

# Apego al poder efímero. La relación de Argentina con Gran Bretaña y China en contextos internacionales favorables

Roberto Miranda<sup>1</sup>

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la respuesta de Argentina a los contextos internacionales favorables determinados por Gran Bretaña y China en diferentes momentos, con el fin de describir el uso que su política exterior hizo del poder acrecentado en cada contexto. En el estudio realizado se consideran dos períodos: 1890-1914, dominado por el país europeo, y 2002-2011 en el cual gravitó la potencia asiática. Se trata de la observación de dos experiencias de política exterior muy diferentes entre sí, pero que coinciden en el denominador común de la posesión de poder material. Se concluye que en ambos casos la política exterior no configuró un poder político superador del rédito económico obtenido en cada contexto favorable, desestimando la apertura o ampliación de márgenes de maniobrabilidad internacional a través de la cual podría haber restringido la dependencia con un actor y multiplicar la dependencia con muchos actores para posicionar el país de manera estable en el mundo, o bien para escalar hacia la autonomía.

*Palabras clave:* Política exterior argentina, contexto internacional, poder, autonomía.

---

Recibido: 19 de marzo de 2020, Aceptado: 24 de octubre de 2020. / Received: march 19, 2020, Accepted: october 24, 2020.

1. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). Profesor en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7692-2253>, Correo electrónico: robertoxmiranda@yahoo.com.ar

## ATTACHMENT TO EPHEMERAL POWER. ARGENTINA'S RELATIONSHIP WITH GREAT BRITAIN AND CHINA IN FAVORABLE INTERNATIONAL CONTEXTS

### **Abstract**

The objective of this work is to analyze Argentina's response to the favorable international contexts determined by Britain and China at different times, in order to describe the use that his foreign policy made of the accumulated power in each context. In the realized study there are considered to be two periods: 1890-1914 dominated by the European country, and 2002-2011 in which it gravitated the Asian potency. It is a question of the observation of two very different experiences from foreign policy between themselves, but who coincide with the common denominator of the possession of material power. It is concluded that in both cases foreign policy did not set up a political power that exceeded the economic revenue obtained in each favorable context, dismissing the opening or widening of international maneuverability margins through which it would have restricted dependence with an actor and multiplied dependence with many actors to position the country in a stable way in the world, or to scale toward autonomy.

*Keywords:* Argentine foreign policy, international context, power, autonomy.

### **Introducción**

Los estudiosos señalan que la estructura de poder del sistema internacional determina el posicionamiento de un país en ese sistema, configurándole sus posibilidades y limitaciones para moverse en el mundo, cuyo orden es mayormente jerárquico y asimétrico. En este escenario, en el cual la dominación política y la desigualdad económica han dividido históricamente a los países, entre quienes disponen de poder y quienes aspiran a tener poder, se ubica Argentina como actor periférico y subdesarrollado. Sin embargo, su pertenencia al Sur no impidió que se transformara en una potencia media, de algún modo reconocida como tal en las relaciones internacionales y con cierto predicamento en el entorno geográfico, muy a pesar de haber transitado por numerosos vaivenes políticos y económicos. Pero como potencia media no morigeró su condición periférica y subdesarrollada, ni modificó su posición sistémica aun cuando hubo coyunturas internacionales altamente beneficiosas para sus intereses.

La coyuntura es contexto en el marco del sistema internacional, definiendo una época o un momento que incide sobre cualquier actor estatal, porque en ese contexto se impone o se distribuye poder y se gestiona la política exterior del país (Singer, 1972:55. Snyder, Bruck y Sapin, 2002). Es imposible desconectar el comportamiento de la política exterior del contexto internacional en el cual se forjó esa política, como así también, toda interacción entre actores estatales tiene que ver con el citado contexto (Lebovic, 1985. Goertz, 1995. Hagström, 2005). De modo que en la aplicación del concepto de contexto internacional, es importante evitar una orientación binaria y descartar la simplificación de la realidad (Hall, 2017. Katzenstein, 2018). Por otra parte, los procesos articuladores de un determinado contexto internacional constituyen “espacios de acción” para la política exterior, y explican en gran medida los efectos provocados por esta política en la “contingencia histórica y geográfica” del país de que se trate (Leira, 2019).

