

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Cambios y continuidades en la política exterior de Argentina y de Brasil
con respecto a Estados Unidos: de la década de los 90 a la década de los
2000**

Alumna: Florencia Schanzenbach

Tutor: Juan Gabriel Tokatlian

Firma del Tutor

Junio, 2015

ABSTRACT

El presente trabajo procura identificar los modelos de política exterior que han adoptado Brasil y Argentina con respecto a los Estados Unidos en los últimos años. Pretende analizar los cambios y continuidades de los mismos enfatizando en la década de los 90 y los 2000. Para ello, es pertinente establecer indicadores de la orientación de la política exterior de ambos países. Reconocer que tanto los factores sistémicos como los internos determinan la política exterior es clave para este análisis. Se buscará explicar, como dichos factores actúan en la orientación de cada modelo de política exterior que se adoptaron en la Argentina y Brasil con respecto a los Estados Unidos en los años explicitados.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: EL PAPEL DE LA ESTRUCTURA Y LA AGENCIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR.....	10
El debate agencia-estructura y la política exterior.....	10
Argentina: estructura y agencia en los 90 y en los 2000.....	13
Brasil: estructura y agencia en los 90 y en los 2000.....	18
CAPÍTULO II: CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARGENTINA CON ESTADOS UNIDOS: DE LOS 90 A LOS 2000.....	22
Modelo de política exterior en la década de los 90: el acoplamiento bajo el gobierno de Carlos Menem.....	22
Modelo de política exterior en la década de los 2000: la oposición limitada bajo el gobierno de Néstor Kirchner.....	27
CAPÍTULO III: CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL CON ESTADOS UNIDOS: DE LOS 90 A LOS 2000.....	31
Modelo de política exterior en la década de los 90: la oposición limitada y la autonomía por la participación bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.....	31
Modelo de política exterior en la década de los 2000: la oposición limitada y la autonomía por la diversificación bajo el gobierno de Lula da Silva.....	36
CAPÍTULO IV: LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	42
La orientación de la política exterior en Argentina.....	43
La orientación de la política exterior en Brasil.....	48
CONCLUSIÓN.....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	56

INTRODUCCIÓN

Desde el Siglo XX, las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos han estado enmarcadas tanto por la cooperación como por el conflicto. Luego de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos, como principal potencia, comenzó a esparcir y a profundizar su influencia sobre la región latinoamericana. Hasta 1930, el gobierno norteamericano optó por la política del gran garrote. Esta se basaba en la ayuda por parte de los Estados Unidos a los países de América Latina mediante inversiones y negociaciones, pero demostrando continuamente la posibilidad de una respuesta armada como modo de presión. Con la llegada al poder de Franklin Roosevelt, se dejó atrás dicha estrategia y la potencia se inclinó por una nueva acorde al contexto de la Segunda Guerra Mundial: la del “buen vecino”. Particularmente se quería lograr el apoyo de las naciones latinoamericanas en el conflicto bélico. Sin embargo, en el momento en que Estados Unidos solicita romper relaciones con el eje, los países no responden de manera similar¹.

Por parte de América Latina, sus iniciativas durante el Siglo XX se basaron en la unión panamericana y el tratado de cordial inteligencia política y arbitraje. Por el lado de los Estados Unidos, la conferencia internacional de estados americanos fue un punto clave para el surgimiento de nuevas políticas conjuntas. Una de esas políticas fue el establecimiento en 1948 de la organización de estados americanos (OEA), que reemplazó a la unión panamericana anteriormente constituida. Los temas centrales que se abordaron consistieron en garantizar una seguridad colectiva en toda América y otorgar soluciones pacíficas a los diferendos regionales. El tratado interamericano de asistencia recíproca fue otra de las políticas surgidas. El mismo establece que, en caso de que un país sea invadido por una potencia extranjera, se legitimará la acción conjunta de todos los ejércitos de la región².

La Guerra Fría fue un momento clave en las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. En estos últimos, se fueron despertando movimientos de izquierda

¹ *América Latina y sus relaciones con Estados Unidos*. (2012, septiembre 15). Recuperado de: <http://es.slideshare.net/antonellaorozcovega/clase-29-amrica-latina-y-sus-relaciones-con-estados-unidos>.

² *Ibíd.*

que culminaron en revoluciones, lo que acrecentó el temor al avance del comunismo. Como respuesta, el gobierno norteamericano desarrolló un programa de contrainsurgencia: la creación de una doctrina de seguridad nacional y el apoyo logístico, de inteligencia y en algunos casos militar, a los golpes de Estado que se desarrollaron en América Latina³. En Brasil, en marzo de 1964 estalla un golpe de Estado. El evento en el que el presidente João Goulart es derrocado y Ranieri Mazzilli toma el poder, es designado como Revolución de 1964. En Argentina, dos años después, el general Juan Carlos Onganía, lideró un levantamiento militar y derrocó al presidente Arturo Illia. La dictadura originada se autodenominó Revolución Argentina y se prolongó hasta el año 1973.

Durante los ochenta, el problema político central en América Latina pasó a ser cómo consolidar un esquema democrático. Este proceso se dio en un contexto muy particular: por una parte, las naciones avanzaban en la reconquista de sus sistemas democráticos arrastrando la pesada carga de la deuda externa acumulada en la década dictatorial, lo que limitaba enormemente sus márgenes de maniobra y además las ataba a los preceptos del FMI y el *Banco Mundial*. Por otra parte, se conformaba en los países centrales la hegemonía neoliberal, y los gobiernos inaugurales de Margaret Thatcher y Ronald Reagan sentaban las bases para proveer la legitimación de la ofensiva del capital⁴.

Al evaluar de manera comparada la relación de ciertos países latinoamericanos con la gran potencia, se puede afirmar que no se ha seguido un único *modus operandi* con respecto a la elección de la política exterior. Este trabajo se centrará en las relaciones de Argentina y de Brasil con los Estados Unidos y los modelos de política exterior hacia este último que se adoptaron en las diferentes administraciones respectivamente.

Hasta los años noventa, la Argentina ostentaba una posición singular en la región: un país distante a los Estados Unidos. Desde 1889 (año de la Primera Conferencia Panamericana), Argentina se caracterizó por ser antagonista sistemática de los Estados Unidos en diferentes foros diplomáticos⁵. No fue aliado de la gran potencia en ninguna de

³ *Estados Unidos y América Latina durante la Guerra Fría*. (2012, noviembre 8). Recuperado de: <http://es.slideshare.net/SaladeHistoria/eeuu-y-amrica-latina-durante-la-guerra-fra?related=1>.

⁴ THWAITES REY, M (2010, julio 13), La globalización y su crisis, *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/18-149355-2010-07-13.html>.

⁵ ESCUDÉ, C. (2012). *Principios de realismo periférico*. Ediciones Lumiere, 30.

las guerras mundiales a causa de su firme neutralidad. En primera instancia, el país parecía estar preparado a abandonarla en la víspera de Pearl Harbor a cambio de apoyo a través de la Ley de Préstamo y Arriendo. Sin embargo, la negativa a romper relaciones con el Eje culminó en un gran deterioro en su relación con Estados Unidos⁶.

Bajo el mandato de Perón y en el contexto de Guerra Fría, se promovió la denominada “Tercera Posición” entre los dos grandes bloques, y eventualmente se unió al Movimiento de Países No Alineados. La propuesta de Perón no pretendía funcionar como antagónica a la causa occidental. Lo que el presidente argentino buscaba lograr era una identidad propia, marcando una diferencia con el hegemon pero continuando siendo parte del bloque anticomunista. De esta forma, podía llevar a cabo ciertas políticas tales como la industrialización, que requería cierto grado de proteccionismo, la integración con los vecinos, que suponía cierto grado de desafío a la uniformidad de la utopía latinoamericanista, y la concertación de políticas de seguridad militar regionales⁷.

Las relaciones Brasil-Estados Unidos datan de 1824 cuando Washington se transformó en el primer Estado en reconocer la independencia de Brasil⁸. En la Segunda Guerra Mundial, a diferencia de la posición neutral argentina, los brasileños decidieron romper relaciones con el Eje. A pesar de que en un principio el gobierno brasileño se mostraba reacio a entrar en conflicto, el hundimiento de dieciocho de sus barcos por submarinos alemanes cambió su postura. Es así como en noviembre de 1942 Brasil le declara la guerra a Alemania⁹. Luego de que este país rompiera relaciones con el Eje, Washington les otorgó el prometido auxilio: un programa de ayuda económica y militar. Brasil recibió el 75% del total de la asistencia militar otorgada a América Latina durante la

⁶ CISNEROS y ESCUDE (2014). *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Parte II, Tomo IX, Capítulo 47, Buenos Aires, GEL. Recuperado de www.argentina-rree.com.

⁷ CISNEROS, A. (2014). *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 66.

⁸ LEAHY, J. (2013, mayo 20), Estados Unidos y Brasil, aliados naturales que se acercan, *Cronista*. Recuperado de: http://www.cronista.com/Mobile/nota.html?URI=/contenidos/2013/05/20/noticia_0002.html.

⁹ *Participación latinoamericana en la Segunda Guerra Mundial*. (2009, mayo 11). Recuperado de: <http://www.lasegundaguerra.com/viewtopic.php?t=3484>.

Segunda Guerra Mundial. Hacia el año 1945, los datos evidencian un financiamiento valuado en 366 millones de dólares¹⁰.

En 1946, Brasil fue uno de los fundadores de la Organización de las Naciones Unidas. Teniendo de base la alianza militar llevada a cabo durante la Segunda Guerra Mundial, Brasil buscaba comenzar una relación privilegiada con Washington. Sin embargo, el comienzo de la Guerra Fría puso una barrera al avance de las relaciones. Se inició un movimiento de alejamiento diplomático con Estados Unidos: la política exterior independiente.

El fin de la Guerra Fría tuvo como resultado un giro en las relaciones entre los Estados Unidos y los países de América Latina. La caída de la Unión Soviética manifestó la indiscutible hegemonía de los Estados Unidos en el escenario internacional. El proceso de globalización tuvo como centro del mismo al Consenso de Washington, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. En un contexto de crisis económica, se extienden las políticas neoliberales para llevar adelante el ajuste. La respuesta tanto de Argentina como de Brasil al Consenso fue de suma aceptación. Ambos países buscaron como primer medida brindar una imagen positiva a los Estados Unidos y obtener así, aprobación en las instituciones económicas. Para comprender esta respuesta casi automática de los líderes políticos, es necesario tener en cuenta el contexto por el cual estaban transitando ambos países.

En la Argentina, una crisis hiperinflacionaria acechaba la poca estabilidad que subsistía. El gobierno radical finalizó anticipadamente y Carlos Saúl Menem asumió la presidencia en julio de 1989¹¹. Según el canciller Di Tella, el objetivo primordial era poseer una firme ubicación en Occidente, compartiendo los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la economía del mercado y el libre comercio¹². De esa manera, lograrían sobrellevar la crisis y devolver al país a su posicionamiento normal.

¹⁰ CISNEROS y ESCUDE (2014). *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Parte II, Tomo IX, Capítulo 47, Buenos Aires, GEL. Recuperado de www.argentina-rree.com

¹¹ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2003). *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 45.

¹² *Ibíd.*, 49.

Según Russell y Tokatlian, el modelo de política exterior que refleja las políticas del gobierno menemista, como el envío de tropas a la Guerra del Golfo, el sustento a la no proliferación nuclear, y el retiro de la Argentina del movimiento de países no alineados, es el acoplamiento. Este se caracteriza por un plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como regional¹³. En síntesis, Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem identificó a los Estados Unidos como un aliado.

En cuanto a Brasil, de manera similar a la Argentina, a principios de la década de los noventa atravesaba un período de crisis financiera. Sus déficits eran ponderados, y como sostuvo el propio ex canciller Lampreia, el país no podía aspirar a más de lo que era a causa de una serie de limitaciones, principalmente por su déficit social. Los formuladores de política exterior, deciden aumentar la competitividad de la economía como medio de acceso a la estructura internacional¹⁴. La credibilidad fue un factor que Cardoso se propuso a aumentar.

El modelo de política exterior que se adoptó en la administración de Cardoso, fue el de oposición limitada. Este ampara una política mixta hacia los Estados Unidos combinando tanto desacuerdo como colaboración, concertación como obstrucción, y deferencia como resistencia¹⁵. Las políticas que clarifican la adopción de este modelo son: la adhesión al Tratado de no proliferación nuclear, la participación creciente en misiones de paz, y el rechazo al ALCA. Cardoso no abandonó la autonomía como opción externa. Para él, el gran país sudamericano podía transformarse en un *global trader*¹⁶. En suma, bajo la administración de Fernando Cardoso se percibía a los Estados Unidos como un poder dual: como una oportunidad, pero también con cierto grado de amenaza.

El 11 de Septiembre de 2001 fue la primera vez que Estados Unidos fue atacado en su propio territorio. Como consecuencia, la gran superpotencia decidió cambiar

¹³ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, 85-86, 229.

¹⁴ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 201.

¹⁵ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, 85-86, 231-232,

¹⁶ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 201.

radicalmente el orden de sus prioridades internacionales, en que lo único que está suficientemente claro es que atenderán a su seguridad nacional ante todo¹⁷. Estos ataques terroristas revelaron que una de las cualidades más relevantes de Estados Unidos se había quebrantado: la vulnerabilidad.

Este acontecimiento contribuyó al desplazamiento de la Argentina a un lugar aún menor en la desde entonces disminuida agenda latinoamericana de la administración Bush¹⁸. El segundo mandato de Carlos Saúl Menem finalizaba en el año 1999, pasando el mando a Fernando De la Rúa. Sin poder afrontar la crisis, De la Rúa renuncia el 21 de diciembre de 2001. Además de pasar por una inestabilidad política en la que se sucedieron cinco presidentes en 12 días y se llevaron a cabo numerosas movilizaciones callejeras, se anuncia el default argentino.

En las elecciones presidenciales argentinas de 2003, Néstor Kirchner asume la presidencia. La nueva administración rechazaba contundentemente las políticas neoliberales y la política exterior del menemismo. Para Kirchner, estos fueron las principales razones de los fracasos de la Argentina¹⁹. La agenda externa fue minimizándose significativamente para concentrarse de manera más exclusiva en la renegociación de la deuda externa. Por esta razón, el presidente cuidó de no criticar ni atacar directamente al gobierno de Bush²⁰. En la IV Cumbre de las Américas del año 2005 que tuvo lugar en la ciudad de Mar del Plata, Kirchner condenó la política de Estados Unidos²¹.

El modelo de política exterior adoptado en este gobierno fue la aproximación a la oposición limitada. Esta es el mismo analizado en el gobierno de Fernando Cardoso. Pero a diferencia, oscila entre un perfil más pragmático²².

¹⁷ CISNEROS, A. (2014). *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 337.

¹⁸ RUSSELL, R. (2010, Marzo). Argentina y Estados Unidos: una relación distante, *Agenda Internacional*, 6(21), 27.

¹⁹ *Ibíd.*, 30.

²⁰ *Ibíd.*, 32.

²¹ *Ibíd.*, 37.

²² RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, (85-86), 231-232.

En cuanto a cómo afectó el atentado del 11/S a Brasil es pertinente remarcar que el gobierno de Fernando Cardoso establecía una buena relación con los Estados Unidos y también con el FMI. La respuesta del presidente brasileño fue una encendida defensa de la cooperación continental y de la solidaridad irrestricta con Washington en el combate a la amenaza terrorista²³. En el 2003, con la llegada del nuevo gobierno al poder, la percepción sobre el rol de Brasil en el sistema internacional dio un giro relevante. El contexto se caracterizaba por una mayor permisibilidad internacional²⁴.

Si bien el modelo de política exterior en Brasil puede observarse continuado, la gran diferencia de la administración de Cardoso y la de Lula es que la primera buscaba llevar a cabo una autonomía por la participación, mientras que la segunda optó con la autonomía por la diversificación²⁵. Lula promovió un orden mundial multipolar, más democrático, fundado en la solidaridad y la justicia²⁶.

