

¿Son éstas alianzas estratégicas? Un análisis de los vínculos bilaterales de Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) desde la lente de las “alianzas estratégicas”

Are These Strategic Alliances?: An Analysis of Argentina's Bilateral Relationships during the Néstor Kirchner Administration (2003-2007) through the Lens of 'Strategic Alliances'

Melina Pasquet*

<https://orcid.org/0009-0003-7471-5172>

Resumen

Este estudio examina la inserción internacional de Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), enfocándose en la redefinición de los vínculos estatales a través del concepto de "alianzas estratégicas". Se parte de la premisa de que, aunque Argentina buscó consolidar relaciones bilaterales significativas con Estados Unidos, China, Rusia y Brasil, ninguna de estas alcanzó plenamente la categoría de una alianza estratégica según los criterios teóricos propuestos por M. E. Lorenzini (2010). El trabajo revisa y ajusta este concepto clave y, posteriormente, analiza las relaciones bilaterales de Argentina con las mencionadas potencias bajo este marco conceptual con el objetivo de determinar si alguna de estas relaciones cumplió con los requisitos para ser considerada una alianza estratégica en el sentido más estricto del término.

Palabras clave: Política Exterior – Argentina – Alianzas estratégicas – China – Estados Unidos

Abstract:

This study examines Argentina's international insertion during the government of Néstor Kirchner (2003-2007), focusing on the redefinition of state relations through the concept of

* Facultad de Ciencia Política y RRH, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. E-mail: meli.pasquet@gmail.com

"strategic alliances." Relying on the premise that, although Argentina sought to consolidate significant bilateral relationships with the United States, China, Russia, and Brazil, none of these fully met the criteria of a strategic alliance according to the theoretical framework proposed by M. E. Lorenzini (2010). The study revises and refines this key concept and subsequently analyzes Argentina's bilateral relations with the aforementioned powers within this conceptual framework to determine whether any of these relationships fulfilled the requirements to be considered a strategic alliance in the strictest sense of the term.

Keywords: Foreign Policy – Argentina – Strategic Alliances – China – United States

TRABAJO RECIBIDO: 4/12/2024 TRABAJO ACEPTADO: 25/04/2025



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Introducción

La inserción internacional de Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se caracterizó por una reconfiguración de las estrategias diplomáticas y una redefinición de los vínculos estatales, situación que, en función de su estudio, plantea interrogantes clave sobre las prioridades y objetivos de la Política Exterior (PE) argentina.

Para ello, la literatura sobre las relaciones internacionales provee de abordajes teóricos y conceptuales imprescindibles para desentrañar e identificar estos fenómenos. Sin embargo, cuando estos carecen de la precisión adecuada, cual herramienta, pierden su filo y utilidad en el análisis. Es así que, este estudio se propone un sucinto abordaje desde el concepto de “alianzas estratégicas” de los vínculos bilaterales de la Argentina con los Estados Unidos, China, Rusia y Brasil durante el gobierno de Kirchner. En donde se sostiene como hipótesis que, ninguna de estas relaciones llega a dar plenamente con el sentido de este concepto. Esta sospecha se fundamenta en una serie de observaciones preliminares sobre las relaciones bilaterales de Argentina durante el período analizado. En primer lugar, se parte de la hipótesis de que muchas de estas relaciones se desarrollaron sobre agendas de corto plazo, con una orientación táctica más que estratégica, y centradas en intereses coyunturales antes que en

proyectos compartidos de largo aliento. En segundo lugar, se presume que las marcadas asimetrías estructurales en la mayoría de los vínculos limitaron la posibilidad de establecer una cooperación equitativa y sostenida. Finalmente, se plantea que la ausencia de mecanismos institucionales estables para la coordinación de políticas o la resolución de conflictos impidió la consolidación de vínculos densos y sostenibles. Estas suposiciones iniciales orientan el análisis empírico del trabajo, permitiendo contrastarlas con las condiciones exigidas por el concepto de alianza estratégica. Estas razones, combinadas con un uso frecuente pero poco sustantivo del término "alianza estratégica" en el discurso oficial, motivan la necesidad de un análisis crítico y riguroso desde una perspectiva conceptual más precisa. No sin antes, pasar por dar filo y ajustar el uso del concepto de alianza estratégica.

Se optó por examinar las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos, China, Rusia y Brasil por tratarse de actores internacionales de peso en el contexto global en reconfiguración durante el período 2003-2007, así como por su relevancia dentro de las orientaciones estratégicas que el gobierno argentino buscaba consolidar. Estas potencias representaban, de distintas formas, oportunidades y desafíos para la redefinición de la inserción internacional del país. A su vez, se decidió mantener un abordaje panorámico que priorizara una aproximación general a distintos tipos de vínculos relevantes, en lugar de un análisis exhaustivo de un único caso, con el objetivo de ofrecer un diagnóstico más amplio del momento histórico. Finalmente, se dejó deliberadamente fuera de este análisis a otros actores significativos —como la Unión Europea o países vecinos— por razones de delimitación del objeto de estudio, sin descartar su inclusión en futuras investigaciones complementarias.

