su competidor, Carlos Menem, a presentarse para evitar una segura y aplastante derrota). Para Néstor Kichner el “neoliberalismo” de los noventa y la política exterior que le había servido de instrumento eran la causa principal del último de los fracasos de Argentina. Defendió en su reemplazo una nueva forma de relación entre Estado y mercado, más equilibrada y con énfasis en la cuestión social.

⁹ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002: *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*, Buenos Aires, CARI, 2003, pp 7-12.

¹⁰ *La Nación*, 15 de julio de 2010, p.10.

Las circunstancias del país le permitieron acceder al gobierno con poderes especiales; con gran habilidad política y apoyado en una extraordinaria reactivación económica que ya despuntaba al final del mandato de Duhalde, fue acumulando gradualmente poder para construir una presidencia que fue una de las más fuertes de la historia argentina y que contó con altos niveles de popularidad. Néstor Kirchner nunca fue partidario de grandes diseños o planes de gobierno, algo que le permitió manejarse con gran pragmatismo, fiel a la tradición peronista. Así, nunca definió una estrategia clara de política exterior que fuera mucho más allá de vagas alusiones al establecimiento de relaciones “serias, maduras y racionales” con el mundo, a la relevancia de América Latina y a la integración regional con el acento en el Mercosur. En el camino hacia la construcción de su proyecto de poder, Kirchner anunció a poco de asumir que las relaciones con Estados Unidos y Brasil quedarían en sus manos. Con Washington propuso una relación de “cooperación sin cohabitación” para marcar una clara distancia con las “relaciones carnales” de Menem. Con Brasil siguió el mismo tono de los años de Duhalde, hubo numerosas referencias a su papel fundamental para Argentina y a la necesidad de dar más sustancia a un proyecto estratégico en común.

Sin embargo, esta visión de la relación bilateral se expresó en una fase en la que Argentina iba dejando atrás la crisis de la mano de un proyecto de gobierno que se presentó como “nacionalista” y “popular” y que procuraba devolver al país la autoestima perdida en la crisis. Con la progresiva recuperación de Argentina renació la ambigüedad, Brasil era visto como un actor clave pero volvía a despertar recelos y dudas a lo largo de todo el espectro político. Su condición de poder emergente producía inquietudes del lado de la asimetría; que fuera gobernado por Lula daba a la derecha argentina nuevas razones para reflatar la percepción de Brasil como país “incorregible”. La distinta valoración de América del Sur y de América Latina también reapareció y con ello los temores de una eventual hegemonía brasileña en Sudamérica. El gobierno de la Alianza había tenido una actitud preventiva y defensiva frente a la idea de América del Sur, el gobierno de Néstor Kirchner la acompañó de manera reluciente y con la expectativa de tener una política latinoamericana propia. Un ejemplo elocuente fue cuando el Presidente Kirchner decidió no asistir a la gestación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (previa a su transformación en la Unión de Naciones Suramericanas) en 2004 por considerar que se trataba de un instrumento creado por Brasil para proyectar y garantizar su propio poder.¹¹

Las referencias a Brasil, por otro lado, se daban en el marco de un franco estancamiento del Mercosur: las promesas repetidas de su relanzamiento “político” no podían obviar que en términos de su significado económico el mecanismo mostraba signos manifiestos de agotamiento por su falta de profundización e institucionalización. Por otra parte, visiones similares sobre el modelo de desarrollo no ayudaron a dar mayor oxígeno al proceso de integración. Las convergencias entre Kirchner y Lula sobre la necesidad de recuperar la visión “industrialista” de la integración, en oposición a la “comercialista” de los noventa, dieron la impresión de que los dos países se disponían a dotar a sus vínculos de una nueva perspectiva estratégica. Sin embargo, la agenda de integración “productiva” y la aceptación por parte de Brasilia de la importancia de la “re-industrialización” de la Argentina, fueron interpretadas en Buenos Aires como una

¹¹ Años después, el entonces ex presidente Kirchner alcanzó la secretaría general de UNASUR y desde allí jugó un rol central en la distensión entre Colombia y Venezuela y la pronta reacción del área ante la intentona golpista en Ecuador.

facultad para establecer medidas proteccionistas a las exportaciones brasileñas que amenazaban a la industria nacional y desconocer ciertas reglas de juego.