Lo que esta tesina propone es analizar la política exterior llevada a cabo por Argentina y por Brasil hacia Estados Unidos en la década de los 90 y en la década de los 2000. Dicho análisis se basará en las cuatro administraciones nombradas anteriormente: en la década de los noventa los gobiernos desarrollados serán el de Carlos Menem en la Argentina y el de Fernando Henrique Cardoso en Brasil. En cuanto a la década de los 2000, los gobiernos analizados serán el de Néstor Kirchner en la Argentina y el de Lula Da Silva en Brasil. El aporte central de este trabajo es reconocer si en cada país, al producirse el pase de las administraciones en los 90 y en los 2000, se identifican cambios o continuidades en las políticas exteriores adoptadas en cada uno con respecto a los Estados Unidos.

Dicho esto, esta tesina se desdobra en cuatro capítulos. El primero analiza el concepto de política exterior de manera detallada, con el objeto de comprender la relevancia de los elementos que componen la misma: la estructura y la agencia. Así mismo, el debate que se establece entre ellos también se desarrolla para comprender cómo el

²³ *Fernando Cardoso presidente de la República*. (2015, marzo 9). Recuperado de: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso.

²⁴ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 202.

²⁵ *Ibíd.*, p. 198.

²⁶ Lula y Sarkozy desean forjar una alianza para el cambio, (2009, Julio 7), *La Nueva*. Recuperado de: <http://www.lanueva.com/el-mundo/31123/lula-y-sarkozy-nbsp-desean-forjar-nbsp-una-alianza-para-el-cambio.html>.

contexto internacional y los actores domésticos actúan en la elaboración de la política exterior que guían los gobiernos. Por esta razón, es relevante que se analicen conjuntamente. En cuanto al análisis sobre Argentina, primero se analiza el sistema internacional al momento de la asunción de Carlos Menem, y luego el papel que tuvieron el presidente, los hacedores de políticas, el canciller, las provincias, los partidos y la opinión pública. Luego se desarrolla de manera similar la llegada al poder de Néstor Kirchner y cómo influyeron los actores internos en la reorientación de la política exterior. Por último, al desarrollar las dos administraciones en Brasil, se establece el contexto internacional en el que Cardoso asumió la presidencia y el rol de los hacedores de política y del presidente, y el aumento de las voces en el proceso de elaboración. Cuando Lula llega al poder en el 2003 comienza a quebrantarse la premisa que guio al mundo desde el fin de la Guerra Fría: la unipolaridad. En cuanto a los actores domésticos, se evalúa como aumentaron en mayor medida las voces que participan en la elaboración de las políticas y cómo creció el rol del presidente en la política exterior.

El segundo capítulo explica los modelos de política exterior adoptados por Argentina en la década de 1990 y en la década del 2000 con el fin de establecer los cambios y continuidades entre las administraciones. Se explica el gobierno de Menem y su modelo de política exterior hacia Estados Unidos adoptado: el acoplamiento. Al explicar la presidencia de Néstor Kirchner, este capítulo se centra en su repudio al accionar del ex presidente Menem y principalmente a la adopción del neoliberalismo. El modelo de política exterior adoptado durante este periodo es la aproximación al de oposición limitada, con un perfil pragmático. También se enumeran las políticas que demuestran coherencia con los diferentes modelos adoptados. Luego, se describen las continuidades y cambios observados de una administración a la otra.

El tercer capítulo, similar al segundo, explica los modelos de política exterior que fueron adoptados por Brasil en la década de 1990 y en la década del 2000 con el propósito de divisar cuáles fueron las continuidades y cuales los cambios entre los mismos. Ambos modelos son de oposición limitada a los Estados Unidos, pero difieren en el tipo de autonomía implementada. Es pertinente la explicación de los cambios producidos por el acomodamiento del país al nuevo contexto mundial y regional. La autopercepción de Brasil

en el nuevo gobierno propone una clara visión para el futuro de este poder emergente: poseer un rol importante en el nuevo contexto de multipolaridad. Las políticas llevadas a cabo en las dos administraciones afirman la elección del modelo de oposición limitada. A partir de ello, se nombran con mayor detalle los cambios y continuidades.

El cuarto y último capítulo tiene como objetivo comprender los motivos de la adopción de los modelos de política exterior desarrollados en los capítulos anteriores. Para ello, se desarrollan las determinantes internas de la política exterior y se busca entrelazarlos con las votaciones en las Asamblea General de Naciones Unidas de cada país. En ambos casos, las determinantes internas son la ideología del líder y las creencias de los hacedores de política y el modelo de desarrollo económico. Se busca enriquecer los debates actuales sobre la política exterior de Argentina y Brasil con los Estados Unidos al responder por qué estos pueden cambiar o no las políticas exteriores que llevan adelante las diferentes administraciones.

En suma, este trabajo procura analizar los diferentes modelos de política exterior que adoptan Argentina y Brasil con los Estados Unidos y detectar tanto cambios como continuidades entre la administración de los años 90 y la de los 2000, en los respectivos países.

CAPÍTULO I: EL PAPEL DE LA ESTRUCTURA Y LA AGENCIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR

El debate agencia-estructura y la política exterior

La política exterior de los estados no siempre sigue una misma línea. Los contextos que atraviesan son en la mayoría de las veces las razones por las que los países redefinen sus conductas. El estudio de la modificación de comportamiento del Estado, lo que se denomina reorientación de la política exterior, no es un fenómeno reciente. Los líderes de los Estados, desde la existencia de los mismos, han llevado a cabo, alterado y deshecho alianzas. También, han cambiado su opinión sobre el socio comercial que más los beneficiaría, y han modificado sus actitudes sobre relevantes temas internacionales²⁷. Sin embargo, con frecuencia sucede que aquellos líderes no tienen la voluntad de reorientar su política exterior o hacer cambios en ellas, pero son los acontecimientos internacionales los que indirectamente presionan para llevar adelante la decisión. Son los primeros los que en toda ocasión priorizan la supervivencia de la nación.

La clásica formulación de Waltz (1959) reivindica que las fuentes para la elaboración de la política exterior pueden ser localizadas en el nivel internacional (los cambios sistémicos), en el nivel nacional (los grupos de interés domésticos y organizaciones gubernamentales), o en el nivel individual (los líderes o los hacedores de políticas)²⁸.

De esta manera, es posible sostener que es de suma relevancia evaluar tanto la estructura como la agencia, dos aspectos elementales de la política exterior, para comprender las orientaciones y las reorientaciones de las políticas exteriores de los Estados.

²⁷ GÁMEZ, A. (2005, Mayo). Fuentes de cambio en política exterior. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 69, 128.

²⁸ CASON, J. y POWER, T. (2009, March) Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining the change of brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 118.

En primer lugar, la estructura hace referencia a la forma que tiene el sistema internacional. Es decir, al contexto histórico y político global de determinado momento²⁹.

Al ser los fenómenos de política exterior de una naturaleza compleja, no basta analizar tan sólo los factores sistémicos. A partir de la década de los sesenta, comenzaron a surgir modelos centrados en el nivel interno. Estos, desafiaban la noción de que la política exterior era un resultado determinado por el sistema internacional. El contexto interno del Estado, es decir, la agencia, también ha sido reconocido como una fuente importante del comportamiento de la política exterior. Dentro de cada Estado e independientemente del sistema internacional, ocurren procesos complejos que involucran múltiples actores e influencias a la hora de decidir e implementar la política exterior. De esta manera, la forma en la cual tales personas definen sus percepciones y conocimientos, se convirtió en un tema relevante. En síntesis, la política exterior es un proceso de decisión más que una respuesta determinante ante fuerzas internacionales. Si bien es cierto que en ocasiones éstas pueden ser ineludibles, el papel de los tomadores de decisiones resulta decisivo para anticipar y responder a tales fuerzas. Es necesario considerar el contexto político, económico y social de los países cuyas políticas exteriores se analizan³⁰.

Alexander Wendt, referente del constructivismo, apuesta por conferir un mismo estatus ontológico a los agentes y a las estructuras. Sostiene que hay que repensar las propiedades de los agentes del Estado y la estructura, ya que son entidades interrelacionadas y mutuamente determinantes³¹.

Por otro lado, Colin Wight, sostiene que: “en el continuo flujo de prácticas sociales, los agentes y las estructuras nunca son totalmente independientes el uno del otro. Sin embargo, no quiere decir que no posean diferencias. Los agentes no son lo mismo que las estructuras. El poder de la agencia en un contexto social depende de la posición estructural, pero no se reduce a ella. Y las estructuras tienen una manera de ser que no se reducen a los

²⁹ TURZI, M. (2013). Relaciones América Latina-Estados Unidos. En LEGLER, SANTA CRUZ y ZAMUDIO (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford, 187.

³⁰ GÁMEZ, A. (2005, Mayo). Fuentes de cambio en política exterior. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 69, 138.

³¹ WENDT, A. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*. 41(3), 339-348.

individuos sobre los que recae su actividad. Así pues, aunque pueda resultar complicado, podemos distinguir ontológica y analíticamente entre los agentes y estructuras”³². Cada elemento, la agencia por un lado y la estructura por el otro, tienen su propio papel, pero a su vez constriñen mutuamente. En el análisis *Scientific Realism and Interantional Relations* que realiza Wight junto con Jonathan Joseph, se determina un punto de separación con el constructivismo. Este supone que la constitución de la sociedad no es reducible a la interrelación entre los individuos ni a su dimensión intersubjetiva, sino que conforma la suma de relaciones de los individuos que la integran, al mismo tiempo que ostenta una causa materia que constriñe a aquéllos, siendo en todo caso distintos y diferenciables la estructura y los agentes. De hecho, en el debate agencia-estructura se incide en el carácter preexistente de las estructuras, que condicionan y posibilitan el marco en el que actúan los agentes. Así, para este enfoque, las estructuras sociales tendrían una existencia independiente de lo que los propios agentes saben de ella y no podrían ser reducidas a las meras relaciones intersubjetivas³³.

Este debate entre estructura y agencia es relevante para este análisis al demostrar como el contexto internacional o los actores internos del Estado son claves para la elaboración, por ende, su orientación, y en ciertos casos, reorientación de la política exterior de determinado país. En suma, este trabajo parte de una perspectiva multicausal: todos los niveles de análisis son relevantes para comprender cómo ha cambiado una política exterior.

A continuación, se evaluará la estructura y la agencia de las políticas exteriores hacia los Estados Unidos llevadas a cabo por Argentina y Brasil, en los años 90 y en los años 2000. Se desarrolla cada elemento en profundidad, es decir, en primer lugar cómo se caracterizaba el sistema internacional en cada momento, y en segundo lugar, qué autores participaron en la orientación de la política exterior y cómo lo hicieron. De esta forma, se podrá comprender el tipo de política exterior que se llevó a cabo en cada país, y en cada administración analizada. Si se observan cambios en la política exterior de una

³² WIGHT, C. (2006). *Agents, structures and international relations: politics as ontology*, Cambridge University Press, New York, 296.

³³ CABALLERO SANTOS, S., JOSEPH, J. y WIGHT, C. (2013, Junio-Septiembre). *Scientific Realism and International Relations*, *Relaciones Internacionales*, 23, 164.

administración a otra, este análisis otorgará la capacidad de responder a la pregunta ¿Cómo y por qué cambió la política exterior? Ese es, en suma, el gran aporte del debate estructura-agencia.

Argentina: estructura y agencia en los 90 y en los 2000

Al finalizar la Guerra Fría y establecerse un sistema internacional unipolar, con Estados Unidos como líder del mismo, los hacedores de políticas de la administración de Menem observaron una oportunidad para transformar la situación del país. Debido a la gran crisis hiperinflacionaria que se produjo durante el mandato de Alfonsín, Argentina resultaba imprevisible para los inversores extranjeros.

Desde su inicio, la administración menemista planteó una política exterior en clave económica privilegiando las relaciones bilaterales con los Estados Unidos³⁴. El apoyo de esta potencia en las negociaciones con los organismos financieros resultaba un paso primordial para afianzar la credibilidad a nivel internacional.

Al momento de desarrollar el contexto interno de la Argentina en la administración Menem, es relevante aclarar que debido al régimen político de este país, el presidente es un actor fundamental en el proceso de formulación de políticas. La constitución argentina le otorga al presidente la capacidad de firmar acuerdos internacionales (art. 11), de comandar a las fuerzas armadas (art. 12), de declarar la guerra con aprobación del Congreso (art. 15), y de declarar el estado de sitio en caso de ser atacado (art. 16). Sin embargo, la formulación de la política exterior no se lleva a cabo individualmente por el presidente, sino que dialoga con el ministro de Relaciones Exteriores. En algunas ocasiones, suelen tener voz el ministro de Economía y el ministro de Defensa, dependiendo de la temática a discutir³⁵.

El presidente Menem priorizó mantener relaciones estrechas con los demás jefes de Estado. Por esta razón, es que procuró concretar las denominadas visitas de alto rango. Entre estas, se destacan los tres viajes que realizó a los Estados Unidos, la visita de Dan

³⁴ BUSSO, A. (2012, Diciembre). La relación bilateral con los Estados Unidos en el gobierno de Carlos Menem. *Revista de Relaciones Internacionales*, 6. Recuperado de http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R6/R6EST04.html.

³⁵ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 253-255.

Quayle (vicepresidente estadounidense) a la Argentina, y posteriormente, la de George Bush. Menem, confiaba en que mediante estas lograría el apoyo en los organismos multilaterales de crédito. De esta forma, se lo concibió como el primer presidente peronista en visitar los Estados Unidos. Algo similar ocurrió por el lado norteamericano, ya que la última visita de un mandatario de ese país a la Argentina data del año 1960 con Eisenhower. Estos viajes evidenciaron las excelentes relaciones que alcanzó la Argentina con la potencia del norte, aprobándose programas de cooperación y ajustes beneficiosos para el interés nacional argentino³⁶.

Si bien Menem poseía un rol destacado en la política exterior, su canciller Guido Di Tella contaba con un gran margen de acción para tomar decisiones. Sus ideas siempre han sido valoradas por el presidente. Esto se ha evidenciado en todos los discursos que ha llevado a cabo y en su participación en temas centrales como el retiro de la Argentina de los Países No Alineados y en las votaciones en la AGNU. Cuando Bill Clinton asumió el poder en los Estados Unidos en el año 1992, fue Di Tella quien viajó varias veces a Washington para intentar conseguir la entrevista Menem-Clinton. Así también, Menem se convirtió en el primer mandatario latinoamericano en reunirse de manera privada con Clinton desde asunción. Dicho encuentro resultó muy provechoso para dialogar sobre temas relevantes para ambos, y mantener una buena relación entre los países. Para Clinton, Menem era un líder a imitar por los demás países latinoamericanos³⁷.

En cuanto a las provincias y la política exterior, es importante aclarar que la Argentina presenta un caso de *federalismo robusto*. Esto significa que los gobernadores son actores claves en la política nacional y la relación provincia-Nación es relevante para comprender el accionar del Estado en general. Aunque la política exterior no es un tema que se negocie entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobernadores provinciales, se ha

³⁶ BUSSO, A. (2012, Diciembre). La relación bilateral con los Estados Unidos en el gobierno de Carlos Menem. *Revista de Relaciones Internacionales*, 6. Recuperado de http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R6/R6EST04.html.

³⁷ *Ibíd.*, 3.

desarrollado un creciente interés por parte de las provincias en los asuntos internacionales³⁸.

El sistema de partidos también juega un rol importante en la orientación de la política exterior de un Estado. Y en el caso de la Argentina, no es una excepción. Cuando un sistema de partidos se caracteriza por ser poco institucionalizado, fragmentado, polarizado y poco nacionalizado, se dificulta llegar a una definición del interés nacional de cara a la política exterior. Para comprender mejor esta afirmación, se puede establecer por un lado que la polarización produce que las orientaciones internacionales sean inestables en el tiempo, y por otro lado, como sostiene Ana María Mustapic, cuando hay alta fragmentación y baja nacionalización, se traduce en una baja capacidad para pensar más ampliada en los intereses del país en la interacción con un mundo complejo y contradictorio³⁹.