En primer lugar, se desarrollan aspectos claves de la propuesta conceptual de M. E. Lorenzini (2010) con respecto a las alianzas estratégicas. Posteriormente, tendrá lugar el análisis de los vínculos bilaterales de la Argentina con los Estados Unidos, China, Rusia y Brasil durante el gobierno de Kirchner, a través de la lente conceptual propuesta, con la intención de evaluar si alguna de estas relaciones llegó a revestir el carácter de una alianza estratégica, bajo el rigor conceptual establecido. Finalmente, se proveen algunas conclusiones y reflexiones a modo de cierre del presente trabajo.

Alistando las herramientas: una revisión del concepto de “alianzas estratégicas”

El punto de partida de este trabajo está en el concepto de alianza estratégica, el cual se ha caracterizado por la falencia en claridad de aquello a lo que refiere y se ha convertido en una marca para etiquetar vínculos estatales que, a fin de cuentas, poco termina por decirnos de estos. Coincidiendo con Lorenzini, la autora encuadra a este concepto en un contexto donde “la generalización de su empleo contrasta con las escasas definiciones que de este concepto se encuentran” (2010, p. 4). Incluso señala que, a principios del siglo XXI, los líderes de la región comenzaron a referirse a las alianzas estratégicas casi al unísono. Sin embargo, contrasta en que, si académicos, políticos y responsables de políticas no comprenden realmente qué son las alianzas estratégicas, resulta complicado implementarlas de manera efectiva (Lorenzini, 2019, p. 84). Este panorama, lejos de plantear la obsolescencia de este término, resalta la necesidad de acercarnos a la realidad desde una mayor claridad conceptual y desarrollar las herramientas correctas para ello.

En esta misma línea, es que Lorenzini propone y desarrolla el contenido del cual dotar a este término. Sostiene que “una alianza estratégica comprende al vínculo bilateral de modo integral y se basa en una relación bilateral profunda y densa” (2010, p. 6). Asimismo, plantea que las alianzas estratégicas “between States refer to agreements characterized by strong political will and high commitment oriented to achieving common goals. It requires partners to design policies together and share resources, activities, and information with a long-term horizon” (2019, p.94). Brevemente, a lo largo de diversas de publicaciones, la autora propone una serie de características que deben estar presentes como condición de una alianza estratégica:

- Identificación de objetivos comunes. Como punto de partida, debe existir una complementariedad en los intereses compartidos por los socios. Esto no significa, necesariamente, que los intereses sean idénticos, “puesto que la idea de complementariedad supone tanto semejanzas como diferencias” y estas últimas no siempre tienen una connotación negativa (Lorenzini, 2010, p. 8). Esto supone un desplazamiento de la identificación del enemigo en las alianzas tradicionales, hacia la identificación de intereses en las alianzas estratégicas.

- Identificación de diferencias y conflictos. El reconocimiento de las diferencias y focos de conflicto es un elemento indispensable, puesto que le permite a las partes pensar en los cursos de acción orientados a conciliarlas. Si las alianzas estratégicas están constituidas por Estados y estos son egoístas, el conflicto es un escenario que las partes no pueden evitar contemplar (Lorenzini, 2010, p. 8).
- Alcance temporal de mediano/largo plazo. Los plazos juegan un rol destacado en la proyección de una alianza estratégica. En un horizonte de mediano y largo plazo “la sombra del futuro” opera como un factor de control que condiciona los comportamientos y puede disuadir a los socios en la adopción de comportamientos oportunistas, los cuales quebrarían la cooperación entre los aliados. La proyección en el tiempo es un elemento que distingue a las alianzas estratégicas de las alianzas tradicionales y de las alianzas por conveniencia, ya que estas últimas se encuentran acotadas a la obtención de resultados rápidos y son efímeras.
- Coordinación de políticas y mecanismos de diálogo. La construcción de una alianza estratégica demanda un mayor grado de coordinación de políticas (aunque no se orienta a la construcción de una política externa común). Si las partes “no fijan una agenda de temas o las metas son poco concretas, las alianzas corren el riesgo de transformarse en un discurso retórico o en una ampulosa estrategia verbal” (Lorenzini, 2010, p. 10). La posibilidad de armonizar los intereses también depende de la existencia de mecanismos de consulta y diálogo permanentes y dinámicos para coordinar las decisiones entre los socios.
- Beneficios y costos mutuos. Las partes de una alianza estratégica deben estar dispuestas a aceptar los costos derivados de la puesta en práctica de los cursos de acción. Si bien los costos son recíprocos, estos no son necesariamente simétricos. Inicialmente, la cuestión de la asimetría no tiene implicaciones negativas. Sin embargo, cuando la cooperación y la coordinación fallan repetidamente y solo un socio soporta los mayores costos, el fin de la alianza es claramente previsible (Lorenzini, 2019, p. 92).
- Carácter integral. Son relaciones de cooperación que abarcan las áreas político-diplomática, económico-comercial y estratégico-militar. A diferencia de las alianzas tradicionales, que se restringían al ámbito estratégico-militar (Lorenzini, 2010, p. 12).
- Selectividad. Es poco recomendable conformar alianzas estratégicas de modo universal. Por el contrario, la noción de selectividad viene de la mano de la elección de prioridades. Así, los

Estados optarán por aquellas relaciones que consideren prioritarias para forjar alianzas estratégicas. El criterio para priorizar unos actores por encima de otros puede adquirir diferentes significados (Lorenzini, 2010, p. 12).

