

Creencia autonomista y política exterior: el caso de Argentina

Roberto Miranda¹

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la política exterior de Argentina desarrollada en gran parte del presente siglo atendiendo los principales rasgos que la caracterizaron, a fin de determinar el nivel de autonomía alcanzado por tal política. En el estudio realizado se observa la inspiración autonomista que tuvo el gobierno argentino, la cual fue puesta de manifiesto mediante su retórica. Al mismo tiempo se consideran las actitudes y acciones análogas que el país impulsó con el deseo de lograr una mayor independencia decisional a través de sus relaciones bilaterales y de la participación en medios multilaterales, como así también en conflictos latinoamericanos. Se concluye que la política exterior no contar con poder, contrarió la intención de reducir dependencia, la cual era una de las metas fundamentales del gobierno argentino.

Palabras clave: Política exterior argentina, Autonomía, Poder.

Abstract

The objective of this article is to analyze the foreign policy of Argentina developed in large part of this century in response to the main features that characterized it, in order to determine the level of autonomy reached by such a policy. In the study was observed the inspiration and autonomist which took the Argentine government, which was demonstrated by its rhetoric. At the same time, the similar attitudes and actions that the country promoted with the desire to achieve greater decisional independence through its bilateral relations and participation in multilateral media, as well as in conflicts Latin american. One concludes that the foreign policy, on not having been provided with power, contradicted the intention of reducing dependence, which was one of the fundamental goals of the Argentine government.

Keywords: Argentine foreign policy, Autonomy, Power.

¹Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). Profesor Titular en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional de La Plata. Director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe. E-mail: robertoxmiranda@yahoo.com.ar
Recebido em 28/08/2018. Aprovado para publicação em 01/10/2018.

Introducción

Argentina acuñó una tradición importante en el desarrollo de sus relaciones internacionales. A través de su diplomacia supo impulsar ideales y normas para la convivencia entre las naciones, promover propuestas políticas de cooperación interestatal e interceder en diferentes cuestiones que afectaban al mundo y a la región. En la trayectoria de su política exterior cosechó logros destacados, y en distintos pasajes del recorrido realizado registró un peso notable, reconocido por otros actores internacionales. La defensa del principio de no intervención en los asuntos internos de otro país, la participación a favor de la paz en numerosos conflictos armados y la vocación por la integración regional, constituyeron vectores históricos de sus relaciones internacionales desde la segunda mitad del siglo decimonónico. A partir de 1983 renovó su afición por el multilateralismo, el regionalismo latinoamericano y el apoyo a la institucionalidad democrática y los derechos humanos.

Junto a esta rica trayectoria de política exterior y a los valiosos aportes que hizo al sistema internacional, Argentina fue considerada -en gran medida y por mucho tiempo- como una potencia media o intermedia (Wood, 1987:19. Cooper, 2013:970). La literatura académica, en tiempos de globalización, le sumó la carátula de potencia media emergente (Jordaan, 2003:166). También algunos estudios, por encima de la valoración económica de país emergente y en base a su historia sociopolítica y a sus capacidades estatales, le asignaron la categoría de potencia regional (Rocha y Morales, 2010:254). Los problemas relacionados con el ejercicio de liderazgo, la pérdida de influencia política en su entorno geográfico como a nivel global, y las recurrentes crisis económicas, pusieron en duda su condición de país emergente o bien su *status* de potencia regional (Miranda, 2011:98. Ardila, 2014:90). Justamente una investigación exhaustiva e interesante afirmó que la pertenencia de Argentina al rango de potencia regional se encontraba claramente “de manera rezagada” (Morales, Rocha y Durán, 2016:82).

La situación de Argentina como país emergente o como potencia regional, en este siglo, no fue tema de preocupación gubernamental, especialmente durante las gestiones de NK (Néstor Kirchner) y de CK (Cristina Kirchner). Estos gobiernos pusieron el foco de la política exterior en la búsqueda de autonomía. No fue una novedad en la historia de las relaciones internacionales de Argentina. En otras épocas el país había registrado situaciones en las cuales quiso y supo aplicar una política exterior autonomista, incluso bajo contextos internacionales poco o nada permisivos, como por ejemplo durante la Guerra Fría. En aquellas situaciones, la política exterior gravitó a nivel regional y mundial e hizo contribuciones importantes al sistema internacional, y sus decisiones y acciones autonomistas estuvieron ligadas a la condición de potencia media que ostentaba Argentina. En otras palabras, lo pensado y declarado era ejercido con beneficio inequívoco.

El objetivo de este artículo es analizar la política exterior de Argentina desarrollada en gran parte del presente siglo atendiendo los principales rasgos que la caracterizaron, a fin de determinar el nivel de autonomía alcanzado por tal política. El concepto de autonomía, desde el

punto de vista de la política exterior de un país periférico, atesora diferentes definiciones teóricas. En este trabajose entiende que la política exterior expresada a través del discurso, la decisión o la acción, es efectivamente autonomista cuando porta poder u obtiene poder para reducir o eliminar dependencia. El desarrollo del análisis predicho en el objetivo de este artículo tiene como ejes, por un lado la estrategia elegida por el gobierno argentino para procurar autonomía, y por el otro las acciones de política exterior que pretendieron materializar tal autonomía.