Por último, la opinión pública también demostró ser un componente esencial en el ámbito interno de Argentina. Desde los primeros estudios realizados a la población, se ha advertido como a través de los años fue adoptando un mayor interés en los temas relacionados a la política. En la Argentina, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), realiza cada cuatro años la denominada Encuesta de *Política Exterior y Defensa*. Esta va destinada tanto a la opinión pública como a las elites. De las cuatro ediciones (1998, 2002, 2006 y 2010), se llegó a la conclusión que en primer lugar, en general se observa un conjunto relativamente estable de preferencias a largo plazo. En segundo lugar, en cuanto a la relación con los Estados Unidos, se observa que en 1998, el 66% de las elites consideraba que la relación beneficiaba al país⁴⁰.

En el año 2003 llega al poder Néstor Kirchner. Antes de ser nombrado presidente, Kirchner había viajado a Brasilia para encontrarse con Lula y allí sostuvo que el futuro de ambos países estaba ligado a la integración regional de América Latina. Ya como

³⁸ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 270.

³⁹ *Ibíd.*, 277.

⁴⁰ *Ibíd.*, 280-281.

presidente, viajó nuevamente y junto a Lula ultimaron los detalles del Consenso de Buenos Aires, un documento que resalta el independentismo latinoamericano⁴¹.

Luego de los atentados terroristas de septiembre de 2001 y del estallido de la guerra de Irak en marzo de 2003, el lugar marginal de la Argentina en la agenda norteamericana se acentuó. Esto hizo que los actores internos de la Argentina, gobernantes y gobernados, estuviesen mucho menos dispuestos que en la década de 1990 a continuar con el compromiso estratégico adoptado por Menem en el caso de la guerra del Golfo Pérsico en 1991 o el de De la Rúa (1999-2001) en el de los atentados del 11-S y la campaña norteamericana contra Al-Qaeda y los talibanes en la tierra afgana⁴². Comenzó a producirse desde aquí, un distanciamiento con los Estados Unidos, que luego de la Cumbre de Mar del Plata en el 2005 se intensificó.

En cuanto al ámbito interno, el rol del presidente en esta administración se acrecentó de tal manera que muchos autores han denominado su presidencia como imperial. Cuando Kirchner asumió en el 2003, lo hizo con el 22% de los votos, luego de que Carlos Menem resignase su presentación al balotaje⁴³. Por esta razón, su figura se encontraba un tanto debilitada, y con respecto a la política exterior, varios de sus conocidos han afirmado que no era un tema de su interés. Además, agregaron que su máxima preocupación estaba fronteras adentro y que prefería que los funcionarios más experimentados se hagan cargo de las decisiones de política exterior. Sin embargo, luego de obtener la mayoría en el Congreso y de la Cumbre de Mar del Plata de 2005, su auto confianza sobre su rol protagónico en la política exterior aumentó y se instaló. Kirchner, se proclamó “dueño” de las relaciones exteriores más importantes (Brasil y los Estados Unidos) y dejó a la Cancillería el “resto” (Russell, 2010)⁴⁴.

En cuanto a la participación de las provincias en la política exterior argentina, es pertinente resaltar que en los últimos años se ha producido una relación más fluida entre las

⁴¹ LÓPEZ GIRONDO, A. (2015, Marzo). Otra Agenda: claves de la política exterior en la era kirchnerista. *Revista Acción*, 1.165.

⁴² CORIGLIANO, Francisco. (2011, Junio). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI, *Mural internacional*, 1.

⁴³ RUSSELL, R. (2010, Marzo). Argentina y Estados Unidos: una relación distante, *Agenda Internacional*, 6(21), 30.

⁴⁴ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 258.

provincias y la Nación en materia internacional. Esto puede resultar eficaz cuando se trata de la relación con los países vecinos que involucran intereses materiales⁴⁵.

El sistema de partidos también es central para analizar la reorientación de la política exterior en el gobierno de Néstor Kirchner. Según James Fearon (1997), la existencia de un partido atomizado o dividido en facciones contribuye a la discontinuidad en la política exterior y que, a su vez, un mayor personalismo con fragmentación política conduce a la discontinuidad en la política exterior entre una administración y otra. Esto es lo que ocurrió con el gobierno peronista de Menem, que decidió alinearse a los Estados Unidos, y con el gobierno de Néstor Kirchner, que buscó un distanciamiento⁴⁶. Ambos presidentes poseían diferentes percepciones sobre el lugar que debía ocupar Argentina en el mundo.

Por último, las encuestas que se les han realizado a la opinión pública y a las elites argentinas han demostrado un descenso del apoyo a la relación bilateral con los Estados Unidos. Según Pew Global Attitudes, en el año 2002 el 49% de los argentinos tenía un punto de vista desfavorable acerca de los Estados Unidos⁴⁷. Además, teniendo como referencia la Encuesta de Política Exterior y Defensa desarrollada por el Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI), en el año 2010 se ha demostrado que la relación entre los Estados Unidos y la Argentina no es el punto central para diseñar la política exterior. Sólo el 6% de la elite sostuvo que la relación más estrecha debía ser con aquel país⁴⁸.

⁴⁵ *Ibíd.*, 274.

⁴⁶ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 276-277.

⁴⁷ CORIGLIANO, Francisco. (2011, Junio). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI, *Mural internacional*, 2.

⁴⁸ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 281.

Brasil: estructura y agencia en los 90 y en los 2000

Luego de un largo período de bipolaridad, y de la nueva posición que ocupaba Estados Unidos en el sistema internacional, los hacedores de políticas brasileños acordaron que era momento de rever el lugar de Brasil en el mundo. Con la expansión del capitalismo y la globalización, muchos grupos nacionales formularon el “pensamiento único”. Este se basaba en la aplicación de políticas neoliberales basadas en una interpretación conservadora de la relación entre el capital y el Estado, y entre este último y la sociedad civil. Las estrategias nacionales de desenvolvimiento comenzaron a redefinirse⁴⁹.

La implementación de la Agenda de valores universalmente aceptados abrió nuevos contextos de vulnerabilidad para Brasil. Esto se caracterizó por la adopción de padrones internacionales de normas de protección del trabajo, de Derechos Humanos, de Medio Ambiente, entre otros. La decisión más relevante fue que el presidente Fernando Henrique Cardoso procuró aproximarse a los Estados Unidos⁵⁰. Lo que buscaba lograr era establecer una política exterior afín a occidente.

Históricamente, la política exterior brasileña ha apelado a categorías que contribuirían para que sea más explicativa y más comprensiva. Entre ellas se encuentran el universalismo, el multilateralismo y el socio estratégico. La primera categoría surgió luego de la positiva inserción internacional durante los años noventa. Y la última supone el alcance de objetivos comunes con potencias regionales semejantes y obtener provecho de oportunidades⁵¹. En la época de Cardoso, estas se sostuvieron acorde a la visión del liberalismo que prevalecía en la conducción de la política exterior. Sin embargo, se han ido reformulando en el tiempo.

En cuanto al nivel nacional, es decir la agencia, hay dos puntos importantes a remarcar. Por un lado, se registró un aumento de voces que reclamaban influencia sobre el proceso de elaboración de políticas. A su vez, la democratización les otorgó a ciertos actores la oportunidad de movilizar la opinión pública y a través del lobby, ejercer una

⁴⁹ BERNAL-MEZA, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45, 36.

⁵⁰ *Ibíd.*, 37.

⁵¹ *Ibíd.*, 40.

influencia sobre la dirección que tomarían las políticas⁵². Esto está directamente relacionado con la relación de carácter más horizontal que comenzó a entablarse entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, también conocido como Itamaraty, y los otros sectores del Estado brasileño⁵³.

El segundo punto relevante es el creciente rol del presidente en la política exterior. Antes de 1994, los presidentes brasileños mostraban una total dependencia para con el Ministro de Relaciones Exteriores. Este último, contaba con una gran autonomía para llevar adelante una orientación acorde a su lógica. Además, no era costumbre que los presidentes viajen a varios países para reunirse con sus respectivos jefes de gobierno. Por ejemplo, Collor de Melo, realizó viajes al exterior entre 7 u 8 ocasiones por año. Con la llegada de Cardoso, esto había quedado en el pasado. El presidente efectuó unos 92 viajes en sus ocho años de mandato⁵⁴. El rol del presidente en la política exterior comenzaba a cambiar.

En el año 2003 llega al poder Lula Da Silva, líder del Partido de los Trabajadores (PT). En el ambiente se comenzó a instalar la convicción de que se entraba en un período multipolar. Para los funcionarios brasileños, y principalmente para el presidente, Brasil ya no podía quedar al margen de los procesos globales. Aún más, éste debía colaborar en la construcción de una nueva relación de fuerzas en la esfera internacional⁵⁵.

En cuanto a la agencia, los dos puntos relevantes analizados en el gobierno de Cardoso, pluralización de actores y aumento del rol del presidente en la política exterior, se intensifican en este período. En primer lugar, si bien vimos que la política exterior ya no es una exclusividad del Itamaraty, no se debe minimizar su influencia sobre la política internacional. Sus principales funciones consisten desde ejecutar directrices de la política exterior establecidas por el presidente de la República, proponer al presidente líneas de

⁵² CASON, J. y POWER, T. (2009, March) Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining the change of brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 119.

⁵³ VENTURA, D. y GARCIA FONSECA, M. (2012, Septiembre). La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. *CIDOB d'afers internacionals*, 99, 56.

⁵⁴ CASON, J. y POWER, T. (2009, March) Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining the change of brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 122.

⁵⁵ Palabras extraídas del fragmento de la entrevista concedida por Lula a Emir Sader y Pablo Gentili. En Sader, E. (2013). *Lula y Dilma*, 9-30.

actuación, negociar y celebrar acuerdos internacionales, hasta contribuir para la formulación e implementación, en el plano internacional, de las políticas de intereses para el Estado y la sociedad en colaboración con organismos de la sociedad civil brasileña. Partiendo de esta última función, hay que reconocer que se produjo una apertura horizontal creciente a la actuación de otros órganos del Poder Ejecutivo federal, tanto en la región como en el mundo. A través de un estudio que tuvo como tema central las normas que orientan el funcionamiento de cada uno de los órganos del Poder Ejecutivo, se constató que el 56,4% de los órganos federales tiene alguna competencia relacionada con el tema internacional, mientras que el 43% dispone de atribuciones para representar al país en foros y negociaciones internacionales. Casi la totalidad de los ministerios poseen secretarías especializadas en los asuntos internacionales, generalmente vinculadas en forma directa a los ministros⁵⁶. En cuanto a la apertura vertical, es decir a la participación de los entes subnacionales en la política exterior, se observa en este período una incidencia gradual. Las iniciativas innovadoras de algunas ciudades, gobiernos y regiones de Brasil son relevantes a la hora de influir en su política exterior, y por ende, contribuir directamente a los objetivos del propio Estado⁵⁷. En suma, se ha originado una ruptura en la exclusividad que solía poseer el Itamaraty en materia de política exterior debido a un proceso de descentralización.

En segundo lugar, como se afirmó anteriormente, Cardoso fue un innovador en el rol del Presidente en la política exterior. A comparación de sus predecesores, realizó un número considerable de viajes al exterior. En el caso de Lula, este superó a Cardoso al realizar más de 60 viajes en sólo cuatro años de gestión. Sin embargo, a diferencia del anterior gobierno, el líder del PT afirmó en su discurso de investidura que la acción diplomática se encontraba orientada por una perspectiva humanística y se utilizaría como un instrumento de desarrollo nacional. La búsqueda de la relación privilegiada con los otros países en desarrollo llevo a que la administración plantease una formulación de un modelo de cooperación Sur-Sur. Sus viajes se enfocaron principalmente en las regiones de Asia, África y el Medio Oriente. Más específicamente, de 2005 a 2008 visitó alrededor de 48 países con el objeto de dialogar sobre los países en desarrollo y sus potenciales economías.

⁵⁶ VENTURA, D. y GARCIA FONSECA, M. (2012, Septiembre). La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. *CIDOB d'afers internacionals*, 99, 57.

⁵⁷ *Ibíd.*, 70.

A pesar de dicha orientación, Brasil continuaba manteniendo relevancia en el primer mundo. Lula Da Silva fue el único jefe de Estado que fue invitado a participar del Foro Económico Mundial y del Foro Social Mundial⁵⁸. También, siempre ha cuidado de su relación con los Estados Unidos. Con el presidente Bush ha establecido unas cinco visitas y gracias a los resultados positivos que estas brindaron, se formó una relación estable y amistosa. Esto se evidenció en el apoyo de Lula a la re-elección de Bush en el 2004⁵⁹.

En conclusión, resulta relevante el análisis del contexto interno y externo de cada administración. En el caso de los años noventa, el contexto internacional del auge del neoliberalismo y el contexto interno de crisis en cada país explica cómo y por qué los presidentes Menem y Cardoso decidieron llevar sus políticas exteriores pro-occidentales. En cambio, en la década del 2000, el contexto internacional representado por la emergencia de múltiples polaridades y el contexto interno característico de cada país, demuestran la razón de por qué Argentina optó por un alejamiento de Estados Unidos, y Brasil por aumentar su papel protagónico en el mundo sin descuidar su relación con la potencia norteamericana.

⁵⁸CASON, J. y POWER, T. (2009, March) Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining the change of brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2), 122.

⁵⁹ *Ibíd.*, 134.

CAPÍTULO II: CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARGENTINA CON ESTADOS UNIDOS: DE LOS 90 A LOS 2000

Modelo de Política exterior en la década de los 90: El acoplamiento bajo el gobierno de Carlos Menem

Carlos Menem asumió la presidencia de la Argentina en julio de 1989. El contexto discrepaba significativamente al del comienzo de la transición democrática⁶⁰. La hiperinflación argentina de 1989 se basó en un aumento desmedido de los precios y una consecuente devaluación del austral. Con los salarios devorados, el índice de pobreza aumentó considerablemente. Debido al ambiente de descontento popular, se generaron revueltas y saqueos, lo que desencadenó la renuncia del Dr. Alfonsín y la transición adelantada a nuevas elecciones. La herencia de la hiperinflación abrió un surco profundo en la mentalidad colectiva: angustia, impotencia y una desesperada búsqueda de soluciones que alivianaran tan pesada carga⁶¹.

La elección de Menem por el 47% de la población fue su manera de expresar los deseos de un cambio para el país. Sin embargo, sus discursos y la práctica llevada a cabo una vez electo no coincidieron. Como sostiene Daniela Campello, muchas veces un candidato está convencido con un programa pero reconoce que los ciudadanos no lo votaran si lo comunica, por ende deciden anunciar políticas que le otorguen el éxito electoral, y luego cambiar al programa inicial⁶². Esto fue lo que ocurrió con el candidato peronista. Sus procedimientos argumentativos apuntaron a proyectar una imagen acorde con las expectativas de la población. Esta le otorgaría la credibilidad necesaria para consolidar su legitimidad y ser electo.

⁶⁰ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2003). *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 45.

⁶¹ MUCHNIK, D. (2004, Septiembre 12). Adelanto del libro de Daniel Muchnik. A contra mano del mundo, *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-1509-2004-09-18.html>.

⁶² CAMPELLO, D. (2014). The Politics of Financial Booms and Crises: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 47(2), 265.

Menem cumplió su primer período presidencial de 1989 a 1995, y antes de finalizarlo, en 1994, impulsó la reforma constitucional argentina. Este resultó ser uno de esos hechos que ocurren muy de vez en cuando y marcan el rumbo de la historia de un país. No sólo fue un punto de inflexión para la vida institucional de la Argentina sino también una bisagra en la dinámica política generando la aparición de nuevos partidos, el surgimiento de debates, y el despunte de figuras que perdurarían en el calendario electoral⁶³. Las innovaciones en cuanto al presidencial consistieron en la disminución del mandato a cuatro años y la habilitación de la reelección inmediata. Esto le permitió al presidente presentarse en la próxima elección de 1995, en la cual resultó victoriosa su fórmula Menem-Ruckauf con el 44,9% de votos⁶⁴.

Los funcionarios de la administración Menem llevaron a cabo la estrategia *Menemtroika*. Según Guido Di Tella, esta se basaba en aplicar el sentido común de los inmigrantes, quienes habían llegado a América para “estar mejor”. A su vez, agrega que se debe ir a lo concreto: resolver los problemas de la gente⁶⁵. A diferencia del gobierno de Alfonsín, la identidad occidental dejó de ser un hecho ético-cultural⁶⁶. Sobrellevar la crisis y regresar al primer mundo se convirtieron en los objetivos primordiales. Por esta razón, en política exterior se promovió un alineamiento automático hacia los Estados Unidos.