A partir de estas siete características, este trabajo adopta un enfoque cualitativo de análisis comparado. Cada rasgo será considerado como una dimensión analítica para observar empíricamente en los vínculos bilaterales seleccionados. Para ello, se recurrirá a fuentes secundarias como discursos oficiales, literatura académica especializada y coberturas de prensa que permitan identificar la presencia, ausencia o ambigüedad de cada dimensión en los casos analizados.

Esta estrategia metodológica permite operacionalizar el concepto de “alianza estratégica” y aplicar un marco sistemático para evaluar su correspondencia con las prácticas de la PE argentina entre 2003 y 2007. En este sentido, se proponen indicadores específicos para cada dimensión conceptual: para la identificación de objetivos comunes, se considerarán los enunciados conjuntos, tratados o políticas compartidas; para el reconocimiento de diferencias y conflictos, se observarán gestos diplomáticos, tensiones públicas o medidas unilaterales; la dimensión temporal se examinará a través de la continuidad o ruptura de los compromisos asumidos; la coordinación de políticas será identificada por medio de mecanismos institucionalizados de diálogo o acciones conjuntas; la reciprocidad de beneficios y costos se evaluará a partir de los efectos diferenciales que las políticas adoptadas tuvieron sobre cada parte; el carácter integral se analizará considerando la cobertura temática de la relación (económica, política y estratégica); y la selectividad será observada en función de la prioridad relativa otorgada al vínculo bilateral frente a otras relaciones en la PE de Argentina. Estos indicadores orientan el análisis empírico posterior y permiten establecer en qué medida los vínculos bilaterales se acercan —o no— al ideal de alianza estratégica.

Del concepto a la acción: el análisis de los vínculos bilaterales durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) desde las alianzas estratégicas

Es así que, tomando este marco conceptual como punto de partida, se pretende analizar las relaciones con los Estados Unidos, China, Rusia y Brasil en la PE del gobierno de Néstor Kirchner. Con la intención de observar si alguna de estas relaciones bilaterales ha revestido el

carácter de una alianza estratégica. Y en caso de que alguna de estas no sea así, identificar cuáles son los elementos faltantes o divergentes.

Estados Unidos

El gobierno de Néstor Kirchner se encontró con un buen clima de relaciones con los Estados Unidos durante sus primeros años, debido a una convergencia en determinados intereses. El hecho de que Argentina alcanzara un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con sus acreedores privados en default era un punto de llegada compartido entre ambos. Particularmente, la intención que motivaba a Argentina hacia tal fin estaba en lograr su reinsertión internacional y cerrar estos problemas condicionantes desde el frente externo (lo cual implicaba procesos de negociaciones donde el apoyo de Estados Unidos era prácticamente imprescindible). Mientras que, a Estados Unidos le impulsó la preocupación por un efecto contagio de la crisis argentina hacia otros mercados emergentes (principalmente, Brasil) (Miranda, 2014) y el demostrar que el *test case* de su nuevo enfoque para afrontar las crisis de deuda era exitoso (Russell y Tokatlian, citado en Fernández Alonso, 2006).

Es así que vamos a atender desde 2003 hasta 2005 a un período donde hubo significativos intercambios de gestos políticos favorables y de apoyo político¹ —vale destacar, en ningún momento, de apoyo económico—.

Sin embargo, una vez resueltos estos temas —que respondían a intereses individuales— con resultados positivos, las diferencias volvieron a hacerse presentes. El gobierno de Bush se olvidó de Argentina, y el gobierno de Kirchner tampoco se preocupó por cultivar un vínculo

¹ De parte de Estados Unidos, se puede destacar: la visita de Colin Powell —secretario de Estado estadounidense— a Argentina poco después de la asunción de Kirchner; la invitación de George W. Bush a Kirchner para una visita oficial en Estados Unidos (donde hubo un apoyo personal de Bush a Kirchner, lo cual que es una foto importante en la política internacional); el apoyo para que Argentina alcanzara tanto el Acuerdo Transitorio como el Acuerdo Stand By con el FMI (considerando, el apartamiento del funcionario Anoop Singh del caso argentino y las declaraciones públicas a favor de Argentina); la decisión unilateral de la inclusión de más productos exportables de Argentina en el Sistema Generalizado de Preferencias norteamericano (de 17 a 35 productos); la exclusión de Argentina de la lista de países a los que no les vendería pertrechos militares (a pesar de no apoyarle en la intervención en Irak y cancelar los ejercicios militares aéreos conjuntos planificados a realizarse en Mendoza en 2003); la presión para que se dilatará en la justicia norteamericana los casos presentados por fondos buitres.