La opción de política exterior

Si hubo un objetivo que se destacó en la política exterior argentina, fue la apuesta por el Mercosur (Mercado Común del Sur). El deseo de su profundización como proceso de integración regional fue una constante de aquella política desde los ochenta del siglo pasado. En la presente centuria existió la expectativa gubernamental de que era posible aproximar el Mercosur a lo que era el modelo de la Unión Europea. Justamente NK centró en el bloque su propósito de política exterior, y en el discurso presidencial transmitió la pretensión de que el mismo se transformara en la herramienta más importante para la reinserción internacional del país². De la retórica también surgió la tentativa de que el Mercosur se convirtiera en un espacio de construcción de poder frente a las grandes potencias y el orden mundial configurado por éstas potencias. Pensó en un poder compartido entre los Estados Parte del Mercosur a través del cual, supuestamente, se fortalecería el país como actor internacional.

Esta perspectiva no fue casual porque Argentina se encontraba en una situación crítica como consecuencia del *default*. La fragilidad institucional y la vulnerabilidad externa prácticamente la habían des-posicionado del contexto internacional. Las alternativas para maniobrar en este contexto se habían reducido notablemente, y el Mercosur pasó a ser la única estructura política factible para que el país tuviera presencia en la región y en el mundo, lo cual se había planteado durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde³. En esta instancia el bloque fue el factor que compensó la ausencia de una concepción de política exterior y, al mismo tiempo, contribuyó a morigerar los problemas decisionales de esta política, como así también los problemas de adaptación del país a su entorno externo. En esa coyuntura el Mercosur repuso a Argentina en la escena internacional, y lo importante fue que la sostuvo.

La ambición de Kirchner sobre el Mercosur, como se señaló más arriba, superaba largamente lo que había sido y brindado esta institución hasta ese momento (Torres, 2013:120). Abonaba por un Mercosur profundo, de "alta política", que articulara el diseño de integración a través de la negociación y combinación de los distintos intereses nacionales de

²"El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional", del discurso de Néstor Kirchner al asumir como presidente de Argentina ante la Asamblea Legislativa, el 25 de Mayo de 2003. Recuperado el 18 de abril de 2015, en <https://www.lanacion.com.ar/498849-el-texto-completo-del-discurso-presidencial>.

³Véase, Los presidentes Duhalde y Cardoso consolidan el Mercosur, recuperado el 27 de octubre de 2016, en <https://cancilleria.gob.ar/en/node/34021?page=2>.

los Estados Parte (Miranda, 2016:95-96). Sin vueltas sistematizó esta demanda, volcándola en cada una de las cumbres mercosureanas y en otras circunstancias diplomáticas⁴. Propuso reforzar jurídicamente el camino de la integración y acentuar su dinámica política a través de diversas áreas temáticas. Lo más llamativo y a la vez contundente, fue que pidió la plena vigencia del Tratado de Asunción y el cumplimiento de su letra para consagrar el espíritu de la integración en marcha.

Los dichos y las sugerencias del presidente argentino se alinearon alrededor de la posibilidad de conformar un actor multilateral vigoroso, inspirado en el neoinstitucionalismo internacional, para concertar posiciones comunes e independientes de los centros de poder mundial, y de este modo afianzar una suerte de alianza invitando a participar -como Estados Parte- a la mayor cantidad posible de países latinoamericanos. El gran propósito era estabilizar el espacio mercosureano mediante una esfera de cooperación, e interceder eficazmente en el sistema internacional, a sabiendas de la condición periférica de los países de tal espacio y de las desigualdades del mencionado sistema. Imaginó una cooperación no hegemónica, armónica y de resistencia a la lógica de los poderosos. Kirchner, entre muchas de sus disertaciones afines a esta intención, en una de ellas afirmó: “constituir una gran comunidad política que promueva la producción, eleve la competitividad común de nuestra región y la convierta asimismo en un interlocutor fuerte en la discusión del orden mundial”⁵. Detrás del interés del presidente argentino por el Mercosur, estaba su convicción de que el bloque podía ser un soporte suficiente para impulsar políticas autonomistas.

El principio del fin de una estrategia

Bajo el esquema mercosureano, Argentina concentró su ilusión de poder a través de la relación con Brasil, por la muy buena vecindad forjada a través del tiempo y, sobre todo, por la afinidad política entre los presidentes Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva. Tanto la Cumbre de Brasilia como el Consenso de Buenos Aires, ambos eventos de 2003, testimoniaron no solo el clima de amistad entre los dos países, también dieron fe del compromiso bilateral por reanimar y potenciar el Mercosur. Hubo dos razones bastante determinantes de esta convergencia. Una, que ambos gobiernos se necesitaban mutuamente para resolver urgencias propias de sus respectivas políticas tanto domésticas como externas. Otra razón fue que al bloque lo debían dotar de valor político para polarizar con Estados Unidos en rechazo del ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas)⁶. Pero el sueño neoinstitucionalista del Mercosur fue sobrepasado por el realismo del interés nacional.

⁴ Por ejemplo en las cumbres del Mercosur realizadas en Montevideo en 2003 y 2005, Puerto Iguazú y Ouro Preto, ambas en 2004. También en ocasión del discurso que dio en el Congreso de Brasil, en enero de 2006.

⁵ Palabras del Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, durante la Cumbre Extraordinaria del Mercosur el 4 de julio de 2006, celebrada en Caracas con motivo de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno. Recuperado el 14 de julio de 2014, en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24936>.

⁶ Cabe recordar que la octava reunión de ministros de Comercio realizada en Miami en noviembre de 2003, como la Cumbre Extraordinaria de las Américas llevada a cabo en enero de 2004, fueron decisivas para tomar posición conjunta frente a la propuesta de Washington.