El modelo de política exterior que refleja las políticas del gobierno de Menem, según Russell y Tokatlian, es el acoplamiento. Este se caracteriza por un plegamiento de intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como el regional. Procura una participación activa por parte de la Argentina en la creación y en el mantenimiento de regímenes internacionales, siempre en sintonía con la participación de Washington. La relación con los países vecinos, más relevante en áreas de política y

⁶³ DINATALE, M. (2014, agosto 22), La constitución de 1994: una reforma que cambió la política, *La Nación*. Recuperada de: <http://www.lanacion.com.ar/1720805-la-constitucion-de-1994-una-reforma-que-cambio-la-politica>.

⁶⁴ PUGLIESE, PEREYRA, BLANCO. (2008, Diciembre). Historia Electoral Argentina (1912-2007). Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, 166.

⁶⁵ CORIGLIANO, F. (2013). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales”. En ESCUDE, C. (Ed.), *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Parte IV, Tomo XV, Capítulo 1, Conclusiones, Buenos Aires, GEL. Recuperado de: www.argentina-rree.com.

⁶⁶ REFICCO, E. (1998, Septiembre). Argentina como aliado extra-OTAN de los EEUU: los factores detrás de la alianza. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 42, 80.

cultura, no representaba una amenaza a la construcción del área de libre comercio hemisférica⁶⁷.

El modelo económico argentino que guio la década de los noventa se ordenó bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”. Este Consenso fue el que sucedió a la Doctrina de la Seguridad Internacional. De la noche a la mañana, Washington dejó de sostener a los gobiernos de fuerza para pasar, sin rumbo alguno, a la democracia y a la apertura económica de los países de la región. Aunque el nuevo proyecto abarcaba numerosas dimensiones de la relación, ponía énfasis especial en su costado económico⁶⁸. Presume que las fuerzas de mercado más que la acción del Estado posibilitan la inserción más dinámica y fructífera del país en el sistema mundial⁶⁹.

Varias políticas desarrolladas por la administración menemista evidenciaron su acoplamiento con los Estados Unidos. Una de las primeras acciones llevadas a cabo por el Presidente fue el envío de tropas al Golfo Pérsico. Ésta decisión marcó un cambio a nivel de política exterior, ya que rompió con la tradicional neutralidad argentina ante los conflictos bélicos que no le incumben de manera directa al país. El mayor logro de la actitud argentina quizá fue la contribución en el aumento del prestigio del país y del presidente Menem entre las naciones desarrolladas.⁷⁰ Además, luego y por efecto de la coalición internacional, el gobierno argentino incrementó la participación de sus Fuerzas Armadas en las misiones de paz de las Naciones Unidas. En el año 1991 contribuyó en la operación MINURSO en Sáhara Occidental y en 1999 en la operación UNMIK en Kosovo. En nueve años participó el mismo número de veces (dos) que en el período 1948-1991⁷¹. Esta actitud también resultó muy valorada por los países desarrollados.

⁶⁷ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, 85-86, 229.

⁶⁸ CISNEROS, A. (2014). *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 341.

⁶⁹ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, 85-86, 229.

⁷⁰ BOLOGNA, A. (1994) *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina, 36.

⁷¹ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, (85-86), 222 (Cuadro 2).

El giro de la política nuclear argentina y su aproximación a las posiciones sobre la no proliferación nuclear también se desplegó especulando encajar en el marco de alineamiento con los Estados Unidos. Sin embargo, esto se realizó cautelosamente con otros países latinoamericanos⁷². Fue con Brasil con el que más se cooperó en dicha área. Se constituyó entre las dos naciones una serie de convenios de cooperación nuclear. En el primer encuentro, los mandatarios argentino y brasileño coincidieron en profundizar la cooperación para lo cual instruyeron al Comité Permanente a intensificar sus trabajos. Ello produjo un instrumento decisivo, la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña, firmada en Foz de Iguazú el 28 de noviembre de 1990. Dicha declaración consolidó el esfuerzo común realizado hasta entonces y sentó las bases para su institucionalización. También anunció la aproximación de ambos países a las estructuras del régimen internacional de no proliferación nuclear, lo que era esperado particularmente por la comunidad internacional⁷³. En segunda instancia, se firmó en julio de 1991 en Guadalajara un acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de energía nuclear y además, para el libre ingreso de inspectores a sus centrales. Luego, se avanzaron en muchas más cuestiones, como por ejemplo los acuerdos de Salvaguardas y la creación de una agencia para el control de materiales⁷⁴. Argentina y Brasil son observados por los países desarrollados como ejemplos latinoamericanos para el desarme nuclear. El avance positivo en esta área les otorgó un gran respeto por parte de toda la ciudadanía internacional.

La política misilística fue uno de los temas en donde más cambios se realizaron durante la administración Menem. Washington siempre consideró amenazante el proyecto “Cóndor II”. Este consistía en la construcción de un misil orientable por la Dirección General de Desarrollos Especiales, bajo el mando de la Fuerza Aérea Argentina. El ministro de Defensa, Antonio Erman González, anunció oficialmente en mayo de 1991 que se abandonaban los proyectos⁷⁵.

⁷² BOLOGNA, A. (1994). *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina, 36.

⁷³ BOMPADRE, G. (2000). Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas, *Revista Relaciones Internacionales*, 18, 58.

⁷⁴ MARZO, BIAGGIO Y RAFFO, (1994, Marzo). *Boletín del OIEA: Cooperación nuclear en América del Sur: El sistema común de salvaguardias brasileño-argentino*, 30.

⁷⁵ BOLOGNA, A. (1994). *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina, 37.

Otra de las decisiones que demostró la búsqueda de afianzar la relación con Washington fue el retiro argentino del Movimiento de No Alineados. El mantenimiento de la posición tradicional dentro del Movimiento se modificó con la llegada de Guido Di Tella a la Cancillería. En abril de 1991 el Canciller presentó en una conferencia brindada por el Consejo Argentina de Relaciones Internacionales (CARI) los lineamientos básicos de la política exterior menemista y anunció el retiro argentino del Movimiento de No Alineados⁷⁶. Automáticamente, esto causó discrepancias tanto fuera como dentro del partido gobernante, por lo que se decidió a desactivar temporalmente la decisión. Sin embargo, el tema resurgió durante la X Reunión de Cancilleres del Movimiento de Países No Alineados realizada en Ghana. La delegación argentina propuso una serie de enmiendas que defendían los Derechos Humanos, la democracia y el pluralismo político, entre otros tópicos. Estas no fueron apoyadas por la mayoría de las delegaciones. El documento final de la reunión desconocía, según la Argentina, los principios fundamentales y los cambios positivos en el nuevo contexto mundial. Es ahí mismo, donde Argentina deja de ser miembro. En suma, era necesario que se lleve adelante una diplomacia flexible, innovadora y activa. En palabras de Guido Di Tella: si debemos caracterizar a la política exterior de los noventa en pocas líneas, ésta procuraba “eliminar los obstáculos políticos externos que el exceso de confrontaciones del pasado habían interpuesto entre la Argentina y el logro de sus objetivos económicos... No se trata, pues, de seguidismo de alineamiento automático, como han dichos algunos, sino de un manejo más inteligente de nuestros escasos recursos de poder”⁷⁷.

En síntesis, todas estas decisiones políticas demostraron ser coherentes con el modelo de política exterior adoptado en los años noventa. El nombramiento de la Argentina como aliado extra-OTAN, demostró el acoplamiento con los Estados Unidos. Para el gobierno norteamericano, Argentina era un país altamente confiable en la defensa de la paz y la democracia en su región, y en el combate del narcotráfico, el lavado de dinero, la

⁷⁶ Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Guido Di Tella (1991, Abril 28). en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires.

⁷⁷ ESCUDÉ, C. (2012). *Principios de Realismo Periférico*, Ed. Lumière, Buenos Aires, 133-134.

proliferación nuclear y las violaciones a los Derechos Humanos⁷⁸. Los resultados de esta política fueron acertados en cuanto el fin buscado: sobrellevar la crisis.

Modelo de Política exterior en la década de los 2000: la aproximación a la Oposición Limitada bajo el gobierno de Néstor Kirchner

Cuando Kirchner llegó a la presidencia en el año 2003, se encontró con un país hundido en una crisis política y económica. Para sobrellevarla, se enfocó en la renegociación de la deuda externa y en el establecimiento de un esquema protector. En primer lugar, la administración de Kirchner ha hecho saber a los ciudadanos que la deuda se pagaría pero sin hipotecar la suerte del pueblo argentino⁷⁹. En segundo lugar, se buscó articular un nuevo esquema que enfatice la soberanía política, la revalorización del papel del Estado en la economía, la integración latinoamericana y el distanciamiento respecto de organismos multilaterales de crédito⁸⁰.

Kirchner estableció en su plataforma que su tarea consistiría en alejar a la Argentina del aislamiento, recuperando su capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que el país debía insertarse en el mundo globalizado. Según José Paradiso, las políticas de las “relaciones carnales” de los noventa fueron de subordinación autoimpuesta y llevaron al país a confundir sus propios intereses con los de la potencia hegemónica⁸¹. Kirchner comparte estas ideas al sostener la necesidad de refundar la patria y de construir un proyecto de una nueva y gloriosa Nación⁸².

El modelo de política exterior hacia los Estados Unidos que reflejó las políticas del gobierno de Kirchner es una aproximación a la oposición limitada. Según Russell y Tokatlian, este se basa en la adopción de una política mixta hacia los Estados Unidos,

⁷⁸ CISNEROS, A. (2014). *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 179.

⁷⁹ GONZÁLEZ, N. (2005, Febrero/Marzo). Kirchner y los modelos de la política exterior argentina. *Contexto Internacional*, 15(6), 6.

⁸⁰ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 252.

⁸¹ SIMONOFF, A. (2009, Agosto-Diciembre). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 73.

⁸² Discurso de Néstor Kirchner (2003, Marzo 25) ante el Congreso de la Nación luego de asumir la presidencia. Recuperado de: www.kirchnerpresidente.com/kirchner/sec_discurso/.

combinando tanto colaboración como desacuerdos, concertación como obstrucción, y deferencia con resistencia. Para este, no es relevante aliarse con una potencia, sino al contrario, poder llevar a cabo un vínculo estrecho con la región. Y desde allí, como punto de partida, fortalecer el diálogo con Washington. En cuanto a la conformación de un área libre de comercio hemisférico, el gobierno de Néstor Kirchner siempre mostró su rechazo. En síntesis, Estados Unidos era percibido por la Argentina como una oportunidad en ciertas ocasiones, y como una amenaza en otras para lograr los objetivos nacionales. El perfil de la Argentina se caracterizó como pragmático debido a la reorientación de política exterior que procuró realizar el gobierno luego de una serie de turbulencias internas que afectaron gravemente al país⁸³.

Se puede nombrar una serie de políticas desarrolladas por la administración kirchnerista que evidencia en que situaciones Estados Unidos fueron percibido como una oportunidad para beneficiar sus intereses nacionales, y cuando, al contrario, cuando la potencia amenazaba algún objetivo argentino. En primer lugar, con la meta principal de negociar la deuda externa, la agenda externa fue minimizándose significativamente para concentrarse de manera más exclusiva en ese tema. Por esta razón, el presidente cuidó de no criticar ni atacar directamente al gobierno de Bush, central para la renegociación con los organismos multilaterales de crédito y los acreedores privados. La crítica fue para el FMI, a quien se lo señaló como culpable de conducir a la Argentina a la crisis. Sin embargo, las decisiones del presidente de Argentina no produjeron ningún efecto a Washington, que se encontraba enfocado en la Guerra de Irak. A principios de Marzo de 2005, se acordó el canje de la deuda en default con los acreedores con una adhesión del 76% de los bonistas. Argentina logró la mayor restructuración de deuda externa de la historia económica mundial a poco más de tres años de haber declarado el mayor default de la historia⁸⁴.

En cuanto a los temas de terrorismo y no proliferación, la buena relación con los Estados Unidos continuó del gobierno anterior. La lucha contra el terrorismo estuvo posicionada desde un principio en la agenda de la administración de Kirchner. Es relevante

⁸³ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, (85-86), 231-232.

⁸⁴ RUSSELL, R. (2010, Marzo). Argentina y Estados Unidos: una relación distante, *Agenda Internacional*, 6(21), 32-34.

destacar el discurso que pronunció el presidente argentino ante la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) en el que reivindicó al multilateralismo. En este, sostuvo que sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países aseguran una acción genuina⁸⁵. Al ser Argentina un país que también fue golpeado por el terrorismo, es aún más justificable la decisión de Kirchner de acompañar a los Estados Unidos en la lucha contra dicho flagelo. Siempre ha sostenido, sin embargo, que aquella debía respetar los Derechos Humanos en toda situación⁸⁶.

Otra cuestión que han continuado, y mejorado del gobierno menemista, fue la participación en Misiones de Paz de las Naciones Unidas. Kirchner siempre le ha brindado mucha importancia a las Naciones Unidas, y por ende, ha aumentado su personal, pasando de unos 560 hombres en 2003 a 1028 tras el envío de soldados a Haití⁸⁷. Esto ha incrementado la mejora de la imagen que tienen los países desarrollados sobre Argentina.

En cuanto a la política regional, ésta fue sin dudas el área prioritaria del relacionamiento externo del gobierno de Kirchner. La política exterior se asentó desde un principio en otorgarle una gran importancia a la integración latinoamericana. Los jefes de Estado brasileño y argentino firmaron el 16 de octubre de 2003 el Consenso de Buenos Aires, un documento en el que anuncian el espíritu independentista de sus naciones al sostener que gracias a una mayor autonomía de decisión los países latinoamericanos serán capaces de enfrentar las turbulencias financieras que surjan y diferencias de opinión con los países desarrollados. A su vez, tendrán la posibilidad de ampliar sus voces en los foros y organismos multilaterales. Ambos presidentes abogaron por un orden multilateral basado en la igualdad soberana de los Estados⁸⁸.

El punto de inflexión en el gobierno de Kirchner ocurre en noviembre de 2005 al desarrollarse la Cumbre de Mar del Plata. La intención de la misma era tratar el desarrollo

⁸⁵ SIMONOFF, A. (2009, Agosto-Diciembre). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 77.

⁸⁶ GONZÁLEZ, N. (2005, Febrero-Marzo). Kirchner y los modelos de la política exterior argentina. *Contexto Internacional*, 15(6), Rosario, Argentina, 6.

⁸⁷ SIMONOFF, A. (2009, Agosto-Diciembre). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 75.

⁸⁸ LÓPEZ GIRONDO, A. (2015, Marzo). Otra Agenda: claves de la política exterior en la era kirchnerista. *Revista Acción*, 1.165, 4.

regional como tema prioritario. El discurso inaugural del presidente argentino se basó principalmente en la protección del modelo neo-desarrollista. Utilizó un tono crítico hacia los Estados Unidos al sostener que este debía asumir sus responsabilidades en el colapso de numerosos gobiernos democráticos por sus presiones económicas. El presidente norteamericano, Bush, y la mayoría del auditorio recibió con sorpresa las palabras de Kirchner⁸⁹. Luego, el presidente de Canadá, introdujo el tema del ALCA a la Cumbre, por lo que Kirchner objetó de manera inmediata que no estaba planificado tocar aquella temática. Los países del Mercosur se opusieron a la pretensión de Washington de fijar un plazo para concretar la creación del ALCA⁹⁰.

En conclusión, a partir de la IV Cumbre de las Américas el diálogo con los Estados Unidos se debilitó y floreció el desinterés mutuo debido a diferencias personales e ideológicas, sobre todo del lado Argentino. El presidente Bush, no contaba con demasiado tiempo para dedicarle a la Argentina, y Kirchner, transitaba el fin de su gobierno, y el tema de la sucesión presidencial era su prioridad en dicho momento, en el que el fantasma de la inflación volvía a aparecer de manera recurrente⁹¹. Estas decisiones políticas demostraron como a principios del gobierno de Néstor Kirchner, se observaba como oportunidad el acercamiento a los Estados Unidos con el fin de renegociar la deuda externa, y cómo luego del 2005, al dotarse de fortaleza el presidente, se da un giro en su gobierno y en sus aspiraciones, comenzando a observar a Estados Unidos como una amenaza a sus intereses.

