

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

### Entre las Afinidades y los Intereses

### La Política Argentina hacia Brasil durante el Gobierno de Kirchner

Miguel Agustín Torres\*

#### Desarrollo

#### Aproximación

Tradicionalmente la relación con Brasil constituyó uno de los tópicos más relevantes dentro de la política exterior argentina. El vínculo transitó diversas etapas y estuvo dominado por variados paradigmas. Desde una posición de antagonismo motivado por la competencia en pos del predominio regional, la relación evolucionó hacia una instancia de diálogo, cooperación y solidaridad recíproca.

El arribo al poder de Néstor Kirchner en Argentina generó expectativas favorables sobre el futuro del vínculo bilateral motivadas por la proximidad ideológica-política que guardaba el líder argentino con su par brasilero y por la concurrencia, en el plano internacional, de objetivos y desafíos similares para ambos gobiernos.

Esta ponencia se propone como objetivo el análisis de la política hacia Brasil desplegada por el gobierno de Kirchner. El problema que se plantea en este trabajo se dirige a determinar ¿cuál fue el sentido que se confirió al vínculo con Brasil en la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner?

En respuesta al interrogante planteado y en procura de cumplir con el objetivo fijado, desde este aporte se sugiere, a manera de hipótesis que durante la presidencia de Néstor Kirchner la relación con Brasil fue concebida con un sentido político que complementó la usual visión económico-comercial que presenta el vínculo bilateral.

La estructura del trabajo comprende un inicial recorrido por los antecedentes del vínculo bilateral, la posterior indagación sobre la concepción de la bilateralidad en la administración Kirchner y el examen de las posiciones y del accionar del Estado argentino frente a los principales acontecimientos de la relación en el período considerado.

La contribución responde esencialmente al tipo descriptivo. En cuanto a sus fuentes y a la metodología se recurrió a la recopilación y lectura de material bibliográfico y documental específico, a la consulta a los medios de prensa y a la revisión de las declaraciones oficiales del gobierno argentino.

#### Antecedentes

El análisis de la evolución de la política exterior argentina desde los años noventa permite apreciar el tránsito experimentado por las pautas que guiaron la relación de nuestro país con Brasil hasta adquirir los rasgos que caracterizan el período analizado. Esta alternancia obedeció a los giros en la orientación de la política internacional del país como así también a los impactos de la coyuntura doméstica.

---

\* CONICET

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La política exterior desarrollada durante la presidencia de Carlos Menem se alejó de lo practicado en el precedente período presidencial de Alfonsín. Del mismo modo, la estrategia de inserción internacional desplegada por el menemismo trazó distancias con postulados clásicos del partido peronista en materia de relaciones exteriores. La búsqueda de autonomía que había caracterizado a la visión internacionalista del peronismo fue reemplazada por el alineamiento automático con los EEUU. El Estado argentino iniciaba así la etapa de “las relaciones carnales”.

Esta lectura de las relaciones internacionales se complementó con la adhesión a los postulados del denominado ‘Consenso de Washington’ y la implementación de una política económica de fuerte contenido neoliberal. Justamente, la etapa está marcada por la apertura comercial, el retraimiento del rol del Estado de áreas de la vida social que antes integraban su esfera de acción y por la mecánica privatizadora.

**En lugar de presupuestos ideológicos e imágenes románticas de la política internacional, el gobierno de Menem inspiró su política exterior en un criterio pragmático. En referencia a este cambio de visión, expresó el por entonces canciller Domingo Cavallo: “Casi nos habíamos acostumbrado a esa diplomacia de las declaraciones vacías. Nuestra actitud fue distinta. Decidimos movernos con un sentido pragmático de la realidad, prefiriendo explorar las posibilidades concretas en desmedro de las especulaciones doctrinarias, a las que habían sido propensos, desafortunadamente, algunos de nuestros predecesores”. (Cavallo, 1996).**

En concordancia con aquella visión pragmática, la administración Menem pretendió articular y desarrollar un proceso de integración desprovisto de orientaciones ideológicas y encaminado hacia el dinamismo económico y comercial. En esta dirección manifestaba el ex-presidente Menem: “el método de integración para nuestra región tiene que ser tal que supere los nacionalismos rígidos que desembocan en esquemas compartimentados, con sobreabundancia de fronteras. Paradojalmente, esos nacionalismos rígidos fueron los que llevaron a las peores situaciones sociales internas y de dependencia externa, todo lo contrario de lo que proclamaban sus postulados políticos”. (Menem, 1990: p. 144).