Con respecto al Mercosur, Brasil tuvo un objetivo diferente al de Argentina. El Planalto respaldó y promocionó al bloque, pero también lo absorbió para configurar su proyecto sudamericano (Jaguaribe, 2005). En la Primera Cumbre de América del Sur-Países Árabes, realizada en Brasilia en mayo de 2005, Kirchner terminó por comprender que más allá de las coincidencias integracionistas con Lula, junto a la gran asimetría existente entre ambos países, había una oposición de intereses nacionales relacionados con la política regional. Lula lo quiso a Brasil como jugador global y el Mercosur le fue funcional (Vigevani y Ramanzini, 2014:518). Para ello buscó encarnar y fomentar liderazgo (Gomes Saraiva, 2012:96), siendo el espacio sudamericano una muy buena oportunidad que supo aprovechar volcando propuestas de construcción regional. En Brasilia sobrevoló la convicción de que el país era un “líder regional para el desarrollo” (Pinheiro y Gaio, 2014:9).

Argentina mostró evidentes contrariedades con respecto al mencionado proyecto sudamericano. Un antecedente fue la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, de 2000, en la cual no percibió que la estrategia cooptativa de Brasil tenía como destino el auto-imponerse el rol de árbitro de la geoeconomía subregional. Después, en 2004, el gobierno argentino insinuó y experimentó resistencia a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, como así también a sus tres cumbres presidenciales. A esa resistencia la abandonó al apoyar entusiastamente la formación de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), en 2008. Si bien la Casa Rosada a esa altura sabía que la jefatura compartida de Sudamérica era una falacia, no pudo oponerse al nuevo sujeto de gobernanza regional. Le era prácticamente imposible desinteresarse de Unasur porque hubiese ido contra la única política de Estado del país sostenida durante las gestiones democráticas, es decir la diplomacia integracionista. El detalle estuvo en que Unasur, por algún tiempo, fue la consecuencia del pasaje de un modelo de cooperación por consenso hacia otro de cooperación por liderazgo.

La proyección política de Unasur opacó la posibilidad de un Mercosur profundo como lo había deseado el gobierno argentino⁷. Las diferencias en la Cumbre de Copacabana, de 2004, como el rechazo a la propuesta realizada ese año por el ministro de Economía, Roberto Lavagna, para ensamblar la re-industrialización argentina con la industrialización brasileña, fueron muestras innegables de que el poder no pasaba por el Mercosur, a lo cual se agregó la devaluación política del bloque una vez sepultado el ALCA en la IV Cumbre de las Américas. Así entonces, el espacio mercosureano cedió ante el escenario sudamericano, lo cual representó un cambio significativo en la estructura bilateral entre Argentina y Brasil, precisamente porque tal traspaso consagraba al interés nacional brasileño como poder regional que, por otra parte, implicó el comienzo del fin de la estrategia de Kirchner centrada en la revitalización del bloque, nacido en 1991.

El giro en la agenda regional

Después del fracaso de la propuesta del denominado “Eje del Sur” procesada en marzo de 2005 entre Argentina, Brasil y Venezuela, Kirchner desplazó su preferencia regional hacia el

⁷Sobre esta cuestión, véase Laura Vilosio (2010).

gobierno de Hugo Chávez como alternativa posible para revertir la parálisis mercosureana⁸. Algo tuvo que ver la efímera y discreta competencia que libraban Lula y Chávez, uno tratando de consolidar su país como potencia regional para ser estimado y considerado globalmente, y el presidente venezolano ubicando al suyo en el rango de potencia energética a través del despliegue de políticas antisistémicas⁹. También tuvo que ver la evolución de las relaciones interpersonales entre los tres presidentes. La muy buena sintonía entre el presidente argentino y Lula si bien no decayó, las relaciones interpersonales quedaron subordinadas a los intereses nacionales de cada Estado. Algo similar ocurrió entre el presidente venezolano y el brasileño (Falomir Lockhart, 2011). En cambio Kirchner y Chávez escalaron un vínculo que rápidamente se tornó intenso y denso, muy por encima de las relaciones interestatales.

Sin embargo la participación de Venezuela en el Mercosur no arrojó los resultados que el gobierno argentino esperaba, al menos para la reactivación del bloque. Por otra parte para Chávez el bloque era ideológicamente incómodo porque respondía a un modelo de integración surgido de la globalización de los mercados y de perfil liberal, lejos de la concepción anticapitalista de ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)¹⁰. La participación venezolana en el Mercosur y la relación interpersonal entre Kirchner y Chávez, tampoco le dieron mayor protagonismo a Argentina en la región. La caída de los precios de los *commodities* y la reducción de la demanda de éstos, como asimismo la crisis financiera internacional de 2008, deprimieron el afán por plasmar una sociedad poderosa y autosostenida. Más aún, las crecientes dificultades económicas de Venezuela empujaron a éste país hacia una mayor subordinación de Brasil, para que Brasilia le financiara los productos que le compraba y le asegurara las inversiones realizadas en su territorio.

La declinación venezolana hizo que Argentina se quedara sin opción para reforzar su objetivo mercosureano. A partir de esta coyuntura su política exterior giró del énfasis puesto en el bloque hacia una acentuada ponderación de Sudamérica. Fue una clara modificación de prioridad de política exterior. Justamente en 2009 y 2011, la presidenta CK ratificó este vuelco luego de que Brasil se desinteresara por ahondar económicamente el bloque¹¹, y después de que consintiera a América del Sur como el destino internacional de Argentina¹². En otras palabras, la agenda externa argentina se sudamericanizó. No necesariamente se brasileñizó porque -entre otras cuestiones- las relaciones bilaterales pasaron por momentos de roces como consecuencia del intercambio comercial y de algunos desencuentros en el vínculo político. Por ejemplo las relaciones interpersonales entre CK y la presidenta Dilma Rouseff no

⁸En relación a esta situación, véase el análisis de Alejandro Simonoff (2012).

⁹ Sobre la política internacional de Chávez, véase Charles Pennaforte (2013).