⁸⁹ RUSSELL, R. (2010, Marzo). Argentina y Estados Unidos: una relación distante, *Agenda Internacional*, 6(21), 37.

⁹⁰ SIMONOFF, A. (2008). Los cinco grados de separación: los primeros pasos de la política exterior argentina, bajo Cristina Kirchner. *Boletín informativo del CENSUD*, 10, Instituto de Relaciones Internacionales, 3.

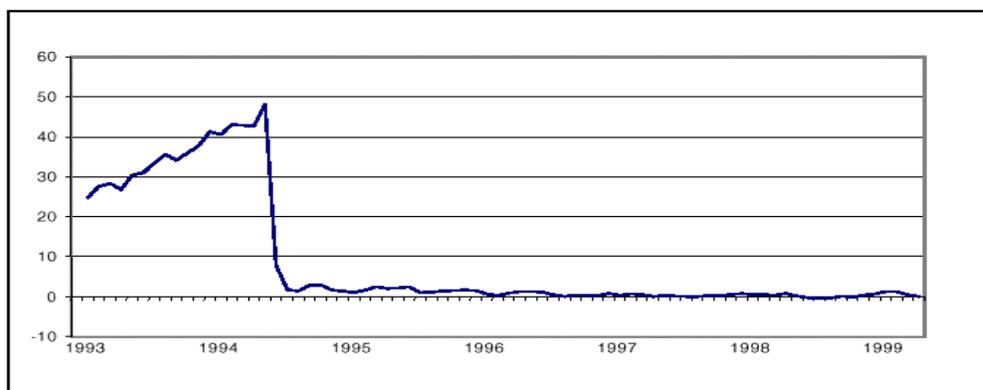
⁹¹ RUSSELL, R. (2010, Marzo). Argentina y Estados Unidos: una relación distante, *Agenda Internacional*, 6(21), 40.

CAPÍTULO III: CAMBIOS Y CONTINUIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL CON ESTADOS UNIDOS: DE LOS 90 A LOS 2000.

Modelo de Política exterior en la década de los 90: la Oposición Limitada y la autonomía por la participación bajo el gobierno de Fernando Henrique Cardoso

Antes de ser electo presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso fue nombrado Ministro de Hacienda por Itamar Franco en 1993⁹². Bajo ese título, fue uno de los creadores del reconocido Plan Real, un plan económico que se basó en la introducción de una nueva moneda, el real, y las medidas institucionales tendientes a garantizar el valor estable de la misma. El objetivo de este plan se enfocó en la contención de la inflación que azotaba a Brasil. Las cifras inflacionarias anteriores y posteriores al plan han demostrado su éxito: de un ritmo de inflación mensual promedio de 43,1% durante el primer semestre de 1994, se pasó a uno de 3,1% en el segundo semestre, y a 1,7% en 1995. Con el siguiente gráfico⁹³ se puede comprender mejor el pico que había alcanzado la inflación en 1994 y de qué manera disminuye abruptamente gracias a la política aplicada.

Gráfico 1
TASA MENSUAL DE VARIACIÓN DEL ÍNDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
(porcentajes)



Fuente: IBGE.

⁹² HAMMOND, J. y MARTINS FILHO, J. (2007, Septiembre). Brazil under Cardoso. *Latin American Perspectives*, 34(5), 5.

⁹³ SÁINZ, P. y CALCAGNO, A. (1999). El lanzamiento del Plan Real y la disminución de la inflación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4307/lanzamiento.htm>.

Gracias a su prestigio internacional como intelectual y servidor público, y también a la buena reputación obtenida por luchar contra la inflación, Cardoso convenció al 54,3%⁹⁴ de la población de que era el indicado para lograr la estabilidad, el bienestar social y el progreso del país. El inicio de su mandato coincidió con la consolidación del neoliberalismo como corriente económica de la Post-Guerra Fría. Los formuladores de política exterior, teniendo en cuenta la posición de Estados Unidos como el único poder hegemónico, comprendieron que los factores políticos ya no eran relevantes en la agenda internacional, y que está comenzaba a ser dominada por la dimensión económica. Es de esta forma como deciden aumentar la competitividad de la economía como medio de acceso a la estructura internacional⁹⁵.

El 4 de junio de 1997 el Senado brasileño aprobó la enmienda de la Carta Magna que introducía el mandato presidencial de cuatro años y la posibilidad de la reelección. La unidad de criterio en la coalición gobernante resultó esencial para llegar a dicha resolución. Sin embargo, surgieron una serie de críticas desde el Partido de los Trabajadores (PT) y otros partidos de izquierda, quienes afirmaban que el oficialismo había comprado cierto número de votos. A pesar de esto, Cardoso presentó su candidatura para convertirse nuevamente en el presidente de los brasileños. Con el respaldo de varios partidos, entre ellos, el Partido de Frente Liberal (PFL), el Partido Laborista brasileño (PLB), el Partido Socialdemócrata (PSD) y el Partido Progresista brasileño (PSB), Fernando Henrique Cardoso se impuso en las elecciones del 4 de octubre de 1998 con el 53% de los votos en la primera roda⁹⁶.

El 2 de enero de 1999 se inicia de manera oficial el segundo mandato presidencial de Cardoso. Una de sus primeras políticas se basó en la puesta en marcha, como lo había prometido en sus discursos, de un programa de ajuste fiscal basado en tres aspectos: que sea dramático (política de shock), definitivo y permanente. El déficit fiscal continuaba siendo para Cardoso el talón de Aquiles de su gobierno, y por eso decide enfocarse plenamente en

⁹⁴ *Elecciones en Brasil 1986-2014*. Recuperado de: <http://www.historiaelectoral.com/brasil.html>.

⁹⁵ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 200.

⁹⁶ *Fernando Cardoso presidente de la República*. (2015, marzo 9). Recuperado de: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso.

ello. La disminución del mismo se planeó mediante el aumento de la austeridad en el gasto público y el incremento de las cotizaciones de la seguridad social. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional demostró su apoyo al segundo gobierno de Cardoso al ofrecerle un paquete de ayudas de alrededor de 40 mil millones de dólares. Este préstamo fue liberado al segundo día de la victoria electoral, reafirmando la confianza que los ciudadanos depositaron en el mandatario⁹⁷.

Los funcionarios de la administración Cardoso llevaron a cabo una estrategia basada en restablecer la economía brasileña y posicionar a Brasil en el orden internacional mediante su creciente participación en regímenes internacionales. A su vez, han reconocido un papel rezagado de Brasil con el resto de las potencias⁹⁸. Esto quiere decir, que aceptaron que el problema de sus déficits limitaba un rol protagónico en el sistema internacional. Sin embargo, esta asimilación de la condición de Brasil no implicó el abandono de la autonomía. Cardoso continuó resguardando espacios de autonomía nacional, velando por los intereses brasileños.

El modelo de política exterior hacia los Estados Unidos que reflejó las políticas del gobierno de Cardoso es el de la oposición limitada. Brasil es el caso ejemplar de este modelo ya que presenta una particular condición dentro de toda la región sudamericana: aspira tanto al liderazgo regional como a la proyección extra-hemisférica. Es de esta manera como, por un lado, establece una distancia prudente con las grandes potencias, en particular con los Estados Unidos, para demostrar a la región su fortaleza a la hora de liderarla. Y por el otro lado, requiere del respaldo de la gran potencia para ascender en el sistema internacional⁹⁹. Por esta razón es que se define a este modelo por la adopción de una política mixta hacia Estados Unidos: puede resultar un obstáculo para sus intereses en ciertas ocasiones, y en otras, un soporte para poder alcanzarlos.

⁹⁷ *Fernando Cardoso presidente de la República*. (2015, marzo 9). Recuperado de: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso.

⁹⁸ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 201.

⁹⁹ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos, *Revista Cidob D' Afers Internationals*, (85-86), 232.

Se puede establecer una serie de políticas llevadas a cabo por la administración Cardoso que clarifican cuando resultó conveniente acercarse a Estados Unidos, y cuando, al contrario, distanciarse. Lograr una estructura estable era esencial para poder sobrellevar los déficits que acechaban a Brasil. El modelo económico que se estableció siguió, como todos los países latinoamericanos en el contexto neoliberal, los lineamientos del Consenso de Washington. Se promovió una mayor integración con mercados internacionales, la cual se basó en la entrada de capital extranjero, la privatización de empresas estatales y la disminución del rol del Estado en la economía¹⁰⁰. Siguiendo con el propósito de acrecentar la credibilidad internacional, el gobierno de Cardoso trató de mantener una relación amistosa con Washington mediante la realización de ciertas concesiones, las cuales eran criticadas domésticamente. Una de ellas fue la adhesión oficial en el año 1998 al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en una ceremonia realizada en Washington. Anteriormente, Brasil renunció públicamente a su tratado de cooperación nuclear con la India, al sostener que llevando a cabo pruebas atómicas no se está persiguiendo el fin de eliminar las armas nucleares. El canciller brasileño, Luis Felipe Lampreia, exhortó a trabajar activamente para contribuir a la eliminación de la amenaza nuclear en todo el mundo. A su vez, la subsecretaria estadounidense, Madeleine Albright, felicitó a Brasil por ser, junto con la Argentina, un ejemplo exitoso de cooperación regional en favor de la no proliferación nuclear en un clima de transparencia y confianza¹⁰¹. Esto fue reconocido en varios documentos del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y en numerosas conferencias de TNP.

En cuanto a las misiones de Paz, hacia fines de los años 80, Brasil comenzó a incrementar su participación en las Operaciones de Paz. Por ende, se aumentó el envío de observadores militares, oficiales de enlace, oficiales de estado mayor y policial a varias misiones dispersas por todo el mundo¹⁰². Claramente esta política se vincula con el propósito de Brasil de intensificar su participación en los debates internacionales y obtener

¹⁰⁰ HAMMOND, J. y MARTINS FILHO, J. (2007, Septiembre). Brazil under Cardoso. *Latin American Perspectives*, 34(5), 6.

¹⁰¹ *Brasil, en contra de las armas nucleares*. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/1998/09/19/i-04402d.htm>.

¹⁰² CAVALCANTE, J. (2011). La participación de Brasil en operaciones de paz como un factor de articulación de sus políticas exterior y de defensa. *Revista Estrategia*, 12.

más voz en los foros internacionales. La principal motivación de Cardoso fue la necesidad de redefinir el papel de las fuerzas armadas brasileñas en el contexto del proceso de democratización. Pero también, comenzaba a surgir en Brasil su deseo de ocupar un cargo como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para aspirar a un asiento permanente, un país debe mostrar que se encuentra capacitado para participar y liderar operaciones de paz, lo cual está vinculada de manera directa con la capacidad militar del mismo¹⁰³.

Por otro lado, hay concesiones que Brasil no estuvo dispuesto a otorgar. Y aquí entra en juego el papel de la autonomía en la política exterior brasileña. La definición de la autonomía se basa en la no interferencia ni constreñimientos externos¹⁰⁴. Esto significa que un país no debe ser dependiente ni subordinar sus objetivos de política exterior a los de un tercer actor, porque de esa manera no estaría velando por sus verdaderos intereses nacionales. Sin embargo, los cambios internacionales llevaron inevitablemente a que se realicen ciertas transformaciones a las características de dicha autonomía: se pasó de una autonomía por la distancia presente en los años ochenta a una autonomía por la participación. La primera, se determinaba por un carácter defensivo ya que no aceptaba de manera automática la participación en regímenes internacionales y otorgaba mucho énfasis en la soberanía nacional. Para los líderes de los años ochenta, el desarrollo de un mercado interno eficaz era el objetivo principal de su gobierno. Al contrario, la segunda, si apoyaba la participación en regímenes internacionales ya que así era posible influenciar la propia formulación¹⁰⁵. Los espacios de autonomía nacional que se resguardaron en el gobierno de Cardoso se demostraron en una cuestión relevante en la relación brasileña-norteamericana: el rechazo al ALCA.

Brasil es el país sudamericano que posee la mayor estructura económica diversificada de toda la región. Su sector industrial, integrado y competitivo, se refleja en la proporción del PBI representado por la elaboración y exportación de manufacturas. Si

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ ACTIS, E. (2014, Enero-Marzo). Los tres ejes de la política exterior de Brasil (2003-2013). *Conjuntura Global*, 3(1), 22.

¹⁰⁵ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 198.

Brasil hubiese aceptado participar del ALCA, hubiesen surgido tensiones al afectar de manera directa las exportaciones de manufacturas realizadas por Brasil hacia los países de Sudamérica¹⁰⁶. En suma, este proyecto no representa los intereses nacionales de Brasil. En cuanto al Mercosur, el sentido estratégico que tuvo para Brasil fue considerar a dicho bloque regional como una barrera para frenar la iniciativa norteamericana. Para muchos funcionarios de Estados Unidos, el Mercosur fue ideado por Brasil para que, mediante su búsqueda de convertirse en líder regional, se expanda comercialmente y fortalezca su posición a nivel global¹⁰⁷.

Modelo de política exterior en la década de los 2000: la Oposición Limitada y la autonomía por la diversificación bajo el gobierno de Lula Da Silva

En las elecciones presidenciales de 2002, si bien Lula Da Silva resultó ganador con el 39,44% de los votos, no llegó a superar el 50% para proclamarse ganador. Por ende, fue necesaria una segunda instancia de votación, en la que obtuvo el 61,3% de los votos contra el otro candidato favorito, José Serra, que obtuvo el 38,7% de los votos¹⁰⁸. En cuanto a Cardoso, éste declaró sentirse emocionado de traspasar la banda presidencial a un líder de los trabajadores¹⁰⁹. Una emblemática figura política comenzaba a surgir en Brasil.

La llegada de Lula ha dado lugar a una ola de optimismo en la sociedad brasileña. Su victoria refleja que a pesar del pasado elitista de Brasil, la ciudadanía utiliza la democracia para elegir a un presidente de origen humilde¹¹⁰. Su imagen y sus discursos, que demostraban un real interés en la sociedad, fueron la clave de su éxito.

Desde el inicio de su campaña, Lula prometió no alterar los acuerdos que se llevaron a cabo entre el gobierno de Cardoso y los organismos financieros internacionales. Aunque ha recibido varias críticas por “continuar” con las políticas neoliberales de los

¹⁰⁶ MONIZ BANDEIRA, L. (2006, May). Brazil as a regional power and its relations with the United States. *Latin American Perspectives*, 33(3), 24.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p.22

¹⁰⁸ *Elecciones en Brasil 1986-2014*. Recuperado de: <http://www.historiaelectoral.com/brasil.html>.

¹⁰⁹ *Fernando Cardoso presidente de la República*. (2015, marzo 9). Recuperado de: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso.

¹¹⁰ WILLIAMSON, J. (2003, Jan-Feb). Lula's Brazil. *Foreign Affairs*, 82(1), 113.

noventa, su administración no vaciló en reconocer el énfasis social que ha establecido en el marco del neoliberalismo. A su vez, se comprometió en erradicar la pobreza y el hambre, aumentar el número de empleos y priorizar la producción nacional¹¹¹.

Los programas desarrollados durante los primeros dos años de su gobierno fueron: el plan hambre cero, el plan nacional de erradicación del trabajo esclavo, el plan nacional de reforma agraria y el programa bolsa familia¹¹². Debido al éxito de su primer gobierno y al buen índice de aprobación social, Lula no dudó en ser candidato en las elecciones generales del 1 de octubre de 2006. En la primera vuelta, ningún candidato obtuvo más del 50% de los votos, Lula consiguió el 48,61%, y el candidato socialdemócrata, Geraldo Alckmin, el 41,64%, por lo que se debió realizar una segunda vuelta. En ellas, el gran vencedor fue el líder petista obteniendo el 60,82% de los votos¹¹³.

La estrategia planteada por los funcionarios de la administración de Lula se centraba en reconocer a Brasil como un país que poseía las condiciones necesarias para jugar un rol mucho más activo en el escenario internacional. Según Marcelo Aurelio García (2010), el mundo se encontraba en una transición y existía una convicción generalizada de que este se dirigía hacia el fin de la unipolaridad.¹¹⁴ De este modo, Brasil tenía la oportunidad de contribuir en la construcción de una nueva relación de fuerza en la esfera internacional, para que esta sea más equitativa para todos los países del mundo. De dicho contexto es de donde se arraigó el diseño de la política exterior de Brasil a partir del gobierno de Lula Da Silva. Como sostuvo el líder del PT, Brasil ya no podía encontrarse al margen de los procesos globales¹¹⁵.