Precisamente en el pensamiento de Menem se debía asignar al proceso de integración una finalidad y una función preferentemente comercial. De esta manera para el ex –líder justicilista:

“el objetivo de la integración tiene que ofrecer a millones de latinoamericanos nuevas condiciones de vida basadas en el desarrollo de actividades económicas y comerciales que estimulen el crecimiento de vastas zonas olvidadas de nuestro continente (...) Necesitamos conformar un único mercado, un único espacio económico, porque esto, a su vez, nos llevará a una coordinación de nuestras políticas externas. Poco a poco comenzaremos a ver que el espacio económico común se va transformando en un espacio político común donde los intereses de todas las naciones latinoamericanas se van armonizando hasta hacerse concordantes”. (Menem, 1990: p. 144 y 145).

La política exterior de Menem reafirmó el criterio de construcción de confianza en la vinculación con Brasil sustentado por el gobierno de Alfonsín y que implicó el abandono de la rivalidad geopolítica entre ambos actores regionales. Se profundizaron en la etapa menemista los acuerdos con Brasil sobre el uso de energía nuclear con fines pacíficos. Precisamente la política nuclear común con Brasil, al decir de Fontana “constituyó un factor clave para la puesta en marcha del proceso de integración económica regional”. (Fontana, 2005).

En la presidencia de Menem se confiere el impulso existencial a MERCOSUR a través de la suscripción del Tratado de Asunción en 1991. El esquema integrador credo presentaba como objetivo “último proyectado la conformación de un mercado común a través de un programa de liberalización comercial y libre circulación de bienes, servicios y factores productivos”. (Colacrai: 2004 p. 9). El vínculo con Brasil y el proceso de integración son percibidos dentro de los parámetros que proporcionaba el pragmatismo de

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

la política exterior menemista. MERCOSUR adquirió así un sentido preponderantemente económico y comercial. En el transcurso del período menemista la postura pro ALCA, exteriorizada por la dirigencia argentina, alimentó las especulaciones sobre la orientación y la relevancia conferida al vínculo con Brasil. Comienza a hablarse, por entonces, de un “double standard” en el rumbo internacional del país.

Durante el mandato de De la Rúa predominaron las continuidades a pesar de las intenciones iniciales de la dirigencia “aliancista” de introducir algunas variantes al modelo fijado desde la presidencia menemista. No obstante la voluntad de la Alianza de reemplazar las “relaciones carnales” por “relaciones intensas”, la política exterior observó los lineamientos trazados en el periodo anterior. En igual sentido se mantuvo la política económica aplicada desde la presidencia de Menem.

Sobre la vigencia y suerte del proceso de integración durante el gobierno de De la Rúa, Rapoport y Spiguel sostienen que “el MERCOSUR era relanzado con poco éxito y seguía girando en torno a las posibilidades de creación de una zona de Libre Comercio con la Unión Europea y a las negociaciones con respecto al ALCA, y se veía seriamente perturbado por las nuevas devaluaciones del real y el deterioro de las relaciones comerciales argentino-brasileñas. Todo esto agravaba la situación económica”. (Rapoport y Spiguel, 2005: p. 86).