En breve, percepciones ambiguas coexistieron con relaciones fluctuantes. El escenario resultó propicio para la reaparición de distintas percepciones anti-Brasil. De la episódica euforia pro-brasileña de los años de Duhalde (Brasil como “gran aliado estratégico”) se fue pasando a la duda y hasta la crítica. Explícita e implícitamente, por derecha y por izquierda, se fue develando un sentimiento ambivalente hacia Brasil que, sin tener los visos de pugnacidad de otra época, demostraba lo difícil que era arraigar una cultura de amistad entre los dos países. Las percepciones críticas alcanzaban a varios sectores dentro y fuera del Estado. Con frecuencia, Brasil fue situado en el vértice irritante o adverso de distintos triángulos en los que participaba Argentina. Las derechas apelaron a una inusual referencia a México; grupos diversos localizados en la Cancillería, en el ámbito empresarial, en *think-tanks* y medios de comunicación alentaban a contrabalancear el poderío “sudamericano” de Brasil por medio de una política más “latinoamericana” en la que el papel de México se presentaba como crucial. La alusión a una suerte de “carta mexicana” provenía de tres líneas de argumentación diferenciadas no necesariamente excluyentes. Para unos, la mención a México se hacía para no nombrar en forma directa a Estados Unidos dado que, después del estallido de la crisis de 2001 y de las ocupaciones de Afganistán e Irak, Washington tenía una imagen mayoritariamente negativa en la opinión pública, al punto de ser Argentina uno de los países más críticos de Estados Unidos.¹² Para otros, el modelo económico mexicano y su asimilación, *de facto*, al mercado estadounidense era una panacea a imitar. Finalmente, otros vieron a México como una contraparte política que podría ser útil para el manejo de ciertos temas diplomáticos claves (por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU). Debido a los bajos niveles de conocimiento mutuo y de vinculación económica, tecnológica y militar entre Argentina y México, la invocación a este último país se hacía más para oponerse a Brasil que por una convicción pro-mexicana. En breve, la relación con México como forma de equilibrar a Brasil fue una bandera típicamente de las derechas que encontró fuerte apoyo en ámbitos de la Cancillería contrarios a la idea sudamericana de Brasil. Pese a provenir de este espacio del espectro político argentino, la “conexión” mexicana ganó adeptos en el seno del gobierno de Kirchner, al punto que ella estuvo presente en numerosas declaraciones y discursos del propio presidente.

Por otra parte, la visión de Chile como socio para un mayor equilibrio sudamericano y como modelo a seguir también recuperó fuerza: abarcó un espectro de las elites argentinas aún más amplio que incluyó, además de las derechas, a la centro-derecha y de parte de la centro-izquierda. La imagen de Chile se contrastaba con la de Brasil: el primero era visto, en esencia, como “predecible” y “sensato”, mientras que el segundo, tras el triunfo del PT, tendía a ser presentado en el lugar opuesto. En este caso, también había miradas con distintos acentos; para algunos, un lazo más estrecho con Chile serviría para compensar la influencia de Brasil en el Cono Sur -un eje Santiago-Buenos Aires para limitar la aspiración brasileña de liderazgo en el área- mientras que otros percibían a la “vía chilena” como la forma indicada para distanciarse prudentemente de

¹² Ver la encuesta de 2007 realizada por el Chicago Council on Global Affairs en http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/POS_Topline%20Reports/POS%202007_World%20Views/2007%20ViewsUS_report.pdf (accesado el 2 de mayo de 2011).

un Mercosur estancado y que constituía un freno para una vinculación más flexible, densa y fructífera con el exterior.

Las izquierdas, finalmente, identificaban a Venezuela como factor de equilibrio y modelo a considerar en varios aspectos. De manera relativamente homogénea, el calidoscopio progresista, dentro y fuera del Estado, situaba a la Venezuela de Hugo Chávez en el lugar de polo regional alternativo para balancear el “hegemonismo” brasileño.¹³ Algunos, le dieron incluso el lugar de “compañero fiel” que había ostentado Brasil en el momento anterior. La Revolución Bolivariana, con tantos puntos de similitud –presumiblemente- con la Revolución Peronista, se percibía como un puente casi natural de unión entre Venezuela y Argentina ante lo que sería para estos sectores el tenue reformismo de Lula. Más aún, grupos “transversales” de izquierda reunidos en torno al kirchnerismo consideraban necesaria a la alianza entre Buenos Aires y Caracas con un doble fin: repotenciar al desvanecido Estado argentino y contener las excesivas aspiraciones de influencia regional del Estado brasileño. Bajo esta lógica, el Mercosur - y por su conducto, la capacidad negociadora argentina--se vería fortalecido con una participación plena de Venezuela en el mecanismo de integración.¹⁴

En resumen, todas estas miradas contenían un sesgo anti-brasileño de distinta magnitud. Como en tantos otros debates en Argentina, fueron visiones recicladas, resabios de lecturas forjadas en las décadas del setenta y noventa. El propio Kirchner, con sus ambigüedades, estilo y medidas de gobierno no ayudó, en este segundo momento, a construir una imagen más positiva del papel de Brasil para Argentina.