¹⁰Una opinión diferente sostiene que la decisión del ingreso de Venezuela al Mercosur fue un éxito diplomático de Chávez (Ellner, 2009:127-128).

¹¹Discurso de la presidenta Cristina Kirchner dado el 20 de marzo de 2009, en ocasión de la Semana Argentina, realizada en San Pablo, en *Clarín*, "Coincidencias en San Pablo ante la próxima cumbre del G-20. Más integración, la fórmula de Lula y Cristina para enfrentar la crisis", Buenos Aires, 21 de marzo de 2009.

¹²Palabras de la presidenta Cristina Kirchner pronunciadas en Casa Rosada, el 31 de enero de 2011, en ocasión de la visita de la presidenta de Brasil, Dilma Rouseff. Recuperado el 26 de julio de 2015, en <https://www.casariosada.gov.ar/informacion/archivo/23032-blank-6034992>.

tuvieron la magnitud y fluidez que caracterizaron las relaciones de NK y CK con Lula. Una muestra de esta diferencia fue la disparidad de criterios que tuvieron ambas presidentas frente a la destitución del gobierno de Fernando Lugo en Paraguay.

Fue notorio como Argentina, a través del tiempo, transmutó de rival de Brasil a socio, y de socio a escolta del proyecto sudamericano de Brasilia. Es posible pensar que el gobierno argentino, entre acomodarse al contexto externo o resistirlo, eligió lo primero por la integración regional y, sobre todo, por el aseguramiento del mayor mercado para sus exportaciones de manufactura de origen industrial, como era el brasileño. También es posible hipotetizar que desmoronada la tentativa mercosureana careció de una perspectiva sudamericana propia, destinada a defender intereses políticos y económicos que al parecer no los tuvo. Lo cierto es que su margen de maniobra en la participación sudamericana estuvo muy apegado a Brasil, lo cual le restó autoridad política para incidir en la subregión, aspecto que se trata a posteriori.

La concentración de relaciones bilaterales

La política regional de Argentina en el presente siglo tuvo la singularidad de concentrar las relaciones bilaterales en tres países: Brasil, Chile y Venezuela. El vínculo con Brasil y Chile fue un legado político y económico de gobiernos previos a esta centuria, mientras que el crecimiento de la relación con Venezuela -sobre todo a partir de 2005- representó una novedad diplomática. Sin embargo es importante insistir que Brasil y Venezuela fueron los países con los cuales el gobierno argentino sostuvo las mayores interacciones en el ámbito latinoamericano. Con referencia a Brasil, el punto de vista de Buenos Aires era similar al de Maria Regina Soares de Lima (2007), la cual entendía que el "liderazgo exitoso" brasileño dependía del acompañamiento de Argentina. Esta percepción le otorgaba al gobierno argentino cierta tranquilidad, como la que tenía con Venezuela al imaginar la posibilidad de constituir entre ambos países una suerte de polo de poder sudamericano.

Las relaciones bilaterales del gobierno argentino con uno y otro actor acarrearón una condición fuerte, pero también portaron una condición débil. Una vez que Brasil encaminó liderazgo, la coordinación de sus políticas con Argentina decreció notoriamente, sobre todo a partir de 2011¹³. Por otra parte, la estrecha relación entre Buenos Aires y Caracas no fue suficiente para compatibilizar las aspiraciones de uno y otro país, y en consecuencia unificar objetivos en una propuesta conjunta de poder sudamericano. A la dicotomía de las citadas condiciones sobre las principales relaciones bilaterales de Argentina, se agrega el vínculo que tuvo con Chile, el cual si bien fue agudo, por momentos evidenció frecuente variabilidad. Precisamente la extraordinaria integración entre ambos países coronada en 2009 a través de la firma del Tratado de Maipú no pudo revertir la pendiente del vínculo bilateral, la cual se acentuó desde ese año luego de que Chile fuera un gran cliente comercial y un decidido inversor en la economía argentina, en particular durante los noventa del siglo pasado.

¹³Bernabé Malacalza (2014) analiza puntualmente las diferencias entre Argentina y Brasil. El trabajo de Luciano Bolinaga (2011) complementa este tema.

La mencionada concentración de las relaciones bilaterales de Argentina implicó, también, descuidar los lazos con México. La promesa de afianzamiento del bilateralismo entre ambos países surgida del Acuerdo de Asociación Estratégica de 2007, no prosperó. La relación política reparada por el citado acuerdo para acompañar y consolidar la buena relación comercial que venía tejiéndose desde los ochenta del siglo XX, estuvo lejos de las expectativas. Peor aún, el intercambio comercial registró un pronunciado descenso hasta el punto que en octubre de 2014 ambos gobiernos decidieron relanzar las relaciones bilaterales. La mayor preocupación estuvo del lado argentino por la considerable caída de la exportación automotriz, lo cual indirectamente paralizaba el comercio bilateral.

De todos modos México no era prioridad de la política exterior argentina, entre otras razones porque deslizó su foco hacia Sudamérica como se analiza en el párrafo anterior, y una de las consecuencias de aglutinar enfáticamente las relaciones bilaterales en Brasil y Venezuela, fue el haber perdido presencia política en América Latina. Sin embargo esto no fue todo. El gobierno argentino, a pesar de haber desplazado el eje hacia la subregión, no atendió a otros países sudamericanos como Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, los cuales consignaban alto crecimiento económico y exhibían un conjunto de oportunidades comerciales, sobre todo para colocar productos manufacturados. Con cada uno de estos actores, Argentina había tenido un problema específico que en determinada coyuntura pareció entorpecer la relación, pero en realidad esto no fue así.