En su trayectoria internacional, Argentina experimentó dos contextos que le fueron favorables para el crecimiento económico del país y para su inserción en el mundo. Uno de esos contextos abarcó el período 1890-1914, basándose principalmente en la relación bilateral con Gran Bretaña, mientras que el otro contexto fue entre 2002 y 2011 en torno al vínculo de Argentina con China. El mercado británico como el chino fueron claves para las exportaciones argentinas conformando, en ambos casos, un esquema de subordinación económico-comercial. Argentina fue percibida y valorada como país proveedor de productos primarios e importadora de manufactura, aparentemente ensamblada a la economía mundial, lo cual le permitió sellar buenos momentos, en una situación para consolidar la formación del Estado, y en otra para su recuperación económica luego de un gran *default*.

Los citados contextos tuvieron componentes similares para transformarse en favorables a Argentina. El primero de los contextos estuvo relacionado con la industrialización británica al integrar de modo extenso e intenso las regiones de ultramar, y por lo tanto acoplar a Argentina (Thompson, 1992), la cual logró colocar su producción agropecuaria apoyada en el capital inglés que fue muy importante, a pesar de los problemas financieros de Londres (Fodor y O’Connell, 1973). Entre 1890 y 1914, la relación económica se aceleró y se profundizó enormemente gracias a “la expansión de las exportaciones argentinas, con trato comercial deficitario para los ingleses” (Rayes, 2013:121). La

dependencia del mercado británico por las grandes compras de carne, trigo y maíz fue altamente significativa, e implicó que el “superávit de ganancias de las exportaciones” colaborara para saldar viejas deudas y las importaciones corrientes (Cortés Conde, 1998:48). Este esquema, en el período en cuestión, estructuró un patrón de especialización comercial cimentado en la producción primaria que a través del tiempo Argentina no abandonó.

Precisamente, el mencionado patrón volvió a estar presente como consecuencia del contexto favorable que se dio para Argentina entre 2002 y 2011, a través de “la demanda internacional de productos primarios alentada por la expansión de la economía china”, la cual le facilitó al país latinoamericano una “impresionante mejora en el desempeño comercial global” (Bekerman y Cerdeiro, 2007:146 y 153). Argentina fue uno de los países “ganadores” del vínculo que China se dedicó a establecer con América Latina (Montenegro, Pereira y Solóaga, 2011:344, 360), lo cual le permitió “acumular superávit comerciales anuales del orden del 6% del PBI” (Bianco, Porta y Vismara, 2007:141-143), y por otra parte, le brindó la tranquilidad de no estar tan pendiente del Mercosur como “mercado de destino” (Bouzas, 2009:285). Así, China se convirtió en un socio comercial extraordinario para Argentina, la cual por el precio de la soja y los volúmenes exportados de la oleaginosa, se tornó prácticamente en una potencia forrajera aferrada al mercado del país asiático.

Algunos estudiosos relacionan la experiencia de Argentina con China en la presente centuria a través de lo sucedido en el vínculo entre Buenos Aires y Londres hacia fines del siglo decimonónico y principios del siguiente. Un punto de vista nos dice que Argentina tuvo con China su “segunda oportunidad histórica” para obtener inmensos beneficios materiales al reproducir la misma matriz de “complementación económica” sostenida con Gran Bretaña, la cual se encuadró en la típica relación “entre un país central y un país periférico”. La expectativa fue, como otrora, un mejor posicionamiento económico e internacional de Argentina (Escudé, 2011). Otro punto de vista subraya la conclusión de que “China reforzó el proceso de sojización de la economía argentina y la tendencia a la hiperespecialización productiva y exportadora”, similar a lo ocurrido con Gran Bretaña. Una y otra relación representaron un “mercado externo concentrado”, generador de “dependencia y vulnerabilidad externa” por el “redireccionamiento

to de los vínculos internacionales del país” hacia las necesidades del “socio privilegiado” (Laufer, 2013).