Durante el gobierno de la Alianza el vínculo con Brasil debió soportar cierta tensión. La fricción reconocía su origen, principalmente, en la devaluación del real efectuada por Brasil en 1999 que había aumentado la competitividad de sus productos en el mercado internacional y había generado desajustes en el intercambio bilateral. Parte de la dirigencia aliancista pretendió asociar completamente la situación crítica del país a la política cambiaria que seguía por entonces Brasil. El desenlace de la crisis institucional y socioeconómica que afectó al país se reflejó en los dramáticos sucesos de Diciembre de 2001.

Describe Strasser el trágico panorama de aquellos días de la siguiente manera:

“en medio de una crisis global y profunda, al cabo de la revuelta espontánea y masiva de sus clases medias en las calles y los saqueos de negocios u tros desmanes salvajes de sus clases bajas, después de la muerte de treinta ciudadanos en movilizaciones, al borde del caos y tal vez de las luchas civiles, el quinto presidente que ha tenido el país en el curso de un mes proclama que éste se encuentra ‘quebrado, fundido’, que ha entrado en el temible default y ha devaluado fuertemente su moneda, luego de 11 años de cotizarse 1x 1 con el dólar”. (Strasser, 2003: p. 119).

Con las limitaciones impuestas por los fuertes condicionamientos que recaían sobre el país, la política exterior del gobierno provisorio de Eduardo Duhalde pretendió promover una visión favorable de la integración y del vínculo con Brasil. A partir de entonces se comenzó a percibir a la relación con un sentido estratégico que reconocía antecedentes en aquellos primeros ‘pasos integradores’ que significaron los acuerdos argentino-brasileños de Alfonsín y Sarney.

### **La Concepción del vínculo con Brasil en el gobierno de Kirchner**

La visión del gobierno de Kirchner sobre la relación con Brasil comprendió dos lecturas: i) una económica-comercial y ii) otra estratégico-política con la cual la administración Kirchner pretendió definir su posición respecto a los lazos con el país vecino. En su concepción de la bilateralidad, la dirigencia que asumió la conducción del país aquel 25 de mayo de 2003 se alejó de los rasgos que dominaron el vínculo en los años noventa y profundizó algunas pautas observadas en el período provisorio de Eduardo Duhalde.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La interpretación que efectuó la presidencia Kirchner del bilateralismo con Brasil reconoce sus fuentes más sólidas en las administraciones de Alfonsín y Sarney, y registra antecedentes cercanos en el conjunto de creencias de la dirigencia Duhaldista. En efecto, a partir de la crisis de 2001-2002, comenzó a reinstalarse en la conducción argentina una concepción, ya presente en cierta medida en el ideario formativo de MERCOSUR, más precisamente en la etapa de los acuerdos argentinos-brasileros. Tal consideración propone una comprensión de la bilateralidad en términos políticos y estratégicos y no exclusivamente económicos.

En virtud de ello, Argentina diagramó sus lazos con Brasil a partir de la búsqueda de posiciones comunes frente a desafíos del panorama internacional que significaban temas sensibles para sendos Estados. La proximidad ideológica entre los mandatarios argentinos y brasileros, y muchos puntos de contacto en las respectivas agendas exteriores auguraban la viabilidad de la orientación que se pretendía imprimir a la relación bilateral.

En los propósitos iniciales de la política exterior de Kirchner se asignó a la relación con Brasil un lugar relevante. En la concepción del gobierno argentino el vínculo resultaba estratégico y su perduración y continuidad se hallaban garantizadas por la convergencia de objetivos y aspiraciones. Así el primer canciller kirchnerista aseveró que la relación:

“...crecerá sin tensiones, porque está afirmada en la valoración de nuestras semejanzas y en el respeto de nuestras diferencias, y se fundamentan en nuestra común determinación de trabajar por la consolidación de un orden mundial que fortalezca la justicia, estimule el desarrollo, combata la inequidad y proteja el medioambiente, de manera que todas las naciones del mundo puedan gozar de los beneficios del progreso material y de la paz”. (Bielsa, 2004: p. 20).