De parte de Argentina, se puede destacar: la ratificación de Roberto Lavagna como ministro de Economía (Miranda, 2014); la ratificación de dos instrumentos internacionales (ya firmados) sobre la lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas y de la OEA (Miranda, 2018a); el cambio de su actitud reticente a realizar ejercicios militares con Estados Unidos (que había desactivado en 2003); la reforma de ley de lavado de activos; el cambio en la decisión de no participar en Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) (García Sigman, 2012); la no derogación de ninguno de los tratados de inversiones firmados; la continuación del reclamo frente a Irán para que sus ciudadanos compadecieran ante la justicia argentina por el caso del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina de 1994.

con Estados Unidos (Russell, 2010). Ninguno de los gobiernos pretendió cambiar esta situación de desencuentros, poniendo fin al período anterior, e iniciando uno de desinterés y confrontación. Ello puede evidenciarse en dos momentos clave: el trato dispensado al presidente estadounidense George W. Bush en la 4ta Cumbre de las Américas de 2005² (como el punto de inflexión en las relaciones) y la negativa al pedido de Nicholas Burns —en su visita a Buenos Aires de 2007— a que Argentina participara del aislamiento internacional a Hugo Chávez (como una segunda oportunidad, que fue rechazada) (Miranda, 2018a).

A partir de allí, Estados Unidos comenzó una penalización política sobre Argentina. Utilizando términos que denostaban al gobierno —como caudillismo o populismo—, presentándolo como un admirador de Chávez, o recuperando el discurso sobre la inseguridad jurídica en Argentina (Russell, 2010). Asimismo, Estados Unidos ya no mostró la misma tolerancia que en otro momento frente a las críticas de Argentina a los organismos multilaterales de crédito, tales como el FMI. Y reclamó a Argentina que resolviera una serie de cuestiones pendientes, como el hecho de que presentara alguna solución para con los *holdouts* del canje de deuda de 2005 (que implicaba la reapertura del mismo). Por el contrario, el gobierno de Kirchner no estaba dispuesto a reabrir el canje y pagó anticipadamente la totalidad de sus acreencias con el FMI. Tampoco hubo nuevamente ninguna reunión bilateral entre los mandatarios.

En un horizonte de relaciones de mediano y largo plazo, como fue mencionado, “la sombra del futuro” condiciona los comportamientos. La limitada percepción temporal en los objetivos convergentes hizo que pesara menos sobre Argentina la decisión de tomar una posición confrontativa con Estados Unidos. Según Russell (2010), se pasó a un escaso —y luego nulo— diálogo presidencial con pocas expectativas mutuas.

Si bien hay un planteo de un cambio en el patrón de relacionamiento —al que Kirchner denominó como las “relaciones maduras”—, esta variación en la política hacia la potencia no se tradujo en avances significativos en la relación, sino en un mejoramiento transitorio. La

² El gobierno de Bush había tratado de insertar el tema del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la agenda de temas de la cumbre, fuera de las formalidades propias de esta. Era un tema rechazado tanto por Brasil, Venezuela y Argentina (cuya posición se define en la Cumbre de Miami de 2003). Pero, por diferentes motivos y formas. Para Estados Unidos, en las relaciones con Venezuela las cartas ya estaban echadas y no sorprendía su posición. Pero, sí sorprendió el comportamiento de Argentina en su rol de país anfitrión. Donde convalidó una contra cumbre a poca distancia, con los movimientos antiglobalización, antiyanqui, cubano y venezolano. Dando protagonismo a la figura de Chávez como principal orador.

agenda compartida entre Estados Unidos y Argentina fue a fin de cuentas una agenda mínima, centrada en el tema de la crisis de la deuda externa argentina (a pesar de esbozarse una agenda ampliada). Según estos términos, habría sido más bien una alianza oportunista.

China

El gobierno de Néstor Kirchner comenzó a dar mayor relevancia al vínculo con China, en un contexto donde las relaciones se veían impulsadas por el reciente crecimiento del intercambio comercial. Argentina tenía como expectativa forjar, sobre ese vínculo comercial creciente, una alianza política. Entendía que podría computarle mayor poder y autonomía, para contrabalancear otras relaciones de dependencias consolidadas —por ejemplo, con Estados Unidos o con Brasil— (Miranda, 2015). Así, la Argentina veía en China un aliado para la concreción de sus objetivos.

En 2004, las visitas recíprocas de Kirchner y Hu Jintao dieron inicio a una nueva etapa en las relaciones. Según Wu (2023), el intercambio de visitas entre los dos jefes de Estado en el lapso de medio año era un evento poco común, y pretendía mostrar que ambas partes otorgaban gran importancia al desarrollo de las relaciones bilaterales. Durante la visita de Estado a la Argentina —en el marco de una gira latinoamericana— del presidente Hu Jintao, la firma del “Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación en el Comercio y la Inversión” fue lo más significativo de este encuentro (Teruggi, 2022) Allí acordaron el establecimiento de una Asociación Estratégica.

Sin embargo, va a quedar de manifiesto que los intereses de cada una de las partes —que en primera instancia podían considerarse complementarios— comenzaron a registrarse como disímiles y mostrar que no había una verdadera identificación de intereses comunes. China no tenía objetivos convergentes con las expectativas argentinas. China vio al país como un proveedor de materias primas y alimentos, y un aliado más en América Latina. Pero, no como un socio con el que quisiera complementar las relaciones comerciales con una alianza política (como sí sucedió en el caso de Brasil).