3. La mayor relevancia de Brasil

A partir de 2006, se observa un giro interesante en dirección de una percepción más positiva de Brasil que se afianza en amplios sectores. Este movimiento coincide con el desarrollo, incipiente pero perceptible, de un debate estratégico en torno a la política exterior argentina. Nuevas y más voces, desde el ámbito oficial y no estatal, se pronuncian en torno a las perspectivas de la inserción argentina en el mundo y, por cierto, sobre el lugar de Brasil. Tres factores principales y estrechamente relacionados informan la polémica en lo que hace a este último tema.

El primero, y más importante, es la creciente relevancia internacional de Brasil y su peso regional. Este proceso ha llevado a la conformación de una percepción generalizada en la Argentina que define a Brasil como país “inevitable”, con un sesgo negativo y por lo general pesimista¹⁵, o como país “indispensable”, con una visión positiva y esperanzada en un proyecto común. Esta percepción, en sus dos vertientes, es relativamente independiente de la marcha del Mercosur, que sigue contando con un gran apoyo retórico por parte del gobierno y de una visión favorable en la población en

¹³ Es bueno recordar que a fines de los sesenta y en los setenta muchos de estos mismos grupos usaban el término sub-imperialismo para oponerse a Brasil.

¹⁴ Las distintas vertientes de distanciamiento, crítica o repliegue respecto a Brasil se analizan en Juan Gabriel Tokatlian, “¿Un neo anti-basileanismo?”, en *Revista Debate* (Año 2, No. 78), 10 de septiembre de 2004.

¹⁵ Ver, *La Nación*, 29 de mayo de 2010, p. 34.

general.¹⁶ La idea de Brasil como país necesario puede aceptarse con resignación, disgusto o alegría, como una oportunidad o condena, pero no tiene mayores fisuras.

El segundo factor es el éxito de Brasil que suele contraponerse al achicamiento de Argentina y que genera sentimientos diversos –dolor, envidia, nostalgia, deseos de emulación-. Sea como fuere, el crecimiento y ascenso de Brasil lo han convertido en un modelo, casi para todos. El país que está donde debería haber llegado también Argentina. Aquel país “inferior” en recursos humanos puede hoy explicar su éxito por la superioridad de su clase dirigente, por sus ventajas de orden institucional y político. Un hecho que modela percepciones y que se usa asimismo como bandera de lucha en la política doméstica por quienes se oponen al kirchnerismo. Brasil es lo opuesto a la Argentina, en su política interna y su política exterior. El Brasil de Lula y de Dilma es ahora visto como “predecible”, “institucionalizado”, “serio” y “efectivo” al tiempo que la Argentina de los Kirchner es lo opuesto. En el plano externo, se contrasta la gran estrategia de Brasil con el cortoplacismo y las improvisaciones de Argentina. La continuidad y relativa autonomía de la política exterior brasileña de las pujas domésticas se oponen a las oscilaciones, dependencia y subordinación de la política exterior argentina a la política interna. En breve, la comparación se ordena en torno a un Brasil que es percibido como “abierto”, “activo” y “propositivo” frente a una Argentina “aislada”, “pasiva” y “defensiva”. Estas percepciones abundan en los medios opuestos al gobierno en los que se observa una fuerte orientación ideológica. Por ejemplo, para La Nación, los dos países son vistos en una imagen de espejos invertidos, Brasil, líder, Argentina, aislada; Brasil asciende, Argentina desciende; Brasil invierte en el país, Argentina, se desnacionaliza; Brasil es reconocido internacionalmente, Argentina es irrelevante. En el mundo académico se presenta, por lo general, una mirada positiva de Brasil que también se opone a una visión por lo general crítica de la política interna y exterior argentina: mientras ciertas voces ponderan algunos avances recientes, otras subrayan los equívocos de varias decisiones. Se entiende y valida la visibilidad y el ascenso brasileño en la región y el mundo, pero con un dato adicional: el laberinto en que se encuentra el país se ve como un factor adicional que contribuyó al avance solitario de Brasil en el área y a nivel global. Por último, ya sea en el plano de la economía, de la defensa o de la política exterior, las notas prevalecientes en el gobierno de Cristina de Fernández de Kirchner son una compleja combinación de necesidad (Brasil socio indispensable), reconocimiento (Brasil potencia regional y con creciente peso global) y duda cargada de ciertas suspicacias (Brasil ¿líder?). Esa lectura del ascenso de Brasil no ha contribuido a forjar en el gobierno y el Estado argentino una mayor confianza propia y auto-estima, dos aspectos fundamentales que hacen a la identidad internacional de un país. Este fenómeno trasciende a Brasil, pero encuentra en el vecino el mejor espejo para contemplar la ausencia de una estrategia de inserción internacional por parte de Argentina. La crisis de 2001 sacudió y echó por tierra el modelo de los noventa, pero no llevó a una interrogación profunda sobre la identidad del país, sus prioridades externas y el mejor modo de realizarlas. Solo reciente e incipientemente parece emerger un debate sobre el futuro de la inserción argentina en la región y el mundo.