En concordancia con la recuperación de esta perspectiva política de la relación, la administración Kirchner consideró al accionar bilateral funcional para el incremento de los márgenes de autonomía de ambos actores regionales. En la visión de la dirigencia argentina el vínculo presentaba la virtualidad suficiente para acrecentar el poder negociador de los estados vecinos. Se trata de una interpretación de la figura de la autonomía de fuerte contenido ideológico y político en la cual la idea del desarrollo excluyente es reemplazada por el concepto del obrar cooperativo.

Producto de una lectura coherente del posicionamiento de la región en el sistema internacional, el gobierno argentino reconoció el rol primordial que les asistía a Argentina y Brasil en la vigencia y crecimiento de MERCOSUR. En tal sentido el canciller Tatiana resaltaba que “nuestra conciencia histórica también conlleva reconocer que la responsabilidad de los dos mayores estados del Cono Sur no sólo abarca la relación bilateral. De hecho, la integración entre la Argentina y Brasil es la base y el motor del proceso de integración del Mercosur, el cual, a su vez, es el sustento y la energía de la integración sudamericana” (Taiana, 2006: p. 12).

### **Entra las coincidencias y las distancias**

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La proximidad ideológica existente entre los gobiernos de Kirchner y de Lula da Silva asomaba como un factor de acercamiento que, a priori, anticipaba en el campo de la política internacional, una coincidencia de criterios, orientaciones, y una correspondencia entre las políticas que deberían implementarse en consecuencia. Precisamente, en la dirección impresa a la política exterior hacia Brasil, la administración argentina consideró aquellas coincidencias y posturas comunes sobre temas 'sensibles' para la agenda internacional de ambos Estados.

**Una serie de consignas y cuestiones a resolver definían los puntos de contacto que estimularon al ejecutivo argentino a buscar la coordinación con la política internacional de Brasil:**

**“el proceso de integración regional del MERCOSUR, las relaciones comerciales con EEUU y la UE bajo el más amplio paraguas del marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), su modo de inserción en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sus especiales y tensas relaciones con el FMI, la cuestión de seguridad y terrorismo que se puede plantear en torno a la triple frontera y de manera conjunta con Paraguay, etc” (Arce Suarez, 2004: p. 112)**

La convergencia de visiones entre las dirigencias argentina y brasileiras, se manifestó también al decir de Saraiva, en la concepción del “Estado logístico” que presentaron ambos gobiernos. Al respecto expresa el autor citado:

“En alguna medida el gobierno de Lula se aproxima, y también el de Kirchner, al concepto de Estado logístico en el cual el comercio exterior impulsado por una política exterior más protagonista tiene un peso extraordinario. El concepto de Estado logístico supone la superación tanto del modelo de inserción liberal desenfrenada como del desarrollismo nacionalista de antes (...) Son dos los componentes de la formulación logística puesta en marcha: por un lado se dirige a la construcción de medios de poder y, por otro, a su utilización para hacer valer ventajas comparativas de naturaleza intangible como la ciencia, la tecnología y la capacidad empresarial”<sup>1</sup>. (Saraiva, 2004)

El período en tal sentido, resgistró ejemplos de la iniciativa de ambos actores de aunar criterios y sumar poder decisorio en el escenario mundial para afrontar, en mejores condiciones relativas, los temas del escenario internacionales que comprometían intereses de los dos países.

Uno de los tópicos de mayor relevancia en el horizonte común lo constituyó la problemática del endeudamiento público con los Organismos Multilaterales. En

---

<sup>1</sup> Traducción realizada por el autor de este trabajo. “Em alguma medida, o governo Lula se aproxima, mas também o de Kirchner, do conceito do Estado logístico no qual o comércio exterior, puxado por uma política exterior mais ativa, tem peso extraordinário. O conceito de Estado logístico supõe a superação tanto do modelo de inserção liberal desenfreada quanto do desenvolvimentismo nacionalista de antes (...) São dois os componentes da formulação logística posta em marcha: por um lado, advoga-se a construção de meios de poder e, por outro, sua utilização para fazer valer vantagens comparativas de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial”. ((Saraiva, 2004)