En un caso y en otro, los “espacios de acción” generados por cada contexto en particular moldearon la política exterior argentina, la cual fue funcional al comercio internacional del país. Siguiendo a Peter Katzenstein (1976), la decisión de política exterior de sostener los negocios internacionales tuvo que ver con las necesidades y factores internos de Argentina vinculados a la activación de su crecimiento económico. Paralelamente, considerando los análisis de Neil Richardson y Charles Kegley (1980) y Bruce Moon (1985), las relaciones económicas que la nación latinoamericana mantuvo con Gran Bretaña y China comprometieron el comportamiento de su política exterior, el cual incidió en la inserción del país en el mundo. Por esta razón, y por el crecimiento económico, la política exterior se tornó pragmática portando el poder que Argentina absorbió en uno y otro contexto, los cuales -por ejemplo- la habilitaron a impulsar y sustentar objetivos autonomistas destinados a reducir diversas dependencias. Justamente, el enfoque autonomista explícita que la tenencia de poder es un requisito insoslayable para discrepar con los poderosos y para aspirar a una política exterior orientada a la autonomía<sup>2</sup>.

El poder material para Argentina constituyó una herramienta de diferenciación internacional como nación periférica y subdesarrollada. Entre 1890 y 1914 fue un país incipiente cuya riqueza y prestigio estuvo muy por encima de los patrimonios y habilidades de otros Estados de similar categoría, y en el caso de los primeros años del presente siglo, además de recobrar solvencia productiva y exportadora, calificó en el rango de las naciones emergentes discutiendo de igual a igual con las grandes potencias. El poder económico se convirtió en un recurso de política exterior, como posesión y como relación, el primero en términos de capacidad estatal, el segundo en cuanto al manejo diplomático del aludido poder. La política exterior acuñó mucha fuerza para escoltar al país en su condición de potencia media, y en

---

2. El enfoque autonomista trabajado por Juan Carlos Puig, Helio Jaguaribe, Guillermo Figari, Francisco Gil Villegas y Andrew Hurrell, por citar algunos académicos representativos de tal enfoque en diferentes circunstancias temporales y en distintos países, concuerdan -entre otros aspectos- en que el poder es el elemento clave para sostener una política exterior autónoma, desde un país periférico y subdesarrollado.

este sentido el enfoque autonomista indica que tal política tiene la responsabilidad de desconcentrar sus vínculos internacionales a favor de la diversificación de la dependencia (Domínguez, 1978), como de proyectar al mundo el poder obtenido a través de su capacidad estatal y el poder construido mediante su diplomacia. El mencionado enfoque sugiere, también, que tal política tienda a abrir o ampliar los márgenes de maniobrabilidad internacional del país, con el fin de alcanzar determinado nivel de autonomía<sup>3</sup>. Cabe el interrogante si en una y otra situación temporal, los gobiernos quisieron o no optar por el citado fin, y en el caso afirmativo, si supieron o no darle viabilidad al mismo.

El objetivo de este trabajo es analizar la respuesta de Argentina a los contextos internacionales favorables determinados por Gran Bretaña y China en diferentes momentos, con el fin de describir el uso que su política exterior hizo del poder acrecentado en cada contexto. No se trata de un análisis comparativo para definir, entre semejanzas y diferencias, a cuál de los dos contextos internacionales Argentina le brindó la mejor respuesta. Por varias razones, uno y otro contexto no son comparables dadas sus singularidades y el número de años que abarca cada período, como tampoco las dos épocas de Argentina, y menos aún cotejar entre Gran Bretaña de fines del siglo XIX y principios del siguiente, y China en la presente centuria. Se trata de distinguir dos experiencias de política exterior, sus características, la función desempeñada por tal política en cada una de esas experiencias, y la consecuencia de sus decisiones y acciones como denominador común.