Por un lado fue llamativa y a la vez desconcertante la inconsistencia de las relaciones políticas de Argentina con sus socios del Mercosur, es decir Paraguay y Uruguay, hasta el extremo en el cual éstas relaciones -según las circunstancias- dieron cuenta de cierta lejanía. La inconsistencia no respondió, en el caso del vínculo con Paraguay, a las diferencias que había entre ambos países sobre temas como la deuda de Yaciretá o el reparto de caudales del Río Pilcomayo. Tampoco respondió, en el caso de la relación con Uruguay, al conflicto por las pasteras. Argentina, más allá de algunas afinidades políticas con gobiernos de esos países, mostró un claro desinterés hacia ellos lo cual se reflejó en la dimensión económica al ser desplazada por Brasil y China en el esquema de comercio exterior de uno y otro actor mercosureano¹⁴.

Por otro lado el desinterés también estuvo centrado en la relación con Colombia y Perú. Si bien Lima había dado por terminado el malestar por la venta de armas a Ecuador durante la guerra del Cenepa, el gobierno argentino desistió de decidir políticas orientadas a apoyar el aumento de las relaciones económicas entre ambos países. Algo similar sucedió con Colombia una vez que Juan Manuel Santos asumió el gobierno, el cual dio por finalizado el período de indiferencia mutua provocado por las malas relaciones interpersonales entre NK y el presidente Álvaro Uribe. La desatención de las relaciones bilaterales con cada uno de los cuatro países mencionados, puso de manifiesto la política selectiva del gobierno argentino hacia el

¹⁴Sobre el caso paraguayo, Lucas Arce (2011) trabaja una referencia al respecto. También, véase *E'a*, "Cartes apunta a profundizar la dependencia paraguaya de Brasil", 9 de mayo de 2014, recuperado 11 de octubre de 2017, en <http://ea.com.py/v2/cartes-apunta-a-profundizar-la-dependencia-paraguaya-del-brasil/>. Sobre el incremento de la participación china en el comercio exterior uruguayo, véase *Búsqueda*, "China propuso a Uruguay negociar un acuerdo bilateral de comercio", recuperado 9 de diciembre de 2017, en <https://www.búsqueda.com.uy/mailling/notas/1830/contratapa/>.

espacio sudamericano. De manera que la centralización de las relaciones bilaterales en Brasil y Venezuela fue una renuncia a la diversificación de la dependencia, sabiendo que ésta política es posible para ejercer rebotes a favor de la construcción autonomista¹⁵. Asimismo la apatía sostenida frente a países no potencias como Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, representó un apartamiento de la ocasión de engendrar estructuras bilaterales de interdependencia asimétrica, la cual hubiese ubicado a Argentina en otra posición regional¹⁶.

Una participación sin poder

La visión del gobierno argentino sobre la estabilidad latinoamericana fue, curiosamente, diferente a la política selectiva que sostuvo alrededor de los países sudamericanos. La inquietud que manifestó por las crisis intraestatales y diplomáticas ocurridas en la región no hizo distinción alguna sobre los países afectados, lo cual lo impulsó a desarrollar una participación activa para tratar de colaborar en la resolución de tales crisis, en pos de la defensa de la institucionalidad democrática, la integración y la paz. Esta participación entrañó no solo el involucramiento del país en los conflictos domésticos e interestatales, también la propuesta de iniciativas (por ejemplo, en la elaboración de documentos, la convocatoria a cumbres o reuniones de alto nivel, por citar algunas) y el despliegue de acciones de protagonismo (por ejemplo, a través de la integración de misiones, comisiones, de la formación de agenda, entre otras). Pero el nivel de concreción de sus iniciativas fue muy escaso, y sus acciones de protagonismo estuvieron lejos de ser categóricas.

Uno de los motivos fue que el gobierno argentino falló en relación al uso del poder blando, el cual era un ícono de su política exterior. Tal poder existió en el plano ideológico al reivindicar y promover los valores democráticos, de derechos humanos y de calidad institucional. Sin embargo en el plano material estuvo prácticamente ausente. La capacidad de persuasión desarrollada fue insuficiente para hacer prosperar sus propuestas políticas, o bien para tener contundencia en sus actividades diplomáticas. Por un lado calculó que Argentina generaba atención en otros países debido solo a su retórica principista, a veces ratificada por actitudes políticas. Por otro lado presumió que el país provocaba atracción internacional dado su compromiso institucionalista a través de la participación del país frente a las crisis. Pero tanto la provocación de atención como la promoción de atracción, no le alcanzaron para transformar la persuasión en una herramienta de influjo externo.

El principismo fue el motor más relevante de las iniciativas de política exterior impulsadas por el gobierno argentino, como asimismo del protagonismo que emprendió el mismo para encontrar soluciones a los conflictos intraestatales e interestatales latinoamericanos. Sostuvo el principio de no intervención en los asuntos internos de un país,

¹⁵ Pilar Bueno (2014) sostiene que el gobierno argentino “no pudo articular una diversificación de la agenda de política exterior tras la finalización del primer proceso de reestructuración de deuda soberana”.

¹⁶ Resulta extraño que algunos investigadores concluyan que los gobiernos de NK y CK consolidaron un modelo neodesarrollista junto al cual la política exterior redefinió “los vínculos regionales, en el marco de la priorización del eje Sur-Sur” (Actis, Lorenzini y Zelicovich, 2017:131), cuando esto no fue así con la mayor parte del arco latinoamericano.

por ejemplo en las crisis internas de Ecuador de 2005 y de 2010, y de Bolivia de 2008. Al mismo tiempo defendió la paz en el clima de tensiones entre Colombia y Venezuela, de 2007 y de principios del siguiente año. El caso de Ecuador de 2010 fue el único en el cual la diplomacia argentina provocó atención regional y produjo la convocatoria de Unasur para apoyar al presidente Rafael Correa. En las otras dos situaciones en cuestión participó activamente, pero no logró ubicarse en el centro de las decisiones a pesar de que en el caso boliviano su iniciativa progresó multilateralmente. Algo parecido aconteció con la participación en el problema diplomático entre Colombia y Venezuela, en el cual su propuesta de paz a través de la neutralidad perdió fuerza como fórmula política por las consideraciones realizadas en torno al papel de Chávez en el citado problema.