En cuanto a la política exterior hacia los Estados Unidos, el modelo que se lleva a cabo se mantiene constante de la presidencia anterior, es decir, continua siendo el de la oposición limitada. Sin embargo, hay un aspecto en el que si se produce un cambio relevante: la autonomía deja de ser por la participación y se transforma a autonomía por la

¹¹¹ Luiz Inácio Lula Da Silva. Recuperado de: <http://www.fusda.org/Luladasilva.pdf>, 4.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Elecciones en Brasil 1986-2014*. Recuperado de: <http://www.historiaelectoral.com/brasil.html>.

¹¹⁴ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 201-202.

¹¹⁵ Discurso pronunciado por Lula Da Silva (2005, Julio 13) en la apertura del Seminario: “Brasil: actor global”, París.

diversificación. Sin lugar a dudas, la autonomía es el aspecto más sobresaliente en la idea de continuidad de la política exterior brasileña¹¹⁶

A continuación se establecerán una serie de políticas que llevó a cabo el gobierno de Lula Da Silva que cercioran el modelo de política exterior adoptado hacia los Estados Unidos. Así mismo, se podrá dilucidar cómo era percibida la gran potencia por Brasil. Es decir, cuando resultaba una oportunidad para lograr los objetivos planteados y cuando, al contrario, amenazaba el cumplimiento de los mismos.

Desde el inicio de su gobierno, Lula dejó en claro que buscaría mantener una buena relación con Estados Unidos, y con su presidente George Bush. En junio de 2003, realiza una visita a Washington, en la que ambos presidentes acordaron desarrollar una relación fuerte y cercana¹¹⁷. En ese momento, Brasil sufría el contrapeso de la deuda social pendiente que le otorgaba una imagen negativa a nivel mundial. Para contrarrestarla, priorizó la justicia económica y social a través de los proyectos nacionales nombrados anteriormente, y promovió la presencia de Brasil en los escenarios internacionales.

En cuanto al terrorismo y la no proliferación nuclear, Lula continuó con las políticas de la administración de Cardoso que se basaban en apoyar la no proliferación tanto en la región como en el mundo. Brasil es uno de los países que más capacitado se encuentra en cuanto a tecnología para la fabricación de armas nucleares. Sin embargo, los valores que trasmite junto con los otros miembros del Mercosur confirman su desinterés en la producción de las mismas. La democracia, los Derechos Humanos, la protección del Medio Ambiente y la resolución pacífica de controversias siguen guiando su política nuclear¹¹⁸. Todas las investigaciones que se han llevado a cabo han sido exclusivamente con fines pacíficos. En suma, Brasil siempre ha insistido en una eliminación total de armas nucleares, en la que las potencias nucleares apoyen sus palabras con acciones y eliminen sus armas si quieren resultar convincentes. Para Lula, Brasil poseía sólidas credenciales para liderar el

¹¹⁶ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50,197.

¹¹⁷ MONIZ BANDEIRA, L. (2006, May). Brazil as a regional power and its relations with the United States. *Latin American Perspectives*, 33(3), 25.

¹¹⁸ *Declaración política del MERCOSUR como Zona de paz*. (2015, enero 6). Recuperado de: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp>.

desarme nuclear y así lo hizo durante la inauguración de la tercera cumbre anual de la Alianza de Civilizaciones¹¹⁹.

Con respecto a las misiones de paz, desde el año 2004 Brasil se encuentra presente en la misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití. Este hecho ha tenido una importancia política significativa para el país, ya que es quien tomó el rol de dirigente de la misión. Además de los soldados brasileños, también se ofrecieron a participar organizaciones civiles, tanto gubernamentales como no gubernamentales. La presidencia de Brasil ha demostrado un verdadero compromiso con Haití: además de la ayuda a través de la ONU, se apoya económicamente a la misión y al gobierno haitiano¹²⁰.

Esta participación es de real importancia para la política exterior brasileña al momento de afirmar su actitud en el escenario internacional. El aumento de su peso en la ONU resulta esencial a la hora de debatir sobre un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Con optimismo y fe, Lula deseaba lograr el objetivo junto a Japón, Alemania e India. Estos cuatro países, establecieron un grupo de presión en la ONU, y ha sido la representación brasileña quien presentó la propuesta concreta sobre la ampliación del Consejo a 25 miembros¹²¹.

De lo contrario, hay otras decisiones políticas que están desarrolladas percibiendo a Estados Unidos como una amenaza a sus intereses nacionales. En el gobierno de Lula, la política exterior que se desarrolló se basó en la autonomía por la diversificación. En esta, la adhesión a normas y principios internacionales está dada por alianzas de tipo Sur-Sur y coaliciones con aliados no tradicionales, debido a que a partir de ello se reduce la asimetría con el tradicional mundo desarrollado¹²². Este tipo de autonomía representa la máxima expresión de otro principio relevante en la política exterior brasileña desarrollado a partir

¹¹⁹ TEJERO, L. (2010, mayo 28). Lula: “Brasil tiene sólidas credenciales para liderar el desarme nuclear”. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/america/2010/05/28/brasil/1275053399.html>.

¹²⁰ CAVALCANTE, J. (2011). La participación de Brasil en operaciones de paz como un factor de articulación de sus políticas exterior y de defensa. *Revista Estrategia Tercera Época* 3, 1.

¹²¹ RODRIGUEZ LARRETA, A. (2005, Septiembre-Octubre). Brasil, nueva superpotencia. *Política Exterior*, 19(107), 122.

¹²² ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 198.

de la administración de Lula: el universalista. Era pertinente ampliar el espacio de acción de los países latinoamericanos en un contexto en el que los países en vías de desarrollo retomaron presencia e influencia. Es decir, no tener la mirada sola puesta en Washington, sino llevar a cabo alianzas con otros países¹²³.

La postura universalista se puede evidenciar en su protagonismo en el grupo de los veinte (G-20). En el año 2003 en la Conferencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Brasil fue un actor clave en la creación del G-20. Este es el principal foro de coordinación económica internacional. Reúne a las veinte principales economías de impacto sistémico en el mundo, tanto desarrolladas como emergentes, con el objetivo de promover la cooperación económica global. Su amplia agenda contempla, como elemento central, cuestiones macroeconómicas y financieras con el fin de promover un crecimiento global fuerte, sostenible y equilibrado¹²⁴. Brasil, se ha ganado un lugar central en las discusiones sobre la economía mundial, velando por los intereses de todos los países emergentes.

Otras acciones en las que se demuestra la autonomía por la diversificación de la política exterior brasileña son por un lado la búsqueda de reunir jefes de Estado de diferentes continentes y por el otro la condena a la agresión de Irak. En cuanto a lo primero, en el 2005 Lula inauguró en Brasilia una cumbre árabe-sudamericana sin precedentes. A aquella asistieron 12 países sudamericanos y 22 países árabes, en los que algunos fueron representados por su jefe de Estado y otros por cancilleres o altos funcionarios. El fin de la misma era acercar política y económicamente a dos regiones que históricamente se habían ignorado. La búsqueda del diseño de una nueva geografía económica y comercial internacional fue el eje central de todo debate¹²⁵. En referencia a lo segundo, la región sudamericana volvió a levantar y defender el principio de no intervención en ocasión de la

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Grupo de los Veinte (G-20)*. Recuperado de: www.mrecic.gov.ar/es/grupo-de-los-veinte-g20.

¹²⁵ Lula inauguró “histórica” cumbre Árabe-Sudamericana (2005, mayo 10). *Cooperativa*. Recuperado de: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/cumbres/lula-inauguro-historica-cumbre-arabe-sudamericana/2005-05-10/100834.html>.

segunda guerra a Irak en 2003. Para esta, se debe contar con una resolución expresa que legitime el despliegue militar¹²⁶

Por último, en cuanto al ALCA, Lula continuó con la postura de postergar el proyecto, priorizando la iniciativa del Mercosur. Durante su campaña, Lula sostuvo que el ALCA no era realmente un pacto de libre comercio, sino una política para anexar América Latina a los Estados Unidos¹²⁷. Su énfasis en el Mercosur estaba basado en reforzar a Sudamérica con capacidades negociadoras.

De igual manera, hay que resaltar que su postura de rechazo al ALCA no fue tan extrema como la de Venezuela de Chávez y en menor medida la de la Argentina de Kirchner. Luego de finalizar la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, Bush hizo una escala en Brasilia y firmó varios compromisos importantes con Lula, entre ellos el de la formación de una suerte de puerto-OPEP de los biocombustibles, a la cual Argentina no fue invitada¹²⁸. Brasil supo aprovechar la oportunidad de progreso que le brindaba ese acercamiento con los Estados Unidos.

En conclusión, analizando los dos gobiernos se puede sostener que, aunque se establezcan varias diferencias entre uno y otro, las políticas exteriores hacia Estados Unidos se han continuado bajo la noción de mantener una buena relación entre ambos países, pero sin dejar de lado el principio básico de autonomía, ya que ambos enfatizaban el rol activo de Brasil en el sistema internacional. Si bien Cardoso optó por llevar adelante una relación mucho más estrecha con Washington, Lula retoma el universalismo selectivo.

¹²⁶ RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2013, Diciembre). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 171.

¹²⁷ MONIZ BANDEIRA, L. (2006, May). Brazil as a regional power and its relations with the United States. *Latin American Perspectives*, 33(3), 24.

¹²⁸ CISNEROS, A. (2014). *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 288-289.

CAPÍTULO IV: LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En los capítulos anteriores (capítulo 2 y capítulo 3) se han desarrollado los modelos de política exterior hacia los Estados Unidos establecidos en los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner por un lado, y en los de Fernando Cardoso y Lula Da Silva, por el otro. Como se ha detallado, se observan tanto continuidades como cambios entre un modelo y otro, en los respectivos países. Con el objetivo de comprender tanto la adopción de cada modelo, como los cambios que se produjeron entre una administración y la otra, en este capítulo se establecerán una serie de determinantes e indicadores para la orientación de la política exterior. En ambos países, las determinantes internas son la ideología del líder y las creencias de los hacedores de política y el modelo de desarrollo económico. Esto se entrelaza con las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas de cada administración. La razón por la que se toma como indicador las votaciones en la AGNU es en parte, como sostiene Voeten (2000), porque la Asamblea General es el único fórum en que un gran número de Estados se encuentra y vota regularmente en cuestiones que involucran a la comunidad internacional. A su vez, revela cambios en el comportamiento de los Estados. Tal como sostiene Tomlin, el comportamiento en votaciones ofrece un indicador válido del alineamiento nacional con Estados Unidos. Por último, el gobierno de los Estados Unidos sostuvo que el examen de los votos dados en la ONU torna “posible hacer juicios sobre los valores y visiones de quienes se armoniza con los nuestros, y sobre las prácticas de quien queda entre estos dos polos”¹²⁹.

Argentina y Brasil son países limítrofes, que comparten tanto características sociales, geográficas e identitarias. Sin embargo, poseen varias diferencias en términos de su organización administrativa, cultura política y estructura económica. Estas han llevado a que no tomen decisiones similares en torno a su relación con el resto del mundo, y principalmente con los Estados Unidos. Esto lo vemos plasmado en sus modelos de política exterior, pero tiene una explicación más profunda, que a continuación se esclarecerá.

¹²⁹ AMORIM NETO, O. (2014). *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*, Eudeba, 71-73.

La orientación de la política exterior en Argentina

Una de las determinantes clave que explica la orientación de la política exterior es la ideología y percepción del líder. En muchos análisis de política exterior de los países en desarrollo se enfatizó en las fuentes idiosincráticas de la toma de decisiones: las personalidades de los líderes y variables psicológicas. Entre los elementos a analizarse para determinar el tipo de política exterior, autores como Salmore & Hermann (1978) plantearon siete perspectivas teóricas para la comparación de políticas exteriores. Una de ellas es el carácter que posea el líder del país. De la misma manera, Kenneth Waltz, años anteriores (1959) había afirmado que los procesos que posibilitan el diseño, la constitución y aplicación de la política exterior deben transitar por una serie de fases burocráticas dentro y fuera de los Estados, que son influenciados por el liderazgo y la personalidad del líder político¹³⁰. Por último, las percepciones que estos líderes y los hacedores de política adopten sobre el rol de su país en el mundo son relevantes para comprender las conductas finales del Estado.

Con respecto a Carlos Menem, este se presentó ante los argentinos como el heredero de los sueños justicialistas y es, en gran parte, gracias a ello que fue electo presidente de la nación. Sin embargo, durante su gestión, ha demostrado unos valores contrarios a aquel ideario. En primer medida, puso en práctica ideas sociales y económicas con tintes neoliberales¹³¹.

Por otro lado, analizando el gobierno de Néstor Kirchner, su propia juventud estuvo colmada de lecturas de John William Cook, Ernesto Jauretche y Juan José Hernández Arregui. De esta forma, se lo vinculó con el ideario político de los años setenta, el *setentismo*. Néstor Kirchner se aferró a aquel espíritu de los setenta al estructurar una organización jerárquica y cerrada, lo cual impactó directamente en las decisiones y la conducción política. Con las visitas de Fidel Castro, Lula Da Silva y Hugo Chávez a su asunción presidencial se produjo cierto paralelismo con la asunción de Cámpora en el año

¹³⁰ TORREALBA, A. (2015). Algunas palabras sobre el debate relacionado a los tipos de política, 1. Recuperado de: http://www.academia.edu/10032843/TIPOS_DE_POL%C3%8DTICA_EXTERIOR_-_2015.

¹³¹ GÓMEZ, M. (2006, Enero-Diciembre). La década en los noventa en la Argentina. Ideología y subjetividad en la sociedad menemista. *Revista Latina de Comunicación Social*, 61, 3.

1973 y las visitas del mandatario cubano y chileno, entre otros¹³². Esta opción ideológica reforzó el juego discursivo de Kirchner sobre la ruptura con el pasado y la defensa de los intereses nacionales de la Argentina.

En síntesis, al gozar el presidente de un amplio margen para fijar la orientación internacional del país, es relevante conocer sus características, desde las preferencias hasta la personalidad, pasando por la concepción que posee sobre el ambiente internacional¹³³. A su vez, conocer las de los hacedores de políticas, quienes le entregan al presidente una primera visión del contexto y las posibilidades de acción más efectivas. De esta manera se comprende como Carlos Menem buscó plegarse a los Estados Unidos para lograr su meta principal: el regreso de Argentina al primer mundo. Para Néstor Kirchner, sus decisiones políticas estuvieron muy influenciadas por su ideología. Se rehusaba a continuar una política de seguimiento a la potencia hegemónica. Así, se logra entender la adopción aproximada del modelo de política exterior de oposición limitada a los Estados Unidos. Ambos gobiernos eran del partido justicialista pero destacaban cambios en el signo ideológico de los mismos.

La segunda determinante interna de la orientación de política exterior es el modelo de desarrollo económico, el cual se conecta directamente con los objetivos y propósitos que posee la administración para la nación. Los modelos de desarrollo, con sus propios elementos, han estado influenciando a la política exterior argentina de manera significativa. Las oscilaciones clásicas entre si elegir un Estado con tendencia proteccionista o liberal, entre si basar el desarrollo nacional en la industria o en el sector agropecuario, entre otras deliberaciones, han influido tanto en la política interna como en la política exterior¹³⁴.

En la administración menemista, se abandonó la tradicional política peronista de independencia económica y adoptó los postulados del Consenso de Washington. Su modelo económico fue marcadamente neoliberal. La acción del Estado en la economía era rechazada, otorgándole más peso a las fuerzas del mercado. La presión general llevada a

¹³² SIMONOFF, A. (2009, Agosto-Diciembre). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 73.

¹³³ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 254.

¹³⁴ *Ibíd.*, 253.

cabo por los Estados Unidos en los años noventa hacia los países para que abran sus economías, y la búsqueda de Argentina de proyectar una imagen positiva al mundo a través de la eficacia económica, fueron los elementos básicos para la construcción de una identidad occidental.