La metodología empleada se basa en un estudio descriptivo de modalidad correlacional. Consiste en observar el comportamiento internacional de Argentina de acuerdo al comportamiento de Gran Bretaña y China como factores determinantes de cada contexto externo, poniendo el foco en el sistema de interacciones que el país latinoamericano sostuvo en tales contextos a través de su política exterior. El examen del sistema de interacciones se procesa sobre tres variables. Una se refiere al tipo de relación que existió entre Buenos Aires y Londres, y entre Buenos Aires y Beijing, para tratar el motivo principal que determinó uno y otro lazo interestatal. Otra variable alude a la densidad

---

3. Por maniobrabilidad internacional se entiende que la política exterior trate los espacios del contexto externo y los aproveche para forjar un poder propio, sobre todo sostenible en el tiempo.

del vínculo bilateral para compulsar el grado de profundidad del mismo, es decir el *bandwagoning* que decidieron impulsar los gobiernos argentinos en la relación con Gran Bretaña y China. La tercera variable indica la intensidad del bilateralismo argentino con el país europeo y el asiático, que a modo de variable independiente, explica a través de un tercer actor la fuerza alcanzada por tal bilateralismo. En ambos casos, se trata la presencia de Estados Unidos en la agenda externa de Argentina, en uno por haber sido rival directo en el comercio mundial de mercancía agropecuaria, y en otro por haber sido potencia hegemónica mundial y jefe de la esfera hemisférica.

### La alianza de poder

La literatura académica coincide en que Argentina y Gran Bretaña tuvieron una fuerte relación bilateral como consecuencia de la complementación de ambas economías, y que el efecto más estructural de esta relación fue la transformación del país latinoamericano en productor de bienes primarios. El capital británico fue la pieza fundamental de la densidad que cargó el vínculo entre los dos países, lo cual para Argentina implicó definir una política económica centrada en la agricultura y ganadería, y al mismo tiempo determinar una inserción internacional prácticamente excluyente a través del lazo con Londres. Lo más trascendente de la referida densidad fue, como se señaló más arriba, la dependencia de Argentina con Gran Bretaña. Este tipo de relación se enmarcó en una suerte de alianza de poder que Argentina creyó inalterable, y que le significó el contar con un “poder prestado” proporcionado por las demandas del mercado británico, aunque acarreado el gran agravante de no poseer otras opciones de destino para colocar su producción (Tulchin, 1990).

La derivación de aquella alianza de poder fue la relación intensa que Argentina enfiló con Gran Bretaña a través de su política exterior, la cual se asentó en la concepción eurocéntrica de la elite de la época. El discurso de esa política puso de manifiesto que la percepción del mundo que portaba la misma se fundaba en el reconocimiento internacional del liderazgo europeo, y desde tal retórica asumió que los modelos y valores culturales adoptados por Argentina se inspiraban en el Viejo Continente. En esta dirección, los decisores no estuvieron

ajenos a la noción de progreso convertida en un aspecto ideacional de los gobiernos de entonces, como lo entiende el constructivismo. Por intermedio de este aspecto se forjó una mentalidad juricista para interpretar las relaciones interestatales, lo cual invistió de idealismo internacional y de principismo a la política exterior. La racionalización del poder y la paz fue el tópico más doctrinario del idealismo de los hacedores de la gestión externa, mientras que el postulado de no intervención en los asuntos internos de un Estado, se destacó como lo normativo del principismo de la diplomacia argentina.

El eurocentrismo y el principismo fueron instrumentos de la política exterior argentina para frenar el proyecto panamericanista impulsado por Estados Unidos. Las conferencias panamericanas, sobre todo la primera celebrada en Washington en 1889, testimoniaron la resistencia argentina a darle curso a los objetivos principales del secretario de Estado, James Blaine, de establecer una unión aduanera hemisférica y un mecanismo de arbitraje en conflictos regionales. La oposición a todo intento de institucionalismo regional motorizado desde Estados Unidos para el continente americano, fue -obviamente- una estrategia de custodia del vínculo económico que Argentina conservaba con Europa en general, y con Gran Bretaña en especial, a lo cual se sumó el rechazo a las sucesivas intervenciones protagonizadas por Washington en Centroamérica y el Caribe. Los gobiernos argentinos entendieron que el avance estadounidense a través del concepto de sistema interamericano encarnaba una amenaza al interés nacional, máxime cuando en 1904 se endureció la doctrina Monroe mediante el Corolario Roosevelt, destinado a desconocer las fronteras nacionales latinoamericanas para apartar a las potencias europeas y emplazar sus objetivos comerciales en la región.