Su compromiso por salvaguardar la democracia latinoamericana fue notorio ante los episodios de naufragio institucional de Bolivia en 2003, Honduras de 2009, y Paraguay de 2012. El protagonismo, que se basó fundamentalmente en colaborar en negociaciones tendientes a la armonía política entre gobierno y oposición del país afectado, arrojó distintos resultados. El éxito obtenido junto a Brasil en el caso de la institucionalidad boliviana no se reprodujo con respecto a la situación paraguaya. En este caso CK no pudo despertar el interés de Rouseff en sancionar económicamente al país vecino, una vez consolidada la destitución del presidente Fernando Lugo. Por otra parte Argentina y Brasil coincidieron en avalar el gobierno de Manuel Zelaya de Honduras, pero el protagonismo desarrollado por CK fue diferente al de Lula. En lugar de erigirse en única referente del respaldo latinoamericano a la democracia hondureña como intentó hacerlo su par, optó por enérgicas acciones relacionadas con la formación de una comisión de apoyo a Zelaya. Sin embargo su protagonismo no sumó compromisos de otros actores para ampliar el abanico de adhesiones a la citada comisión.

La participación de Argentina para tratar de patrocinar respuestas satisfactorias a los problemas de la democracia y a favor de la concordia en la región, puso de manifiesto una actitud categórica. Fue evidente su responsabilidad por asegurar la estabilidad latinoamericana. El discurso de política exterior, que entre otros aspectos apuntó a tal objetivo, fue seguido de decisiones y acciones dirigidas a bloquear todo resabio o método típico de los tiempos de la Guerra Fría. Sin embargo esa participación activa fue incompleta, fundamentalmente porque le faltó firmeza para ejercer presión. En definitiva no exhibió poder proporcional a la condición de Argentina como actor internacional, o bien la política exterior estuvo dissociada de la idea de desarrollar poder. Por cierto muy extraño, pues la excepción a la regla de la política principista e institucionalista sostenida por el gobierno argentino, estuvo en la crisis boliviana de 2005 cuando decidió inmiscuirse en los asuntos internos del país del Altiplano y secundar a Evo Morales, en ese momento líder opositor ante el deslegitimado presidente Carlos Mesa. Esta contrariedad demostró que el gobierno argentino gestionó su participación en diversas crisis de la región sin vincular poder. Al parecer entendió que las razones principistas e ideológicas, como el citado caso boliviano, por sí mismas tornaban a la diplomacia argentina en más autonomista.

La transformación a través de la retórica

Argentina no solo tuvo participación activa frente a las crisis políticas latinoamericanas, también llevó a cabo esa participación en diferentes medios multilaterales. En este sentido su política exterior exhibió ideacionalismo, como lo define el constructivismo, para impulsar innovaciones en las instituciones internacionales. Ejemplo de esto fue el desempeño del gobierno argentino en el G-20 a través del cual promovió una posición transformadora del SFI (sistema financiero internacional). En 2008, en la Primera Cumbre de Washington, se alineó detrás de las premisas que habían motorizado la convocatoria a esa reunión, como era el cuestionamiento a las IFI (instituciones financieras internacionales), sobre todo al FMI (Fondo Monetario Internacional). Pero a fines de 2010, en la Quinta Cumbre de Seúl, aquella posición transformadora quedó prácticamente en soledad.

Las premisas de la cumbre de Washington, en su momento, motivaron enormemente al gobierno argentino, entre otras razones, porque vio posible la determinación de un nuevo sistema económico mundial. Se entusiasmó con distintas propuestas como la de sancionar a las agencias calificadoras de riesgo, o la de eliminar las jurisdicciones no cooperativas, por citar algunas de las tantas que estuvieron en la agenda de la citada cumbre. También, por encima de todas las propuestas en danza sometidas a decisión, el gobierno argentino sospechó y al mismo tiempo juzgó que la existencia del FMI se agotaba en poco tiempo. La suerte de la organización internacional ocupaba un lugar muy especial en la memoria argentina por su responsabilidad en el endeudamiento del país y en la crisis de 2001, pero fundamentalmente por su abstencionismo político frente a las consecuencias del *default*. Obviamente no era poco lo que estaba en juego. Argentina, para compensar el eventual vacío que se suponía iba a dejar el FMI, alentó la moción de una estructura institucional geográficamente más representativa y equilibrada entre economías desarrolladas y en desarrollo.

Sin embargo las reformas de 2008 y 2010, tanto en el FMI como en el Banco Mundial relacionadas con el esquema de representación y distribución de cuotas y votos, fueron tan valiosas que modificaron las relaciones de poder al interior del G-20, hasta el punto en el cual se produjo una suerte de simbiosis entre los países desarrollados y algunos países emergentes. Estos, como China, India, Brasil, México y Corea del Sur, que fueron quienes aumentaron su poder de voto y por ende incrementaron su nivel de gravitación política, dejaron a un lado el cuestionamiento a las IFI como asimismo las propuestas “duras” contrarias al SFI. Argentina, a pesar de haber cumplido con ratificaciones legislativas requeridas por el FMI para formar parte de las citadas reformas, no fue beneficiada por las mismas. Era una época en la cual Estados Unidos y el organismo financiero internacional le reclamaban, entre otras cuestiones, su sometimiento al artículo IV del convenio constitutivo del FMI sobre supervisión de las políticas económicas, más concretamente de los tipos de cambio, y básicamente su disposición a negociar con los *holdouts* que no habían ingresado en los canje de bonos de 2005 y 2010.