Asimismo, la creciente asimetría de poder entre China y Argentina convirtió a los posibles beneficios y costos en cada vez más desiguales entre las partes. En la medida que China se convertía en el eje de la relación, y poseía herramientas de poder que aplicar sobre la Argentina. Por ejemplo, en 2007 —por causa de la presión de sectores domésticos

(principalmente, la Unión Industrial Argentina)— el gobierno decidió aplicar medidas restrictivas a 11 sectores de las importaciones provenientes de China³ (Ámbito Financiero, 2004⁴). Esta situación produjo malestar desde el gobierno chino, que no dudó en utilizar el acceso a su mercado doméstico como una herramienta para disciplinar a la Argentina: aplicando rigurosos controles fitosanitarios al ingreso de la oleaginosa, sobre todo limitando el ingreso de aceite de soja (Página12, 2010⁵). Cabe destacar que los costos resultantes de estas acciones para cada una de las partes tenían pesos claramente disímiles, donde Argentina era mucho más vulnerable. Como sostiene Oviedo (2015), se dio una ampliación de la brecha asimétrica que cambió las posiciones de ambos países en la estructura internacional —a través de la formación de relaciones Norte-Sur—: China emergió como gran potencia económica y cada vez más del Norte; mientras que Argentina se sitúa en la periferia, estabilizada en el Sur. Cuando esa asimetría dejó de ser benévola, se tornó en una subordinación a las políticas chinas (Miranda, 2015). Por tanto, mientras que China pudo cumplir con la mayor parte de sus objetivos, Argentina fracasó en ellos.

Si bien el vínculo bilateral creció de manera significativa en este período y el comercio con China fue un factor relevante en la recomposición de la economía argentina, se puede entender que el trato de China para con Argentina no fue el de considerarlo como aliado estratégico bajo el parámetro conceptual referenciado. Como también, China fue la que decidió el lugar que Argentina debía ocupar en la estructura bilateral. Asimismo, la relación no fue más allá de la dimensión comercial.

Rusia

Por causa de la iniciativa de Néstor Kirchner y Vladímir Putin —el presidente ruso—, ambos países comenzaron los primeros acercamientos a principios de la primera década del Siglo XXI. El gobierno de Kirchner buscó recuperar la intensidad y densidad que el bilateralismo supo tener en otras épocas. Pensando en Rusia como una opción favorable a la

³ Brasil, India y Rusia también lo hicieron y en un número importante, pero como los intereses de Beijing con estos países tenían un peso distinto, la actitud también fue diferente (Miranda, 2015).

⁴ Ámbito Financiero. (2004, diciembre 16). Kirchner limita ingreso de productos chinos. <https://www.ambito.com/portada-principal/kirchner-limita-ingreso-productos-chinos-n3302502>

⁵ Página/12 (2010, abril 23). A los chinos no les gusta el *antidumping*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-144436-2010-04-23.html>

diversificación de las relaciones exteriores del país, tanto desde una perspectiva económica como política (Miranda, 2018b).

En 2003, en su visita a Moscú, el vicedecano J. Taiana abrió un nuevo período de consultas políticas en las que se trataron temas de interés bilateral, regional, multilateral e internacional (Caruso, 2010, p. 4). Como también fueron confirmadas las coincidencias de posturas con respecto a temas clave de la agenda de la 58ª Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), próxima a comenzar (Caruso, 2010, p. 4).

En 2005, Néstor Kirchner y Vladímir Putin tuvieron su primer encuentro bilateral, en el marco de la AGNU. Donde ambos presidentes se reunieron con la intención de estrechar los lazos. Tras el inicio de las relaciones “con el pie izquierdo” en 2004, por la cancelación por parte de Putin de un encuentro con Kirchner —por demoras en su vuelo— (La Nación, 2022⁶), junto con otros gestos argentinos como la demora en la designación de un nuevo embajador (Caruso, 2010, p. 5). Diferentes analistas señalan que, en respuesta a la demora de Kirchner, Putin no consideró la visita a Argentina en su viaje a Sudamérica en el mes de noviembre del mismo año (Caruso, 2010, p. 6).

En sus relaciones político-diplomáticas, ambos países se brindaron apoyo mutuo en las votaciones de Naciones Unidas que eran de su interés central: como la cuestión de la soberanía de las Islas Malvinas para Argentina, y la cuestión de la situación de los derechos humanos en Chechenia para Rusia. Además, coincidieron en la mayoría de sus votaciones en la AGNU (Caruso, 2010, p. 3). Lo que destaca la gran coincidencia entre ambas líneas de política exterior en cuestiones generales y en temas que afectan particularmente a cada Estado.

Sin embargo, en este período el avance hacia la profundización de las relaciones se va a encontrar con un escollo que va a significar un freno. En 2006, las medidas restrictivas que el gobierno argentino impuso a la exportación de carne a Rusia enfriaron el vínculo entre ambos países (Página12, 2006⁷). Esta medida colocaba las presiones internas por encima de

⁶ La Nación (2022, febrero 25). Guerra Rusia-Ucrania: el día que Néstor Kirchner hizo esperar dos horas a Vladimir Putin en un aeropuerto. <https://www.lanacion.com.ar/politica/guerra-rusia-ucrania-el-dia-que-nestor-kirchner-hizo-esperar-dos-horas-a-vladimir-putin-en-un-nid25022022/>

⁷ Página/12. (2006, abril 8). En Moscú extrañan el asado. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/65332-21484-2006-04-08.html>

proyectos a largo plazo de inserción internacional⁸. También, perdió fuerza el respaldo que Argentina le prestaba a Rusia en el trámite que realizaba para su ingreso a la OMC (Miranda, 2018b, p. 9). Las intenciones que cruzaron Néstor y Putin, cuando se reunieron en 2005, “parecieron evaporarse” (Miranda, 2018b, p. 8).