El disenso de Argentina con Estados Unidos fue un factor que explica, en gran medida, la relación intensa entre Buenos Aires y Londres. Además de contrastar a través de economías competitivas, que es el comentario habitual en los análisis sobre las relaciones entre Argentina y Estados Unidos de esa época, las diferencias estuvieron en otras dos cuestiones. Por un lado, en la disputa que sostuvieron ambos actores alrededor del prestigio internacional del cual cada uno buscaba el patrocinio de la influencia política en América Latina, teniendo como escenario las conferencias panamericanas. Por otro lado, en que Argentina tenía una lógica estatal distinta a la estadounidense. La



percepción del mundo ensayada por la Casa Blanca y su consecuente estrategia de poder se tradujo en una política expansionista, la cual llevó a cabo sin solución de continuidad. En cambio Argentina prefirió la comodidad de la afición a la hegemonía británica, la que de modo indirecto -como se expresó anteriormente- le brindó el “poder prestado” necesario para enfrentar las ambiciones políticas y comerciales de Estados Unidos, y al mismo tiempo para convertirse en el interlocutor válido de Londres en Sudamérica.

La relación bilateral de Buenos Aires con Washington entre 1890 y 1914 fue una relación de desencuentros que no afectó el sistema de interacciones entre Argentina y Gran Bretaña esencialmente porque la pujanza económica de la nación latinoamericana muy fortalecida por las guerras bóeres en Sudáfrica, más su pertenencia al bloque de la libra esterlina, paralizaban toda interposición de terceros actores. Por ello, el principismo de la política exterior fue -curiosamente- un medio de que se valió la misma para asegurar su pragmatismo acoplado al comercio anglo-argentino. Fue una forma de entornar diplomáticamente el crecimiento del poder material o duro del país. También, cuando los gobiernos argentinos y británicos no coincidieron en algunas cuestiones de agenda, la política exterior de Buenos Aires optó por el pragmatismo para salvaguardar la relación bilateral, apartándose del principismo que ella misma manejaba. Por ejemplo, después de que el canciller Norberto Quirno Costa, en 1888, le reclamó al *Foreign Office* británico una solución “a la ilegítima ocupación de las islas Malvinas”, el silencio argentino se apoderó del tema durante muchos años.

Sin embargo, lo paradójico estuvo presente en esa época en la cual las diferencias no debían entorpecer la relación bilateral ni quitarle densidad a la misma. Pero el prestigio político logrado en ese momento por Argentina de algún modo apuntalado por el capital británico no fue obstáculo para que el canciller Luis Drago sostuviera su doctrina de rechazo al cobro compulsivo de deudas de un Estado, cuando en 1902 Alemania, Italia y Gran Bretaña organizaron el bloqueo naval a Venezuela dada su morosidad. No obstante, es importante señalar que el equilibrio diplomático de Drago, además de anticipar el rasgo de neutralidad que iba a tener Argentina durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, representó una divergencia con Estados Unidos dado sus pasos hacia el Corolario Roosevelt, lo cual en última instancia le dio tranquilidad a Londres por encima del episodio venezola-

no. Por un lado, la doctrina del ministro argentino condenaba el uso militar de las potencias europeas sobre una nación soberana, y por el otro, intentaba detener la extensión del “poder internacional policial” estadounidense en Sudamérica, subregión bajo control británico.

La posición argentina, que no talló en la competencia de poder entre Gran Bretaña y Estados Unidos focalizada en la lucha por el istmo de Panamá, respondió a la política de reciprocidad de las diplomacias de Buenos Aires y Londres, la cual ponía el interés nacional del país latinoamericano muy cerca de los objetivos de la nación europea. El sistema que ambos países delinearón a través de sus interacciones fue un juego de conveniencia muy relacionado con lo temporal, es decir, mediante un determinado contexto externo en el cual la dominación capitalista de uno y la aquiescencia internacional que disponía el otro resultaban benévola para los dos actores. El rumbo del comportamiento internacional de Argentina estuvo claramente anudado a las vicisitudes del comportamiento británico, lo cual fue ratificado después de la Primera Guerra Mundial sobre todo luego de la crisis de 1929. La continuidad que Argentina le dio a su política exterior para sostener la alianza de poder con los británicos fue escondiendo el problema de concentrar su interés nacional en un solo país y de carecer de alternativas internacionales frente a lo que iba a ser el ocaso del país insular.