¹⁶ Ver, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2006: La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa, Buenos Aires, CARI, 2006..

El tercer factor es la expansión brasileña en la actividad productiva y comercial argentina que genera, como en los dos casos citados, percepciones varias y una inquietud común que renueva percepciones ya vigentes en la década de 1960 sobre el peligro de la excesiva dependencia argentina de Brasil. También en este caso, el éxito y la expansión del empresariado brasileño se toman como ejemplos para criticar a la política económica del gobierno o los propios empresarios argentinos por su falta de audacia, competitividad y carencia de compromiso con el país. Se señala, por ejemplo, la capacidad y sentido de oportunidad que tuvo el empresariado brasileño para “aprovechar” la crisis y debilidades argentinas para comprar varias compañías importantes. Un proceso que se ha fundado, se dice, en el estrecho y arraigado vínculo entre Estado y empresa en Brasil, de nuevo en contraste con el cercano y fluctuante vínculo entre gobierno y empresa en Argentina. Los empresarios más competitivos desconfían de varias medidas internas del gobierno y, en consecuencia, perciben a Brasil como un país que provee reglas de juego más sólidas para que su élite económica se despliegue más asertivamente en el plano regional y mundial. Los empresarios menos competitivos también descreen de algunas acciones del gobierno pero buscan su protección para defenderse de la entrada creciente y masiva de productos brasileños: su mirada del vecino no es negativa sino reactiva. Las empresas argentinas con mayor vocación de transnacionalización se han expandido a Brasil y son optimistas respecto a su inserción y sus oportunidades. Las transnacionales que han invertido, simultáneamente, en ambos países muestran un comportamiento heterogéneo y no han explorado plenamente los potenciales encadenamientos productivos binacionales: para ellas Argentina es oscilante al tiempo que Brasil es más atractivo. En resumen, desde el lado empresarial, el nacional y el extranjero instalado en el país, predomina en la actualidad una mirada hacia Brasil que refleja una mezcla de envidia, prevención, optimismo y satisfacción. Estas percepciones tampoco ayudan a generar confianza y autoestima.

La cuestión principal pasa a ser entonces cómo convivir y relacionarse con el país “inevitable” o “indispensable”. Esta convergencia de percepciones en la heterogeneidad, tal como la hemos llamado, solo llega hasta aquí: no hay acuerdo sobre los intereses políticos, económicos y estratégicos que deben constituir la relación con Brasil y, en consecuencia, tampoco sobre la mejor forma de ponerlos en práctica.

IV. Consideraciones finales

Brasil es cada vez más crucial para Argentina. El 21% de las exportaciones totales (42% de las industriales) del país se dirigen al mercado brasileño, el 82% de los autos manufacturados en Argentina se destinan al país vecino y Brasil ya es el cuarto inversor extranjero. En 2010 llegaron al país 863.492 turistas brasileños, más del doble de lo que lo hicieron en 2009.¹⁷ En ese contexto, es alentador que la imagen de Brasil haya evolucionado favorablemente desde los noventa en adelante, más notoriamente entre los líderes de opinión. Ello, combinado con 1) una creciente mirada neutral hacia Estados Unidos de parte de la población en general y de los líderes de opinión; 2) una preferencia por relaciones bastante diversificadas de parte de la población en general (entre Estados Unidos, 18%, Brasil, 7%, América Latina, 7% y China, 7%) y una marcada preferencia (42%) por Brasil (siendo Estados Unidos con 6% el último en adhesión) entre los líderes de opinión; y una percepción compartida acerca del creciente