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

el marco de la reunión del Grupo de los 15<sup>2</sup>, en Caracas, los gobiernos de Argentina y de Brasil decidieron adoptar una posición común en la negociación de la deuda. El propio canciller argentino, en su momento, calificó al acontecimiento como un “episodio histórico”, y que importaba una superación de las diferencias surgidas con motivo de la decisión de la administración argentina de destinar un 3 % del superávit del PBI para el pago de los acreedores externos, y de la determinación brasilera de afectar el 4,5 % del PBI a tal fin. A ello debe añadirse la intercesión de Lula ante Bush solicitando consideración para la situación argentina en torno a la negociación de la deuda.

Frente a la cuestión del endeudamiento con el FMI, Argentina y Brasil, no obstante presentar realidades diferentes al respecto, evidenciaron posiciones similares en distintos foros internacionales y en el modo de afrontar su resolución. La cancelación por parte de Brasil del total de su deuda con el organismo de crédito representó el antecedente cercano que aportó la coherencia regional a la operación llevada a cabo por el gobierno argentino. Así en 2006 el Estado argentino pagaba totalmente su deuda al FMI.

Las posturas asumidas por los dos gobiernos en las negociaciones en torno a la celebración del acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR y en las tratativas referentes a la constitución del ALCA también reflejaron la armonía de los criterios y orientaciones. En Noviembre de 2005, al realizarse la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, los países de la región tuvieron la oportunidad de expresar sus respectivos pareceres frente a la propuesta de conformación del ALCA. Argentina y Brasil subordinaron la viabilidad y concreción del proyecto, entre otros factores, a la previa equiparación de las condiciones de negociación y comercialización, principalmente en materia de productos primarios, debido al proteccionismo agrícola ejercido por EEUU.

En el periodo la cooperación entre ambos países se también se manifestó en otras áreas, entre las cuales se destaca la asistencia brindada por Brasil al suministrar energía permitiendo normalizar los niveles de tensión eléctrica en Argentina.

A pesar de la intención compartida de promover estrategias comunes, la relación también experimentó tensiones y atravesó dificultades. Las diferencias se originaron en la composición de la balanza comercial entre ambos países. El nivel de las importaciones de productos industrializados procedentes de Brasil impulsó la decisión del oficialismo argentino de adoptar medidas para proteger la industria nacional, e instar negociaciones para resolver las discrepancias al respecto. El Ejecutivo argentino decidió aplicar barreras unilaterales al ingreso de productos textiles procedentes de Brasil. Con posterioridad se impusieron también a los rubros heladeras, cocinas, lavarropas, televisores y calzados.

El problema desembocó en la aceptación por parte de Brasil de la Aplicación de la llamada Cláusula de Adaptación Competitiva (CAC), que para algunas posiciones se traduciría en una suerte de proteccionismo. Suele argumentarse que estas cláusulas conllevan el riesgo de lesionar a Paraguay y a Uruguay, por la relevancia que la aplicación de una de estas cláusulas a sus respectivas producciones significaría en las

---

<sup>2</sup> El Grupo de los 15 se halla integrado por 19 países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, México, Perú, Venezuela, Argelia, Egipto, Kenia, Nigeria, Senegal, Zimbabwe, India, Indonesia, Irán, Malasia y Sri Lanka.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

economías de los dos socios “menores”. En cambio la posibilidad que Uruguay o Paraguay impongan una de estas medidas a la producción argentina o brasilera no impactaría con tanta intensidad.

El predominio de productos primarios en la integración de las exportaciones argentinas a Brasil, a su vez, suscitó preocupaciones en la dirigencia argentina que ascendieron al terreno de las declaraciones. Afirmaba en tal oportunidad el ministro Lavagna: “no queremos una Argentina desindustrializada y proveedora de materias primas en el Mercosur” (Página 12, 14-12-2004), en clara alusión a la preocupación de que el comercio bilateral pudiera conducir a una especialización primaria para la producción argentina. En esa misma dirección, en Noviembre de 2005, en oportunidad de conmemorarse los 20 años de los tratados genésicos de MERCOSUR celebrados por Alfonsín y Sarney, el presidente Kirchner resaltó la necesidad de equilibrar la composición del intercambio comercial bilateral.