## La sociedad económica

En el presente siglo la gravitación de China en Latinoamérica no solo fue inesperada también se convirtió en un factor de esplendor para las economías de varios países sudamericanos. En la primera década lideró el notable aumento de la “importancia relativa de Asia en el comercio exterior de América Latina y el Caribe en contraste con la caída de la participación de Estados Unidos y el estancamiento de la Unión Europea” (Cepal, 2011:17). Al mismo tiempo, encabezó un cambio tectónico en la geopolítica al desplazar el poder y la riqueza mundiales del Atlántico al Pacífico lo cual fue evaluado como “más importante que la integración europea y el hundimiento del comunismo soviético” (Halliday, 2005:19). Al respecto, los países de la región latinoamericana no menoscabaron el crecimiento del mercado chino de importación de *commodities* y consintieron que la nación asiática

fuera uno de los principales proveedores de manufacturas (Montenegro, Pereira y Soloaga, 2011:343-346). Argentina se insertó en ese esquema de comercio mundial con un fuerte perfil de especialización en la producción agrícola y minera, y débil para generar “alimentos elaborados, productos intensivos en mano de obra, sin o con calificación” (Porta, Fernández y Moldovan, 2009:135).

En la citada inserción, China fue un actor determinante de los pasos que siguió Argentina hasta el punto de ocupar en muy poco tiempo el segundo lugar en su estructura de comercio exterior, como comprador y como abastecedor. La densidad del vínculo entre los dos países giró alrededor del comercio bilateral, a través del cual Argentina a partir del segundo trimestre de 2002 recuperó su capacidad exportadora en base a la re-primarización de la economía (Rapetti, 2005. Carciofi y Campos, 2016:20-21), y abrió una agenda conjunta cada vez más amplia en cuanto a temas comunes, mayormente del área económica. El aspecto que movió tal agenda fue la configuración de una interdependencia asimétrica entre los dos países compartiendo efectos de costos recíprocos, y desde ese modelo de cooperación, la condición de China como socio económico de Argentina ordenó el tipo de relación proseguido por ambos actores de 2002 a 2011. El gobierno argentino se aferró a dicha situación, por cierto novedosa, y juzgó que China era la “solución económica” destinada a encaminar su objetivo de “desarrollo sustentable” para el país<sup>4</sup>.

La sociedad económica entre Buenos Aires y Beijing activó una relación intensa de la cual se hizo cargo la política exterior argentina cuando el gobierno, gracias a la resolución de gran parte del *default*, entendió que ejercía independencia decisional frente a Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales. La visión sobre el contexto externo se ajustó a la expresión gubernamental de “pensar el mundo en argentino, desde un modelo propio”<sup>5</sup> poniendo el acento en que era posible tratar las cuestiones internacionales como se trataban las cuestiones domésticas (Miranda, 2015). El posicionamiento de Chi-

---

4. El aludido convencimiento del gobierno argentino se fundó en la misión diplomática y comercial que en China presidió el canciller Rafael Bielsa a fines de 2003, más la visita del presidente Néstor Kirchner a ese país en junio del año siguiente y, sobre todo, cuando en noviembre del mismo año el presidente oriental Hu Jintao desembarcó en Buenos Aires.

5. Del discurso de asunción a la presidencia de la nación de Néstor Kirchner dado ante la Asamblea Legislativa, el 25 de mayo de 2003.

na en el mundo fue visto por Argentina como una opción cierta para promover la viabilidad nacional y la diversificación de las relaciones exteriores, acrecentando el poder material y buscando mayor autonomía en la toma de decisiones. La retórica del interés nacional alentó la perspectiva de que el alto poder logrado por el gobierno en el ámbito doméstico como consecuencia de los dividendos comerciales con China, se iba a reproducir en el ámbito externo.