El gobierno argentino tuvo tres problemas. Uno fue el haberse apartado de decisiones pragmáticas como las que tomaron otros países emergentes, por caso los “ganadores” de las reformas de las IFI. Estos supieron que jugar en el capitalismo comportaba no desarticular las instituciones que lo sustentaban, más allá de las críticas deslizadas sobre las mismas, a las

cuales fueron dejando de lado en el momento de los discursos. Entendieron que, al contrario, debían ensamblar sus respectivos poderes con el de quienes conducían institucionalmente el SFI. Otro problema fue el haber creído que la sola libertad de acción política, independiente de toda coalición diplomática -eventual o no- era suficiente para alentar una posición transformadora del SFI¹⁷.

Por ejemplo estuvo cerca de las actitudes que adoptó el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), pero mayormente no formó parte de la coordinación de tales actitudes. En este sentido habría que analizar si existió incompatibilidad de criterios por la insistencia de cambio pedido por Argentina, o bien si el grupo BRICS consideró que éste país carecía de gravitación en el ámbito multilateral. Tampoco concertó posturas con Brasil y México -de manera sistemática- en los temas económicos y financieros, cuando se hipotetizaba que los tres países conformarían la referencia latinoamericana en el G-20¹⁸. Por último, el apoyo aislado que en diferentes cumbres tuvo de China, India, Rusia y Sudáfrica a su revisionismo de las IFI, fue solo en el plano de la retórica no así en la elaboración de mociones para ser presentadas y negociadas frente a los países desarrollados.

Justamente el discurso transformador fue bien visto por los países emergentes, aunque la mayor parte de estos buscaron una realidad diferente. Convergieron con los países desarrollados en conservar y re-potencializar las viejas instituciones internacionales de la gobernanza económica global. La participación del gobierno argentino, activa e intensa, acusó muy escasa contundencia diplomática para negociar sus objetivos. Careció de fortaleza política en un ámbito multilateral en el cual si bien su origen y motivación principal fue la cuestión financiera, la dinámica que tuvo el G-20 respondió a jerarquías y pujas de poder emparentadas mucho más con el cambio sistémico, el cual había convertido en remoto el propósito transformador de 2008. La falta de aquella fortaleza política puso en evidencia la desconexión entre la visión externa del gobierno argentino sobre las reglas financieras y la necesidad de una acción de poder para que sus intenciones sean tenidas en cuenta por quienes decidían en el citado foro mundial.

Conclusión

La estrategia que eligió el gobierno argentino para encaminar una política exterior de base autonomista no prosperó. El problema no estuvo en la sobre-estimación del Mercosur como instrumento destinado a colaborar en la re-industrialización del país y en la consecuente inserción internacional del mismo. El inconveniente radicó en haber “leído” que Brasil tenía similar percepción sobre el bloque, cuando en realidad éste país dada su estructura productiva y por ende su sector externo, se ubicaba muy por encima del esquema mercosureano. Su inserción en el mundo era una situación prácticamente consumada. Es cierto que Argentina y Brasil tenían visiones compartidas acerca de la cooperación e integración regional, y dieron

¹⁷Esta creencia gubernamental fue vista positivamente en el trabajo realizado por Martín Abeles y Esteban Kiper (2010).

¹⁸Al respecto véase un documento especial elaborado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (2010).

sobradas muestras al respecto, pero también es cierto que acuñaban experiencias domésticas diferentes, distintas velocidades económicas y objetivos políticos dispares con respecto a cómo jugaban sus respectivos intereses nacionales en las relaciones internacionales.

El contraste entre la parálisis del Mercosur y el avance sudamericano, no solo testimonió por donde pasaba la política regional, también expresó los resultados estatales alcanzados por uno y otro país. Argentina no encontró pistas endógenas e internacionales para encauzar una política exterior autonomista. La teoría enseña que una forma de reducir dependencia es -precisamente- diversificándola, es decir ampliando los puntos de apoyo internacional, y la diplomacia argentina estuvo lejos de esta opción. Al contrario, concentró sus relaciones bilaterales. Desaprovechó la posibilidad de estructurar relaciones de interdependencia con varios países no potencias, sobre todo sudamericanos, cuando justamente las condiciones eran favorables. El discurso latinoamericanista devenido en sudamericanista no fue seguido por acciones de política exterior que profundizaran vínculos con el mayor número posible de países de la subregión, lo cual a esa política le hubiese sumado poder.

Tampoco la política exterior desplegó acciones de portación de poder cuando Argentina participó activamente en diversas crisis institucionales de países latinoamericanos, en el conflicto diplomático entre Colombia y Venezuela, y en las cumbres del G-20. Su actitud diplomática, en casi todas las instancias citadas, se basó en una concepción soberanista y principista guiada por el Derecho Internacional y el multilateralismo a favor de la paz, la estabilidad regional, la democracia y los derechos humanos. Para ello debió cargar poder. La teoría dice que este proceder es otra forma de disminuir dependencia porque ubica al país periférico en una postura de menor vulnerabilidad y de mayor capacidad de maniobrabilidad internacional. En este sentido el gobierno argentino tuvo limitaciones para persuadir, y por lo tanto poco pudo influir en la toma de decisiones a nivel regional y global. No consiguió investirse de poder blando en una época en la cual este tipo de poder fue bastante perentorio en las relaciones entre actores estatales.