**Puede mencionarse como una falta de coordinación entre las dirigencias vecinas, las distintas posturas observadas por Argentina y Brasil frente al conflicto ecuatoriano. En aquella oportunidad Brasil proponía una mediación a través de la Confederación Sudamericana de Naciones, mientras que la conducción argentina consideraba que esa misión le correspondía a la OEA.**

### Consideraciones Finales

El gobierno de Néstor Kirchner interpretó el vínculo con Brasil en términos políticos y estratégicos, en lo que constituyó una profundización de la orientación esgrimida en el breve y provisorio mandato de Eduardo Duhalde. Ese sentido asignado a la bilateralidad remite a los acuerdos genésicos de MERCOSUR concertados entre las administraciones de Alfonsín y Sarney.

Esta percepción político estratégica complementa la usual consideración económica de la bilateralidad y del proceso integrador. Pero además sustenta aquellas interpretaciones que encuentran en el accionar cooperativo nuevas alternativas para el desarrollo de autonomía.

Las proximidades ideológicas entre ambas dirigencias y la necesidad de afrontar desafíos comunes y coyunturas similares contribuyeron a fomentar esa visión del vínculo bilateral.

A pesar de la existencia de tensiones y diferencias, el periodo registró también instancias en las cuales esta concepción estratégica se proyectó más allá de lo meramente discursivo y se concretó en algunas posiciones e iniciativas conjuntas entre ambos Estados.

### Referencias Bibliográficas

Arce Suarez, A., (2004), “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?”, Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, España, núm. 65, mayo-junio de 2004, p. 111-127.

Bielsa, R. (2004) “La política exterior argentina en el marco de la integración regional”, *Revista DEP*, Brasil, Año 1, Número 1, Octubre /Diciembre 2004, pp. 5-21.

## Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Cavallo, D., (1996) “La inserción de la Argentina en el primer mundo”, en Jalabe, R. S. (comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas: 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-CARI.

Colacrai M., (2004) “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los ‘90” Documento de Trabajo N° 1, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG) Universidad del CEMA, Disponible en: [http://www.cema.edu.ar/ceieg/download/dt1\\_colacrai.pdf](http://www.cema.edu.ar/ceieg/download/dt1_colacrai.pdf) Acceso en fecha: 13-10-2008.

Fontana, A. (2006) “Política exterior argentina 1983-2005: visiones y cursos de acción” en Sergio Berensztein y Horacio Rodríguez Larreta (Eds.), *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*, Buenos Aires, Editorial Temas,. Disponible en: [http://www.pjgrupomayo.com.ar/documentos/descargas/1983\\_2005.pdf](http://www.pjgrupomayo.com.ar/documentos/descargas/1983_2005.pdf) Acceso en fecha: 02-10-2008.

Menem, C. S., *Estados Unidos, Argentina y Carlos Menem*, Bs. As. , Editorial CEYNE, 1990.

Rapaport M. y Spiguel C., (2005) *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Bs. As, Capital Intelectual, Colección Claves Para Todos.

Saraiva, J. F. S. (2004) “Um Novo Ensaio Estratégico Argentino-Brasileiro: Possibilidades e Limites”,FLACSO Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Brasil,. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/flacso/flavio.pdf> Acceso en fecha: 05-10-2008.

Strasser, C., (2003), *La Vida En La Sociedad Contemporánea. Una mirada política*, Bs. As., Fondo de Cultura Económica.

Taiana, (2006) “Objetivos y desafíos de la política exterior argentina”, *Revista DEP*, Brasil, Número 4 Abril / Junio 2006, pp. 5-16.