En una relación rotulada de “estratégica”, los países que la integran deben considerarla prioritaria. Esto significa que la relación bilateral tiene precedencia sobre otras relaciones, y que reviste una importancia fundamental que la hace necesaria. Como sostiene Caruso (2010, p. 2), si bien Rusia y Argentina “desarrollaron intensos vínculos bilaterales” durante el período, para ninguno la relación bilateral fue una “prioridad en sus respectivas políticas exteriores”. Esto les llevó a que ambos priorizaran otros esquemas de vinculación, objetivos o problemas dentro de su política exterior. La falta de una clara selectividad significó una desaceleración en el objetivo de recuperar una mayor intensidad del vínculo bilateral. Desde la dimensión económica, si bien el intercambio comercial se incrementó fundamentalmente desde 2004, este aumento estuvo lejos de los niveles alcanzados en la década de 1980’ (Miranda, 2018a). Tampoco las inversiones planteadas fueron concretadas (Miranda, 2018a). Desde la dimensión política, la reactivación de la relación bilateral amplió el apoyo internacional bilateral, pero donde el apoyo ruso mostraba claros límites. Por ejemplo, en los cuatro años y medio de mandato de Kirchner no hubo visitas oficiales presidenciales a Rusia (salvo aquella escala fallida de 2004) ni se gestionó un viaje de Putin al país. En esta etapa el bilateralismo fue moderado, y tallaron más las intenciones que las concreciones.

Brasil

El gobierno de Néstor Kirchner decidió priorizar el vínculo con Brasil. Esta cuestión tenía que ver tanto con los objetivos inmediatos de su PE —como las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito—, sino también con la intención de cambiar su patrón de relacionamiento externo⁹. Además, con la llegada de las presidencias Kirchner y Lula de

⁸ En los primeros meses de 2006, la suba del precio de la carne, a nivel interno, había llevado al Ejecutivo argentino a establecer diferentes medidas para el desincentivo de las exportaciones. Como aumentos en los impuestos, tope a las exportaciones y barreras administrativas, culminando con la suspensión de las exportaciones por ciento ochenta días (Caruso, 2010, p.7). Rusia, que importa casi un 30% de productos cárnicos desde Argentina, expresó que no criticaría la medida del gobierno argentino, pero que “El lugar que dejan unos proveedores lo ocupan otros” (Caruso, 2010, p.8).

⁹ Luego del default de 2001, entró en crisis el patrón de relacionamiento externo propio de la década de 1990’. Argentina necesitaba buscar otro sustento para reconstruir su inserción internacional. Allí se ensaya un regreso a la región. La intención era fortalecerse a través de la relación con Brasil, ampliando su poder (prestado) y sus

Silva al poder, la relación tuvo un nuevo impulso gracias a la sintonía y voluntad política entre ambos (Taborga, Rolandi y Floro, 2010, p. 4). La diplomacia presidencial tuvo un lugar importante en el desarrollo de las relaciones bilaterales. Es así que, los mandatarios expresaron su intención de establecer una alianza estratégica entre ambos países. El primer encuentro presidencial se realizó en junio de 2003 en Brasilia, donde destacaron la mutua opción por establecer una alianza estratégica. Luego, Lula devolvió la visita en octubre del mismo año y firmaron el llamado Consenso de Buenos Aires, sentando la relación bilateral con base en veintidós puntos (Sigal, 2004).

En esta dirección, se entiende que hubo una identificación de intereses comunes en temas de la agenda de PE. Donde esa voluntad común se plasmó en hechos concretos y relevantes, tales como: el apoyo brasileño a la Argentina en sus negociaciones con el FMI, Argentina modificó su estrategia negociadora al reemplazar su participación desde el grupo Cairns por el G-20 –impulsado por Brasil, India y China–, Argentina apoyó la iniciativa brasileña sobre las modalidades para negociar la integración continental (abandonando la indefinición de años anteriores) en la Reunión Ministerial del ALCA (celebrada en Miami en 2003), el acompañamiento al liderazgo y conducción militar de Brasil en la MINUSTAH, el acercamiento de la posición argentina hacia la brasileña al respecto de la intervención norteamericana en Irak, las intenciones mutuas de fortalecer el MERCOSUR.

Sin embargo, como se puede observar en estos casos, esta convergencia de posturas respondía a un encolumnamiento de Argentina tras las posiciones asumidas por Brasil. Como sostiene Osella, “la diplomacia argentina fue acercándose a posiciones brasileñas no desde un rol cooperador, sino como escolta” (2016, p. 71). La dirección de los lineamientos era definida por Brasil, no compartida. En un primer momento, esta política de acompañamiento podía tener su sentido, dado el debilitamiento de Argentina a inicios del siglo XXI. En tanto, esta le permitió sostener posiciones que individualmente no hubiera logrado. Sin embargo, tras cierta recomposición de las capacidades de Argentina, su PE quedó sujeta a la de Brasil.