En cuanto a Néstor Kirchner, buscó articular un nuevo esquema que priorizaba la revalorización del papel del Estado en la economía y el distanciamiento respecto a los organismos internacionales. En el discurso inaugural al Parlamento, Kirchner afirmó que su acción iba a ser guiada por un modelo propio. Con esto, se refirió a un modelo de industrialización que combinaba las tradiciones peronista y frondizista¹³⁵. La adopción del modelo de política exterior de oposición limitada hacia Estados Unidos se comprende con el planteamiento de un proceso de reindustrialización con fuerte índole nacionalista. La caída en el índice de desocupación y el aumento de las exportaciones demostraron el éxito inicial de sus políticas.

En suma, se puede dilucidar cómo los modelos económicos adoptados en cada administración y que difieren en gran medida en sus componentes, es decir, que Menem prefirió más mercado y Kirchner más intervención estatal, que Menem se basó en un mayor aperturismo y Kirchner en mayor proteccionismo y que Menem pone el énfasis en la eficiencia y Kirchner en el acento social, entre otros, influyen considerablemente en la orientación de política exterior y en el modelo de política exterior hacia los Estados Unidos que cada administración llevó a cabo.

El indicador sistémico es la postura de la diplomacia argentina en la AGNU. Antes de comenzar con el análisis de cada administración, es pertinente explicar cómo se calcula la convergencia entre dos países en una votación realizada en la AGNU. El indicador de convergencia simple considera la convergencia solamente como el resultado de votos exactamente iguales dados por dos países (sí/sí; no/no; o abstención/abstención). De esta manera, en caso que un país se abstenga y el otro vote sí o no, se está delante de una votación no convergente. Lo mismo se aplica a los casos en que uno de los dos países esté

¹³⁵ SIMONOFF, A. (2009, Agosto-Diciembre). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 74.

ausente. Naturalmente, cuando un país vota sí y el otro opta por el no, se trata de un caso de no convergencia¹³⁶.

En la administración de Menem, las modificaciones en las votaciones rompieron con la postura tradicional argentina. En el pasado se vivía un verdadero desalineamiento automático: de casi 180 países, sólo Yemen, Sudán y Cuba, votaban más en contra de Estados Unidos que la Argentina, cuyo promedio era de sólo el 12,5% de coincidencia¹³⁷. Esto no resultaba positivo para los intereses nacionales. Según Francisco Corigliano, especialmente entre los años 1991 y 1995, Argentina aumentó notablemente su margen de coincidencias con Estados Unidos. Tras este alto porcentaje, al finalizar el gobierno de Menem se estimó una coincidencia del 44% con los Estados Unidos, seguidos por Chile con un 39% y Brasil con un 40,3%¹³⁸. Esa disminución es en parte debido a la actitud adoptada hacia la condena del embargo a Cuba. En primera instancia, Argentina se inclinó por la abstención. Sin embargo, entre los años 1995 y 1999 lo reemplazó por el voto a favor, siguiendo la tendencia observada por la mayoría de los países de la región¹³⁹.

Al contrario, en el gobierno de Kirchner la búsqueda era alejarse de la gran potencia. Como sostienen Tokatlian y Merke: “el recorrido de Néstor Kirchner fue otro. Heredero de otra experiencia –los años setenta-, su mirada sobre aquellos mismos actores fue distinta. Allí donde Menem buscó conciliar y unificar, Kirchner buscó distanciar y fragmentar”¹⁴⁰. El poder concentrado en el presidente Kirchner era tal que su ideología influía en gran medida a las posturas de la diplomacia argentina. Su adhesión al setentismo y su estrecha relación con el mandatario cubano, Fidel Castro, fueron suficientes para rechazar, en el año 2004, la condena a Cuba por la violación de los Derechos Humanos.

¹³⁶ AMORIM NETO, O. (2014). *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*, Eudeba, 75.

¹³⁷ CISNEROS, Andrés, *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2014, p. 323

¹³⁸ *Ibíd.*

¹³⁹ CORIGLIANO, F. (2013). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales”. En ESCUDE, C. (Ed.), *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Parte IV, Tomo XV, Capítulo 1, Conclusiones, Buenos Aires, GEL. Recuperado de: www.argentina-rree.com.

¹⁴⁰ TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores, 257.

En síntesis, la postura al momento de votar en la AGNU es la demostración de cómo se comporta un país en la arena internacional. Menem procuró establecer un perfil *occidentalista*, y Kirchner, al contrario, alejarse del mismo. Los datos elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos determinan que durante el gobierno de Menem, se obtuvo el porcentaje de coincidencias de votos más alto con los Estados Unidos con un 68,8%, y en cambio, durante el gobierno de Kirchner, en el 2007, se definió el más bajo con un 15,8%. Sin embargo, es necesario resaltar que este bajo porcentaje de convergencia no es único para Argentina, si no que se dio en sintonía en la mayoría de los países de América Latina. Por ejemplo, en Chile el porcentaje de coincidencias fue el 15,6%, en Brasil el 6,8%, en Paraguay el 13,6%, en Perú el 16,2% y en Uruguay el 13,0%¹⁴¹. En suma, la baja en el porcentaje de coincidencia con Estados Unidos en dicho año fue una tendencia general de América Latina. Las siguientes tablas¹⁴² propician una mayor comprensión de la convergencia de votos de la Argentina con los Estados Unidos en las Naciones Unidas en cada administración.

Año	Argentina Menem
1990	12,5% ¹⁴³
1991	41,0%
1992	44,4%
1993	53,8%
1994	67,9%
1995	68,8%
1996	60,7%
1997	56,1%
1998	50,0%
1999	44,4%

Año	Argentina Kirchner
2000	44,2%
2001	32,8%
2002	34,2%
2003	24,3%
2004	25,0%
2005	26,9%
2006	24,1%
2007	15,8%

¹⁴¹ *Voting Practices in the United Nations-2007*. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Recuperado de: <http://www.state.gov/documents/organization/104488.pdf>.

¹⁴² *Congressional Reports*. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Recuperado de: www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm

¹⁴³ El bajo porcentaje de coincidencia en la administración de Menem en el año 1990 no se tomará en cuenta debido al contexto y su reciente asunción como presidente.

La orientación de la política exterior en Brasil

Desde joven, Fernando Henrique Cardoso fue motivado por ideas nítidamente izquierdistas. A su vez, se interesó en el estudio de la teoría marxista. Cuando finalizó sus carreras académicas, empezó a dictar clases de Sociología en la Universidad de San Pablo. Sin embargo, fue arrestado acusado de realizar actividades subversivas y decide establecerse en el exterior, en Santiago de Chile. Allí, alcanzó una reputación internacional como sociólogo e intelectual progresista. Al retornar a Brasil, Cardoso, con un enfoque con tintes post-marxistas, fue uno de los elaboradores de las teorías de la dependencia y el desarrollismo en los países de América Latina. Su incursión en la política se estableció mediante el Partido del Movimiento Democrático brasileño (PMDB) y desde 1990 pasó a dirigir la oposición del PSDB en el Senado al gobierno de Collor de Mello. El éxito del Plan Real que desarrolló siendo ministro de Hacienda de Itamar Franco fue el punta pie para ganar las elecciones presidenciales del año 1994¹⁴⁴.

El interés del presidente y de los hacedores de política en aquel contexto era sobrellevar la crisis de déficit social del país, y de esa forma, aumentar el grado de credibilidad en el escenario mundial. Sus relaciones con los Estados Unidos se fueron construyendo teniendo como base las necesidades de Brasil para concretar una economía eficaz. Sin embargo, siempre le otorgó importancia a la autonomía (en este caso por la participación), siendo el primer presidente que creyó de manera concreta en la posibilidad de que Brasil se convirtiese en un actor relevante en el sistema internacional. No obstante, su aspiración fue limitada¹⁴⁵. El ascenso de Brasil, ni repentino ni casual¹⁴⁶, había comenzado.

Con la llegada de Lula Da Silva al poder en el año 2003 el ascenso de Brasil continuó. Insatisfecho con las reglas de juego y la estructura del sistema internacional, proyectó una presencia soberana de Brasil en el mundo respetando los principios de justicia

¹⁴⁴ *Fernando Cardoso presidente de la República*. (2015, marzo 9). Recuperado de: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/fernando_cardoso.

¹⁴⁵ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 201.

¹⁴⁶ AYLÓN PINO, B. (2012, Abril). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *CIDOB d'afers Internacionals*, 97-98, 190.

distributiva¹⁴⁷. Su partido, el PT, es de centro izquierda, institucionalizado y estructurado, con fuertes lazos con el sindicalismo. La defensa del Estado de bienestar, que se basa en la igualdad de oportunidades y la protección social son unas de sus premisas elementales.

El gran éxito de Lula se debió a su habilidad para articular su pertenencia ideológica, fundada desde sus inicios como obrero metalúrgico, con el pragmatismo necesario para actuar de acuerdo con los intereses de la nación¹⁴⁸. Tanto su percepción como la de los hacedores de política fue que era el momento preciso para aumentar el rol de Brasil en el sistema internacional. La autopercepción que poseían era de un país protagonista y equivalente a las naciones poderosas¹⁴⁹.

En conclusión, estos ejemplos prácticos demuestran cómo la ideología de los líderes y las percepciones de estos y de los hacedores de política influyen considerablemente en la adopción de los modelos de política exterior. En este caso, se observa un cambio en los contenidos de la autonomía: Cardoso por la participación y Lula por la diversificación, mientras el modelo de política exterior hacia los Estados Unidos continua siendo el mismo.

Otra de las determinantes de carácter doméstica de la orientación de la política exterior es el modelo económico que lleve a cabo cada gobierno. En primer lugar, en la administración Cardoso, al igual que en la menemista en Argentina, se optó por seguir los lineamientos del Consenso de Washington. El modelo económico brasileño fue neoliberal y se mantuvo durante los dos mandatos del presidente. Cuando asumió el poder, Cardoso promovió la estabilidad monetaria, desarrollo económico, generación de empleos, redistribución de la renta y acceso del país al primer mundo. Sin embargo, la expectativa no se cumplió. Si bien se produjeron grandes avances institucionales, no se pudo asegurar un crecimiento más fuerte de la economía. Durante su segundo mandato el PBI brasileño creció apenas un 2,1%¹⁵⁰.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, 191.

¹⁴⁸ *Lula, el líder que articula ideología y pragmatismo*. (2010, enero 1). Recuperado de: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/lula-el-lider-que-articula-ideologia-y-pragmatismo-385044.html>.

¹⁴⁹ ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 203.

¹⁵⁰ DOS SANTOS, E. (2012, Abril). Stability and growth in Brazil. *Revista CIDOB d' afers internacionals*, 97-98, 61.

En el año 2002, con la elección a la presidencia de un ex líder sindical se estableció un ambiente de incertidumbre sobre las políticas económicas a realizar. Lula decidió mantener los pilares del gobierno anterior: estabilidad de precios, solvencia del sector público y la flexibilidad cambiaria. Gracias a ello en el primer mes de su gobierno se registraron cambios y avances. Entre ellos: el riesgo país disminuyó y la inflación se moderó. Para Lula, el instrumento del desarrollo nacional contemplado por el comercio, las tecnologías, las innovaciones y las exportaciones tenía como finalidad mejorar la calidad de vida de los brasileños. El buen funcionamiento de la actividad económica produjo un crecimiento económico ascendente. Los datos demuestran que en el período 1981-1994 el crecimiento económico fue del 1,9%, entre 1995 y 2001 del 2,3%, y durante los 8 años de gobierno de Lula hasta el 4%¹⁵¹. Es decir, que lo que creció de manera aproximada en 20 años, Lula lo pudo lograr en 8.

En suma, las discrepancias entre el PSDB y el PT no impidieron la continuidad del proceso de modernización de la economía, la sociedad y el Estado. En palabras del mismo Cardoso al analizar el gobierno de Lula: “La izquierda ya no pelea más con las fuerzas de la globalización. Por el contrario, buscan como aprovecharlos”¹⁵². El consenso en torno a este modelo económico posibilitó la conquista de la estabilidad y la aceleración del crecimiento económico brasileño. De esta manera, se concibe cómo el modelo de política exterior hacia los Estados Unidos es establecido por las dos administraciones aquí analizadas. Si bien siempre se necesita el respaldo de una potencia como Estados Unidos en los foros multilaterales y su ayuda en eventuales crisis, también es importante preservar y aumentar espacios de independencia que garanticen un eficaz crecimiento y desarrollo nacional.

La postura de la diplomacia brasileña en la AGNU es el indicador sistémico para analizar la orientación de la política exterior de Brasil. Durante la administración Cardoso, la diplomacia brasileña tuvo como objetivo recuperar la credibilidad del país en el ámbito internacional. De esta manera, se procuró llevar a cabo una relación amistosa con el gobierno de Estados Unidos. Según Hirst, el período 1990-1992 en que Brasil intenta

¹⁵¹ *Ibíd.*, 61.

¹⁵² NATANSON, J. (2008, Septiembre-Octubre). Las líneas de separación entre la izquierda y derecha son otras, pero existen. Entrevista a Fernando Henrique Cardoso. *Revista Nueva Sociedad*, 217, 186.

adaptarse a un mundo dominado por Washington, lo que sugiere un aumento en el nivel de convergencia entre Brasil y Estados Unidos en la AGNU¹⁵³. Durante su segundo mandato, los niveles de convergencia con Estados Unidos caen en relación al primero, demostrando un movimiento de afirmación de Fernando Henrique Cardoso.

En el contexto de la asunción de Lula (guerra en Irak), el liderazgo norteamericano en América Latina comenzó a debilitarse, posibilitando con mayor énfasis la asunción de Brasil como el indiscutible líder regional. Debido al revisionismo moderado en la política exterior brasileña bajo este gobierno, durante el primer mandato de Lula, y profundizándose en la primera parte del segundo, se registran los niveles más bajos de convergencia general con Estados Unidos desde el año 1946¹⁵⁴. En las siguientes tablas¹⁵⁵ se pueden observar todos los porcentajes de coincidencia durante las administraciones de Cardoso y Lula.

Año	Brasil Cardoso
1995	41,4%
1996	41,0%
1997	44,4%
1998	53,8%
1999	67,9%
2000	68,8%
2001	60,7%
2002	56,1%

Año	Brasil Lula
2003	20,8%
2004	14,9%
2005	20,0%
2006	17,9%
2007	10,7%
2008	20,3%
2009	30,8%
2010	34,3%

En suma, el análisis de los niveles de convergencia entre Brasil y Estados Unidos en las votaciones en la AGNU es relevante para comprender la orientación de política exterior brasileña en las diferentes administraciones. Enfocándonos en Cardoso y Lula, se puede

¹⁵³ AMORIM NETO, O. (2014). *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*, Eudeba, 80.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, 86.

¹⁵⁵ *Congressional Reports*. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Recuperado de: www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm.

observar con claridad como el primero adoptó la autonomía por la participación, y el segundo, la autonomía por la diversificación, acercándose más a otros países.

En conclusión, analizar la orientación de la política exterior de un país y la adopción de modelos de política exterior hacia Estados Unidos, es un proceso muy complejo. Analizar las votaciones de un país en Naciones Unidas conjuntamente con las determinantes internas del mismo es indispensable para comprender la diplomacia en cada administración y en cada país, ya que se encuentran estrechamente relacionados como se ha demostrado en el análisis. A su vez, el estudio comparativo entre cada administración ha dado como resultado la capacidad de determinar si se establecen continuidades o cambios entre una y otra. En Argentina, hay preponderancia al cambio ya que los contextos, las percepciones de los líderes y de los hacedores de política, los modelos económicos y la posición de la diplomacia discrepan significativamente entre el gobierno de Menem y el de Kirchner. En cambio, en Brasil se ilustra una tendencia a la continuidad. Si bien los contextos fueron diferentes, ambos presidentes tenían el mismo objetivo: el ascenso de Brasil. Ambos aprovecharon a la globalización y al capitalismo, y mantuvieron firmes posiciones en la AGNU, tales como el rechazo al establecimiento del ALCA. El cambio dentro de la continuidad en la política exterior brasileña fue el tipo de autonomía que llevó a cabo cada gobierno: Cardoso optó por una autonomía por la participación y Lula, teniendo un escenario internacional más proclive a sus intereses, a una autonomía por la diversificación.