La política exterior de Argentina no contribuyó a reducir la dependencia del país. Queda en debate si no supo lograr este objetivo. Lo que sí se puede afirmar es que existió el deseo gubernamental, vertido con enorme énfasis, de consagrar un alto nivel de autonomía. Los dichos asentados en la creencia de estar alcanzando tal nivel, empujaban a percibir a la política exterior como verdaderamente autonomista. Sin embargo esta toma de posición distó de los hechos. Si bien el estilo político destiló fundamento ideológico, no tuvo la fuerza diplomática necesaria y suficiente para entender y manejar los condicionantes propios de la naturaleza de los escenarios internacionales. Una vez más quedó demostrado que el discurso de la autonomía construye ilusión y en consecuencia provoca expectativas, pero la materialidad de esa autonomía solo se cosecha cuando la política exterior se hace de poder, o bien carga poder, y lo ejerce.

Referencias bibliográficas

ABELES, Martín y KIPER, Esteban. *El G20 y el rol de la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Serie Aportes, doc.nº2, 2010.

ACTIS, Esteban, LORENZINI, María Elena y ZELICOVICH, Julieta. "La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1983-2011)", *Studia Politicae*, nº41, pp.105-135, 2017.

ARCE, Lucas. "En la búsqueda de una estrategia global: La política externa del Paraguay", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, nº11, pp.105-127, 2011.

ARDILA, Martha. "Características de inserción internacional de potencias regionales latinoamericanas. A propósito de Colombia y Venezuela", *Oasis*, nº19, pp.87-101, 2014.

BOLINAGA, Luciano. "Potencias en ascenso y países periféricos: la vinculación comercial de Argentina con el BRIC", *Studia Politicae*, nº24, pp.84-103, 2011.

BUENO, Pilar. "Política exterior argentina. Reacción, sobreactuación e irrelevancia. Lafrustración de la autonomía", en panel *Foreign Policy Observatories Network. Articulating new avenues of cooperation in South America*, FLACSO-ISA, 2014.

CONSEJO ARGENTINO DE RELACIONES INTERNACIONALES. *Argentina en al G20. Oportunidades y desafíos en la construcción de la gobernanza económica global. Informa Final*. Documento de Trabajo nº88, 2010.

COOPER, Andrew. "Squeezed or revitalized? Middle powers, the G20 and the evolution of global governance", *Third World Quarterly*, vol.34, nº6, pp.963-984, 2013.

ELLNER, Steve. "La política exterior del gobierno de Chávez: la retórica chavista y los asuntos sustanciales", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol.15, nº1, pp.115-132, 2009.

FALOMIR LOCKHART, Nicolás. *Integración sudamericana. La influencia de los proyectos políticos de Brasil y Venezuela*. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2011, en http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20revista%2043/tesis/Falomir%20Tesis.pdf.

GOMES SARAIVA, Miriam. "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº97-98, pp.87-100, 2012.

JAGUARIBE, Helio. "El proyecto sudamericano", *Foreign Affairs en español*, vol.5, nº2, pp.80-83, 2005.

JORDAAN, Eduard. "The concept of a middle power international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers", *Politikon*, vol.30, nº2, pp.165-181, 2003.

MALACALZA, Bernabé. “Escavar más allá de la *corteza*. Paradigmas de política exterior y modelo de desarrollo como *semillas* de las políticas de cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina”, en Gladys Lechini (comp.), *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*. Rosario: UNR Editora, pp.32-51, 2014.

MIRANDA, Roberto. “Le remplacement de l’Argentine dans le plan hégémonique pour l’Amérique du Sud”, *Études Internationales*, vol.XLII, nº1, pp.97-116, 2011.

MIRANDA, Roberto. “Argentina y el Mercosur profundo: de una influencia importante a una influencia moderada”, en Autores Varios, *Mercosul 25 Anos: Avanços, Impasses e Perspectivas*. Universidade Federal de Pelotas, pp.87-106, 2016.

MORALES, Daniel, ROCHA, Alberto y DURÁN, Tania. “Las potencias subregionales en el sistema internacional de posguerra fría: ¿nuevos actores en la política internacional?”, *Geopolítica (s)*, vol.7, nº1, 2016.

PENNAFORTE, Charles. *Movimientos antisistémicos en el sistema-mundo contemporáneo: el caso venezolano*. Río de Janeiro: Cenegri Edições, 2013.

PINHEIRO, Leticia y GAIO, Gabrieli. “Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism”, *Brazilian Political Science Review*, vol.8, nº2, pp.8-30, 2014.

ROCHA, Alberto y MORALES, Daniel. “Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos”, *Geopolítica (s)*, vol.1, nº2, pp.251-279, 2010.

SIMONOFF, Alejandro. “Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001”, en Autores Varios, *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración*. Rosario: UNR Editora, pp.105-132, 2012.

SOARES DE LIMA, María Regina. “Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur”, *Foreign Affairs en español*, vol.7, nº4, 2007.

TORRES, Miguel. “Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner”, *Ciencia Política*, nº15, pp.107-135, 2013.

VIGEVANI, Tullo y RAMANZINI, Haroldo. “Autonomia, Inegração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol.57, nº2, pp.517-552, 2014.

VILOSIO, Laura. “Mercosur y Unasur. Posturas de la Argentina frente a ambos procesos. Sólo un ejemplo”, *Civitas*, vol.10, nº1, pp.63-76, 2010.

WOOD, Bernard. *Middle Powers in the International System: A Preliminary Assessment of Potential*, WP 11, 1987.

Ano XIV

Volume XVI

Nº 30

Julho/Dezembro 2018

Rio de Janeiro

ISSN 1807-1260

www.revistaintellector.cenegri.org.br