En tanto, fue un factor determinante sobre la relación bilateral el crecimiento de las asimetrías de poder (Creus, 2014). Al punto en que se amplió la brecha entre los intereses y objetivos de cada una de las partes, se agudizaron los dilemas en la cooperación, y no se dio

márgenes decisionales en PE.

un funcionamiento apropiado a los canales institucionalizados para generar una coordinación de sus políticas. Esto se observó en: la distancia entre los objetivos e intereses de cada una de las partes al respecto del proceso de integración regional del MERCOSUR¹⁰, la ausencia de una concertación de posiciones comunes para negociar ante el FMI¹¹, en el tratamiento de las crisis intraestatales regionales en ningún caso (salvo en la crisis doméstica de Bolivia en 2003) hubo concertación bilateral previa, en la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones¹². También, una diferencia persistente de Argentina fue la negativa a apoyar a Brasil para que se hiciera —en caso de una ampliación— de una silla permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es así que, en esta serie de situaciones, se revelan los límites en la vinculación con Brasil, y la incapacidad de convertir esa política de acompañamiento en una política de cooperación genuina.

Siguiendo a Dussort (2012, p. 2), la presentada como “alianza estratégica” se tornó en una “alianza sin contenido”. Si bien los conflictos son inherentes a toda relación, cuando los intereses son contrapuestos o cuando la falta de apoyo político es explícito, la idea de sociedad aparece vacía de contenido. Esta cuestión nos lleva a ver la existencia de un claro hiato entre “lexis” y “praxis” de la política exterior argentina —como sostiene Osella (2016, p. 87)—. La relación, si bien prioritaria para ambas naciones, debe fundarse en acciones de cooperación concretas que superen la instancia de la enunciación de compromisos. En las relaciones bilaterales argentino-brasileñas hubo: una serie de intereses comunes identificados, la existencia de mecanismos de diálogo, una noción de un alcance temporal de largo plazo de la relación. Sin embargo, la ausencia de un diseño y coordinación conjunta de las políticas —

¹⁰ Para Argentina —como Kirchner afirmó— el MERCOSUR era considerado la vía más importante de inserción internacional del país. En este sentido, se destacó la necesidad de consolidarlo, ampliarlo con la incorporación de otros países de la región y profundizarlo, fortaleciendo el andamiaje institucional. Para Brasil, su intención con el MERCOSUR era la de consolidarse en el escenario regional como líder, para después proyectarse al escenario global. Es decir, mientras que para Argentina era un fin en sí mismo, para Brasil era un medio para su proyección como *global player*.

¹¹ Si bien desde la capital argentina hubo algunos intentos, estos no prosperaron. Argentina pretendía limitar las exigencias del FMI en materia de superávit fiscal, en consonancia con su política de priorizar el crecimiento como variable para salir de la crisis. Brasil, por su parte, bajo una dinámica distinta de relacionamiento con el Fondo, producto también de una realidad de deuda diferente y en línea con una política de “metas de inflación”, no se comprometió con la causa argentina en este tópico.

¹² Si bien el gobierno argentino compartía el interés de la expansión de la integración al resto del subcontinente, no comulgaba con el lugar que la iniciativa brasileña le daba al país: donde Argentina fue solo un Estado más de los invitados. A la vez que acentuaba la posición de poder de Brasil sobre Sudamérica. Esta cuestión se observa en la falta de diálogo previo entre las cancillerías sobre la iniciativa brasileña, y la diferencia entre los enfoques (donde Argentina pretendía darle prioridad al MERCOSUR). Y quedó plasmado en la ausencia de Kirchner a la Cumbre de Cuzco.

dada la creciente asimetría de poder— causó que Argentina no lograra salir de su política de acompañamiento.

Conclusiones

Tras observar el desarrollo de esta serie de relaciones bilaterales durante la presidencia de Néstor Kirchner y contrastarlas con aquella serie de características mencionadas, se arriba a la conclusión de que ninguna de ellas revistió plenamente el carácter de “alianza estratégica”:

Con Estados Unidos, pesó la falta de identificación de objetivos comunes a largo plazo. Si bien durante el primer tramo de la presidencia de Néstor Kirchner atendimos a un momento de relaciones más cooperativas, estas se basaban en la identificación de intereses particulares que convergían circunstancialmente. No aconteció una identificación de intereses con perspectiva de largo plazo.

Con China, careció de un carácter integral. Si bien las relaciones bilaterales crecieron en gran manera, estas no lograron trascender el ámbito de las relaciones comerciales y avanzar hacia una alianza política que lo complementara. Tampoco, se logró una verdadera convergencia en los objetivos e intereses que las partes tenían sobre el vínculo. Asimismo, los costos y beneficios recíprocos cada vez fueron más asimétricos.