¹⁷ Ver, Emilia Subiza, “Brasil, en la vida cotidiana argentina”, en *La Nación*, 22 de mayo de 2011, p. 1 (economía).

liderazgo regional del país vecino (25.8% para población en general y 82.4% entre los líderes de opinión), refuerzan la importancia de la mirada positiva hacia Brasil.¹⁸

Esta percepción se ve, a su vez, validada por la opinión muy favorable hacia Mercosur entre la población y los líderes de opinión: tanto Brasil como todos los miembros del grupo son vistos como favorecidos por ese proceso de integración. El grado de adhesión a Mercosur también es alto entre legisladores (ver Fuchs); lo cual confirma la existencia de un consenso consistente y prolongado en torno a dicho mecanismo.

La centralidad alcanzada por Brasil y su reconocimiento por parte del Estado y la sociedad argentina es un “buen piso” desde el cual afianzar los vínculos bilaterales. El tránsito de una arraigada cultura de rivalidad a una incipiente cultura de amistad lleva más de un cuarto de siglo, ha brindado dividendos promisorios para ambos y ofrece una buena plataforma desde la cual renegociar los crecientes lazos binacionales. El mundo y la región y la situación nacional de los dos países, especialmente en materia de distribución de atributos de poder económicos, son hoy bien diferentes al momento en el que los presidentes Alfonsín y Sarney dieron los primeros pasos para poner en marcha una relación bilateral sobre nuevas bases.

El escenario internacional ofrece mejores oportunidades con el auge de Asia pero está pleno de vicisitudes: si el diagnóstico que indica una significativa difusión y redistribución del poder global es correcto, habrá que esperar un marco de tensiones y pugnacidad, pues nadie pierde o gana poder e influencia de modo gratuito. El contexto regional también ofrece interesantes alternativas con la progresiva democratización de América Latina y el palpable repliegue de Estados Unidos en América del Sur; sin embargo, la heterogeneidad regional—bastante manifiesta en esta subregión—no augura una profundización efectiva de la integración. Si a ello agregamos la doble condición del vínculo argentino-brasileño; esto es, su carácter cada vez más estrecho y dispar, cabe esperar asimismo una compleja combinación de convergencias y divergencias entre los dos países. Nunca fuimos India-Pakistán en términos de antagonismo y procuramos en su momento ser algo así como el eje franco-alemán de la integración de América del Sur, una aspiración que hoy carece de sustento. Las circunstancias han cambiado, las percepciones argentinas sobre Brasil son más positivas que nunca y la “interdependencia asimétrica” entre las dos partes es una condición reconocida en Argentina, no desprovista de las suspicacias naturales del más débil en una relación bilateral. En este marco, el principal desafío de esta hora es forjar un “*new deal*” realista y positivo entre ambos países que contemple con especificidad propia lo bilateral y al Mercosur.

¹⁸ Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2010: La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa, Buenos Aires, CARI, 2011, pp.27-41.

LOS AUTORES

Roberto Russell: especialista argentino en las relaciones internacionales y política exterior de América Latina. Doctor en Relaciones Internacionales. Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington, DC, EE.UU. Master de Ciencias Sociales, con especialización en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires. Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Buenos Aires. Abogado, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular y Director de la Maestría en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella, Presidente de la Fundación Vidanta, Ex Director de Asuntos Académicos del Instituto Nacional de Servicio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores y miembro del Consejo Editorial de Latinoamérica Asuntos Exteriores y del Programa de América Latina para el Consejo Asesor del Centro Woodrow Wilson para Académicos Internacionales. Es autor de varios libros y ha publicado más de 150 artículos en libros y revistas especializadas en Argentina y en el extranjero, en la teoría de las relaciones internacionales, relaciones con América Latina internacionales y la política exterior argentina.

Juan Gabriel Tokatlian (1954): Sociólogo argentino (1978) con una Maestría (1981) y un Ph.D. (1990) en Relaciones Internacionales de The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington, D.C. (Estados Unidos). Actualmente (desde julio de 2009) Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Fue Profesor en la Universidad de San Andrés (Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina) entre 1999-2008. Vivió 18 años en Colombia entre 1981 y 1998. Fue Profesor Asociado (1995-1998) de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), donde se desempeñó como investigador principal del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Fue co-fundador (1982) y Director (1987-94) del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Bogotá). Ha publicado varios libros, ensayos y artículos de opinión sobre la política exterior de Argentina y de Colombia, sobre las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sobre el sistema global contemporáneo y sobre el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.