CONCLUSIÓN

Los contextos internos y externos en los que asumieron las administraciones de Menem y Cardoso en los años 90 y de Kirchner y Lula en los años 2000, resultaron un dato relevante para comprender la orientación de la política exterior en cada una de ellas. En el caso de los primeros, el contexto internacional del auge del neoliberalismo y el contexto interno de crisis en cada país, en Argentina debido a la hiperinflación y al déficit social, explica cómo y por qué los presidentes Menem y Cardoso decidieron llevar sus políticas exteriores pro-occidentales. Los intereses nacionales de ambos por sobrellevar las crisis los condujeron a un acercamiento a los Estados Unidos hasta el punto de aceptar los lineamientos del Consenso de Washington. En cambio, en la década de los 2000, el contexto internacional representado por la emergencia de múltiples polaridades y el contexto interno característico de cada país, en Argentina crisis económica y política y en Brasil los continuados déficits pero un rol creciente en el sistema internacional, demuestran la razón de por qué Argentina optó por un alejamiento de Estados Unidos, y Brasil por aumentar su papel protagónico en el mundo sin descuidar su relación con la potencia. Aquí, el importante papel del presidente en las relaciones exteriores y el aumento de voces en las decisiones políticas también explican los rumbos tomados por los distintos gobiernos.

Las políticas que se llevaron a cabo en las administraciones analizadas demostraron ser coherentes con los modelos de política exterior adoptados en cada una. En primer lugar, el modelo de política exterior en el gobierno de Menem fue el del alineamiento automático y las políticas más relevantes consistieron en ordenar el modelo económico bajo el Consenso de Washington, formar parte del bloque contra Irak y enviar tropas argentinas a la Guerra del Golfo, participar en misiones de paz, cooperar en la no proliferación nuclear, el abandono de los proyectos misilísticos y el retiro de Argentina del Movimiento de No Alineados. Esto significa que, la orientación pro-occidental en ciertas decisiones políticas se identifica también en el modelo de su política exterior. Luego, Kirchner, marcando constantemente su crítica al neoliberalismo, adopta el modelo de política exterior de oposición limitada con perfil pragmático. Las políticas que llevó adelante este gobierno fueron el canje de la deuda externa, el compromiso en la lucha contra el terrorismo, la participación en misiones de paz y el rechazo al ALCA. En este caso, se pudo identificar

como las políticas implementadas se orientan en primer lugar a un acercamiento y el afianzamiento de una relación armónica con Washington y por otro lado, un creciente alejamiento del mismo. Esto demuestra coherencia con su modelo de política exterior que en ciertas circunstancias observa a los Estados Unidos como una oportunidad y en otras como una amenaza. En segundo lugar, por el lado de Brasil se observa una continuidad en cuanto al modelo de política exterior hacia Estados Unidos: la oposición limitada. Sin embargo, el elemento estable de la política exterior, que es la autonomía, se modifica de una administración a otra. Con Cardoso, la autonomía es por la participación, y con Lula, por la diversificación. Las políticas del primero consistieron en ordenar el modelo económico bajo el Consenso de Washington, la adhesión al Tratado de no proliferación nuclear, el aumento de la participación en misiones de paz y el rechazo al ALCA. Por el lado de Lula, continuó apoyando la no proliferación nuclear realizando acuerdos con Argentina y la OIEA, tomó la dirigencia de la misión de paz en Haití, la adopción del principio universalista, inauguró la cumbre árabe-sudamericana y continuó el rechazo al ALCA. Además, se generaron políticas que tendieron a demostrar con mayor ímpetu la capacidad de Brasil como líder regional y global. En síntesis, Brasil es el caso ejemplar del modelo de oposición limitada ya que por un lado aspira al liderazgo regional, y por eso establece una distancia juiciosa con las grandes potencias, y por otro lado a la proyección extra-hemisférica, necesitando el apoyo total de las mismas, en especial de Estados Unidos.

La elección de estos modelos de política exterior hacia Estados Unidos puede ser comprendida gracias a las determinantes internas que se repiten en cada país, ideología del líder y creencias de los hacedores de política, y modelo de desarrollo económico, y a los datos obtenidos del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el porcentaje de convergencia de las votaciones en la AGNU de cada administración analizada con Estados Unidos. El aporte de esta tesina es la respuesta al interrogante ¿Se observan cambios o continuidades desde una administración a la otra en Argentina y en Brasil con respecto a la política exterior hacia los Estados Unidos?

Por el lado de Argentina, se establecen más cambios que continuidades en la política exterior adoptada por el gobierno de Menem y por el de Kirchner hacia los Estados Unidos. En cuanto a los indicadores domésticos, en primer lugar el modelo económico

cambia de manera determinante: se pasa de un neoliberalismo a un modelo de industrialización con mayor intervención estatal. En segundo lugar, debido a la ideología *setentista* que caracterizaba al presidente Kirchner y el aumento de su poder buscó un alejamiento con la potencia. Con respecto al indicador sistémico, las votaciones en la AGNU, durante la administración de Menem, se logró el punto de convergencia más alto en el año 1995 con el 68,8%, y al contrario, durante la kirchnerista se releva el punto de convergencia más bajo en el año 2007 con el 15,8%.

Al contrario, en Brasil se puede observar mayor continuidad. Cuando Lula asumió el cargo de presidente no introdujo ningún cambio en las líneas maestras de la política exterior brasileña. Aunque estos dos presidentes discrepaban ideológicamente, sus gobiernos fueron claros ejemplos de fructuosas continuidades. Desde el Siglo XX a la actualidad, todos los gobiernos se guiaron por los lineamientos de Río Branco, construyéndose así una política de Estado que todos aplican: negociar y cooperar con los Estados Unidos de manera permanente, obtener beneficios y no perder la dignidad nacional¹⁵⁶. El cambio que se puede destacar es la transformación de una autonomía por la participación en Cardoso, la cual creía en que la adhesión a los regímenes internacionales, incluso a los de carácter liberal, conlleva una pérdida en la capacidad de gestión del Estado, a una autonomía por la diversificación en Lula, en la que la adhesión a las normas y principios internacionales está dada por alianzas de tipo Sur-Sur y coaliciones con aliados no tradicionales, ya que a partir de ello se reduce la asimetría con el tradicional mundo desarrollado¹⁵⁷.

¹⁵⁶ CISNEROS, Andrés, *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 2014, p. 280

¹⁵⁷ ACTIS, Esteban, Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos* N°50, septiembre 2014, p. 198

BIBLIOGRAFÍA

- ACTIS, E. (2014, Septiembre). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), *Revista Íconos*, 50, 202.
- ACTIS, E. (2014, Enero-Marzo). Los tres ejes de la política exterior de Brasil (2003-2013). *Conjuntura Global*, 3(1).
- AMORIM NETO, O. (2014). *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*, Eudeba.
- AYLLÓN PINO, B. (2012, Abril). Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *CIDOB d'afers Internacionals*, 97-98.-
- BERNAL-MEZA, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45.
- BIRSALL, N. y FUKUYAMA, F. (2011, March-Abril). The Post-Washington Consensus. Development After the Crisis. *Revista Foreign Affairs*, 90(2).
- BOLOGNA, A. (1994) *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina.
- BOMPADRE, G. (2000). Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas, *Revista Relaciones Internacionales*, 18.
- BUSSO, A. (2012, Diciembre). La relación bilateral con los Estados Unidos en el gobierno de Carlos Menem. *Revista de Relaciones Internacionales*, 6. Recuperado de http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R6/R6EST04.html.
- CABALLERO SANTOS, S., JOSEPH, J. y WIGHT, C. (2013, Junio-Septiembre). Scientific Realism and International Relations, *Relaciones Internacionales*, 23.
- CAMPELLO, D. (2014). The Politics of Financial Booms and Crises: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 47(2).
- CASON, J. y POWER, T. (2009, March) Presidentialization, Pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining the change of brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. *International Political Science Review*, 30(2).
- CAVALCANTE, J. (2011). La participación de Brasil en operaciones de paz como un factor de articulación de sus políticas exterior y de defensa. *Revista Estrategia*.
- CORIGLIANO, Francisco. (2011, Junio). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI, *Mural internacional*.
- CORIGLIANO, F. (2013). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones

especiales”. En ESCUDE, C. (Ed.), *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*.

CORTES, M. y CREUS, N. (2010). Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009). En Bologna, A. (Ed.), *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apariciones promediando su mandato*. Ediciones CERIR, Rosario, Argentina.

CISNEROS, A. (2014). *Apuntes para una política exterior post kirchnerista*, Editorial Planeta, Buenos Aires.

CISNEROS y ESCUDE (2014). *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires.

DOS SANTOS, E. (2012, Abril). Stability and growth in Brazil. *Revista CIDOB d' afers internacionals*, 97-98.

ESCUDE, C. (2012). *Principios de realismo periférico*. Ediciones Lumiere.

FERNANDES, L. (2004). Fundamentos y desafíos de la política exterior del Gobierno Lula. *Revista Cidob D' Afers Internationals*, 65.

GÁMEZ, A. (2005, Mayo). Fuentes de cambio en política exterior. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 69.

GÓMEZ, M. (2006, Enero-Diciembre). La década en los noventa en la Argentina. Ideología y subjetividad en la sociedad menemista. *Revista Latina de Comunicación Social*, 61.

GONZÁLEZ, N. (2005, Febrero/Marzo). Kirchner y los modelos de la política exterior argentina. *Contexto Internacional*, 15(6).

HAMMOND, J. y MARTINS FILHO, J. (2007, Septiembre). Brazil under Cardoso. *Latin American Perspectives*, 34(5), 5.

LÓPEZ GIRONDO, A. (2015, Marzo). Otra Agenda: claves de la política exterior en la era kirchnerista. *Revista Acción*, 1.165.

MONIZ BANDEIRA, L. (2006, May). Brazil as a regional power and its relations with the United States. *Latin American Perspectives*, 33(3).

NATANSON, J. (2008, Septiembre-Octubre). Las líneas de separación entre la izquierda y derecha son otras, pero existen. Entrevista a Fernando Henrique Cardoso. *Revista Nueva Sociedad*, 217.

REFICCO, E. (1998, Septiembre). Argentina como aliado extra-OTAN de los EEUU: los factores detrás de la alianza. *Revista CIDOB d' afers internacionals*, 42.

RODRIGUEZ LARRETA, A. (2005, Septiembre-Octubre). Brasil, nueva superpotencia. *Política Exterior*, 19(107).

- RUSSELL, R. (2010, Marzo). Argentina y Estados Unidos: una relación distante, *Agenda Internacional*, 6(21), 27.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2003). *El lugar del Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista Cidob D' Afers Internationals*, 85-86.
- RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista Cidob D' Afers Internationals*, 104.
- SÁINZ, P. y CALCAGNO, A. (1999). El lanzamiento del Plan Real y la disminución de la inflación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4307/lanzamiento.htm>.
- SIMONOFF, A. (2008). Los cinco grados de separación: los primeros pasos de la política exterior argentina, bajo Cristina Kirchner. *Boletín informativo del CENSUD*, 10, Instituto de Relaciones Internacionales.
- SIMONOFF, A. (2009, Agosto-Diciembre). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines*, 77.
- TOKATLIAN, J. y MERKE, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública, en ACUÑA, Carlos (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*, Siglo XXI Editores.
- TORREALBA, A. (2015). Algunas palabras sobre el debate relacionado a los tipos de política, 1. Recuperado de: http://www.academia.edu/10032843/TIPOS_DE_POL%C3%8DTICA_EXTERIOR_-_2015.
- TURZI, M. (2013). Relaciones América Latina-Estados Unidos. En LEGLER, SANTA CRUZ y ZAMUDIO (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global*, Oxford.
- VENTURA, D. y GARCIA FONSECA, M. (2012, Septiembre). La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. *CIDOB d' afers internacionals*, 99.
- WENDT, A. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*. 41(3).
- WIGHT, C. (2006). *Agents, structures and international relations: politics as ontology*, Cambridge University Press, New York.
- WILLIAMSON, J. (2003, Jan-Feb). Lula's Brazil. *Foreign Affairs*, 82(1).

FUENTES

América Latina y sus relaciones con Estados Unidos. (2012, septiembre 15). Recuperado de: <http://es.slideshare.net/antonellaorozcovega/clase-29-amrica-latina-y-sus-relaciones-con-estados-unidos>.

Brasil, en contra de las armas nucleares. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/1998/09/19/i-04402d.htm>.

Congressional Reports. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Recuperado de: www.state.gov/p/io/rls/rpt/index.htm.

Declaración política del MERCOSUR como Zona de paz. (2015, enero 6). Recuperado de: <http://www.oas.org/csh/spanish/c&tdeclaracmercosurzonapaz.asp>.

DINATALE, M. (2014, agosto 22), La constitución de 1994: una reforma que cambió la política, *La Nación*. Recuperada de: <http://www.lanacion.com.ar/1720805-la-constitucion-de-1994-una-reforma-que-cambio-la-politica>.

Discurso de Néstor Kirchner (2003, Marzo 25) ante el Congreso de la Nación luego de asumir la presidencia. Recuperado de: www.kirchnerpresidente.com/kirchner/sec_discurso/.

Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Guido Di Tella (1991, Abril 28). en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires.

Discurso pronunciado por Lula Da Silva (2005, Julio 13) en la apertura del Seminario: “Brasil: actor global”, París.

Elecciones en Brasil 1986-2014. Recuperado de: <http://www.historiaelectoral.com/brasil.html>.

Estados Unidos y América Latina durante la Guerra Fría. (2012, noviembre 8). Recuperado de: <http://es.slideshare.net/SaladeHistoria/eeuu-y-amrica-latina-durante-la-guerra-fra?related=1>.

Fernando Cardoso presidente de la República. (2015, marzo 9). Recuperado de: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/americadelosur/brasil/fernando_cardoso.

Grupo de los Veinte (G-20). Recuperado de: www.mrecic.gov.ar/es/grupo-de-los-veinte-g20.

LEAHY, J. (2013, mayo 20), Estados Unidos y Brasil, aliados naturales que se acercan, *Cronista*. Recuperado de:

http://www.cronista.com/Mobile/nota.html?URI=/contenidos/2013/05/20/noticia_0002.html.

Luiz Inácio Lula Da Silva. Recuperado de: <http://www.fusda.org/Luladasilva.pdf>.

Lula, el líder que articula ideología y pragmatismo. (2010, enero 1). Recuperado de: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/lula-el-lider-que-articula-ideologia-y-pragmatismo-385044.html>.

Lula inauguró “histórica” cumbre Árabe-Sudamericana (2005, mayo 10). *Cooperativa*. Recuperado de: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/cumbres/lula-inauguro-historica-cumbre-arabe-sudamericana/2005-05-10/100834.html>.

Lula y Sarkozy desean forjar una alianza para el cambio, (2009, Julio 7), *La Nueva*. Recuperado de: <http://www.lanueva.com/el-mundo/31123/lula-y-sarkozy-ndash-desean-forjar-ndash-una-alianza-para-el-cambio.html>.

MARZO, BIAGGIO Y RAFFO, (1994, Marzo). *Boletín del OIEA: Cooperación nuclear en América del Sur: El sistema común de salvaguardias brasileño-argentino.*

MUCHNIK, D. (2004, Septiembre 12). Adelanto del libro de Daniel Muchnik. A contra mano del mundo, *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-1509-2004-09-18.html>.

Participación latinoamericana en la Segunda Guerra Mundial. (2009, mayo 11). Recuperado de: <http://www.lasegundaguerra.com/viewtopic.php?t=3484>.

PUGLIESE, PEREYRA, BLANCO. (2008, Diciembre). *Historia Electoral Argentina (1912-2007)*. Ministerio del Interior. Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, 166.

TEJERO, L. (2010, mayo 28). Lula: “Brasil tiene sólidas credenciales para liderar el desarme nuclear”. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/america/2010/05/28/brasil/1275053399.html>.

THWAITES REY, M (2010, julio 13), *La globalización y su crisis*, *Página 12*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/18-149355-2010-07-13.html>.

Voting Practices in the United Nations-2007. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Recuperado de: <http://www.state.gov/documents/organization/104488.pdf>.