Con Rusia, no hubo una clara selectividad. Si bien se pretendió relanzar las relaciones, las mismas en un lapso de tiempo breve se enfriaron por la falta de voluntad para solucionar y trascender los conflictos, como también, por la falta de una clara selectividad en su PE que les llevara a dar prioridad el vínculo bilateral.

Con Brasil, incidió la ausencia de coordinación de las políticas. Si bien hubo un planteo explícito en el discurso de Néstor Kirchner de construir una alianza estratégica con Brasil, el persistente crecimiento de las asimetrías de poder produjo una ampliación de la brecha entre los intereses y objetivos de cada una de las partes. Esto se manifestó en falencias en la coordinación de políticas —a pesar de los canales institucionalizados existentes para este fin.

Como bien señala Weber (1992), los tipos ideales —tales como el concepto de “alianza estratégica”— son construcciones conceptuales puras que no necesariamente existen en la realidad, pero que se utilizan para analizar y comparar fenómenos sociales. Es así que este concepto nos ha servido como una herramienta medidora con la cual contrastar con la

realidad empírica, sin la necesidad de que sea expresado en su total plenitud. Como resultado, nos ha dado un panorama más claro de las distancias entre las condiciones reales de los vínculos bilaterales analizados y las condiciones que establece como estándar este concepto, sin el ánimo de menospreciar la importancia de esos vínculos para la Argentina, sino con la intención de reflexionar con una comprensión más precisa de las características de estos y las complejidades que presentan.

Referencias

Caruso, A. P. (2010, noviembre). *Relaciones bilaterales República Argentina y Federación Rusa: Un análisis de los vínculos políticos, económicos, científico-técnicos y culturales entre 2003-2007* [Ponencia]. V Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), La Plata, Argentina. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Caruso_Relaciones%20bilaterales.pdf

Creus, N. (2014). Una historia de idas y vueltas: los dilemas de la cooperación entre Argentina y Brasil. En G. Lechini (Comp.), *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. UNR Editora.

Dussort, M. N. (2012, junio). Las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil: Una alianza estratégica vacía de contenido. *Otro Sur*, 1(4) . https://precur.com/wp-content/uploads/2018/01/otro_sur_4.pdf

Fernández Alonso, J. (2006). La reinserción financiera como eje rector de la agenda externa argentina post-default. En Varios Autores, *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner* (pp. 31-88). CERIR, Universidad Nacional de Rosario.

Lorenzini, M. E. (2010). Una lectura crítica del concepto de 'alianza estratégica' [Ponencia]. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. Argentina. <https://cdsa.academica.org/000-036/568.pdf>

Lorenzini, M. E. (2019). Strategic alliances: Tools for managing Latin American foreign policy or discursive strategies? *Relaciones Internacionales*, 92(1), 83-102. <https://doi.org/10.15359/ri.92-1.4>

Miranda, R. (2014). Vinculación de cuestiones: La relación de Argentina con Estados Unidos durante su des-endeudamiento. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, (12), 19-41.

Miranda, R. (2015). Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios Internacionales*, 47(180), 91–113. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36433>

Miranda, R. (2018a). Diplomacia de la Triple Frontera. La participación de Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Nordeste*, 20, 27-53.

Miranda, R. (2018b). Rusia ¿La contención de Argentina ante Estados Unidos? *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 16(29), 1-21. <https://doi.org/10.60728/mtfjy778>

Osella, S. M. (2016, octubre). *La política exterior argentina respecto a Brasil 2003-2011: ¿un castillo de arena?* [Tesina de licenciatura, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales]. <http://hdl.handle.net/2133/7915>

Oviedo, E. D. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios internacionales*, 47(180), 67-90. <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36432>

Russell, R. (2010). Argentina y Estados Unidos: una relación distante. *Agenda Internacional*, 21, 26-45.

García Sigman, L. (2012). Argentina en la Minustah: debates parlamentarios y académico en torno a las causas de la participación argentina. *Latin American Journal of International Affairs*, 4(3), 17-37.

Sigal, E. (2004, mayo 11). Brasil y Argentina: Una alianza estratégica. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/brasil-y-argentina-una-alianza-estrategica-nid587098/>

Simonoff, A. (2013). Política Exterior, Alianza Estratégica y energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa [Reseña del libro *Política exterior, alianza estratégica y energía en América Latina* por M. E. Lorenzini]. *Temas y Debates*, (25), 139–140. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i25.247>

Taborga, A., Rolandi, B., y Floro, C. (2010). *Argentina y el MERCOSUR* [Ponencia]. V Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), La Plata. Argentina. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Taborga_Rolandi_Floro_Argentina%20y%20el%20MERCOSUR.pdf

Teruggi, V. L. (2022). Análisis de la relación bilateral entre Argentina y China durante el período 2003–2015. *Interacción Sino-Iberoamericana*, 2(1), 27-42. <https://doi.org/10.1515/sai-2022-0002>

Weber, M. (1992). *Ensayos sobre la teoría de la ciencia*. Alianza Editorial.

Wu, F. (2023). *La revista DangDai, agente cultural del acercamiento entre China y Argentina*. Editorial TeseoPress.

<https://www.teseopress.com/relacionesdiplomaticas/chapter/capitulo-1-las-relaciones-diplomaticas-entre-argentina-y/>