La fortaleza interna argentina se convirtió en una herramienta prácticamente única de la política exterior para temprar la doble dependencia con Estados Unidos y Brasil, heredada de los noventa (Figari, 1997). Sin embargo, el blanco del gobierno argentino estuvo puesto en el hegemon con la finalidad de colocar la relación bilateral en un podio diferente al que había tenido durante las gestiones de Carlos Menem (1989-1999) alineadas detrás de Washington. El vínculo con el socio mercosureano, en cambio, tomó otra dirección en busca de una mayor integración entre los dos países. Siguiendo la premisa teórica de interdependencia Robert Keohane y Joseph Nye, el gobierno argentino en lugar de tratar la relación con Estados Unidos en la dimensión de “vulnerabilidad” y la relación con Brasil en la “sensibilidad” lo que hizo fue cruzar tal composición para avanzar rápidamente en el desendeudamiento, y en consecuencia depender financieramente menos de Washington. A las acciones políticas que el gobierno emprendió en orden a dicho trazado se sumó la legitimidad social y política obtenida tanto en la elección legislativa de 2005, como en la presidencial de 2011. La Casa Rosada consideró que el abandono de gran parte del *default*, como así también los resultados electorales, contribuyeron a consumir el desplazamiento de Washington del centro de la política exterior argentina, a lo cual evaluó como fundamental para reducir la influencia estadounidense sobre sus decisiones nacionales e internacionales.

De 2002 a 2011 el deslizamiento del lazo bilateral entre Argentina y Estados Unidos pasó de una situación de cercanía forzada hacia otra de desencuentro consentido, y no perturbó la sociedad económica y la relación que sostenían Buenos Aires y Beijing. Si bien en el período en cuestión, Washington estuvo lejos de preocuparse por el comercio bilateral entre el país latinoamericano y el asiático a Argentina le importó la densidad del vínculo que tenía con China para poner en evidencia su prescindencia de Estados Unidos. Lo ocurrido en Mar del

Plata durante la IV Cumbre de las Américas en 2005, más el rechazo en 2007 a la petición del subsecretario de Estado estadounidense, Nicholas Burns, de aislar internacionalmente al presidente venezolano Hugo Chávez, la violación al principio de confidencialidad de información de inteligencia de la Fin Cen (Red de Combate de Crímenes Financieros) en 2010, y el inicio de la negociación con Irán referida a un Memorándum de Entendimiento sobre el proceso judicial del atentado a la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) fueron temas -entre otros- que el gobierno argentino quiso demostrar su oposición a los objetivos e intereses de la potencia hegemónica.

En contraste, el gobierno argentino fue compatible con los designios y necesidades del país asiático, coronando un bilateralismo de diplomacia progresiva y estable. El telón de fondo fue el de una cooperación esencialmente comercial de base hegemónica porque China decidía qué quería de Argentina, y en ese sentido la relación prosperó desde el Memorándum de Entendimiento de 2004 firmado por ambos países, hasta las inversiones en petróleo y minería en 2011, por citar dos hechos representativos del avance de tal relación. Por otra parte, el gobierno argentino buscó evitar que el enlace declinara no solo porque China era un factor de apoyo económico, también porque al ser rival de Estados Unidos connotaba valor simbólico repercutiendo en la política doméstica como prueba de su independencia decisional.

El cuidado argentino sobre la citada relación progresiva y estable que tenía con el país asiático fue bastante estricto. Dejó de lado algunas decepciones, por ejemplo, cuando vio que Beijing no hacía compras importantes de productos argentinos con valor agregado, lo cual contrariaba el objetivo gubernamental del “desarrollo sustentable” animado por la meta de reindustrializar y exportar manufactura fuera de América Latina, o bien sepultaba la ilusión oficialista de generar un esquema neodesarrollista (Gezmiş, 2018). A dicha cuestión se añadió, por un lado, el desinterés oriental en reducir el déficit argentino en el intercambio comercial, cuya brecha se amplió significativamente a partir de 2008, y por el otro, la negativa del gobierno chino a adquirir títulos de deuda del país latinoamericano.

Lo que puso en riesgo la estabilidad del bilateralismo sino-argentino fue la represalia impuesta por Beijing al dejar de comprar aceite

de soja, en abril de 2010<sup>6</sup>, debido a las restricciones decididas desde Buenos Aires sobre las importaciones de origen chino en 11 sectores productivos con el fin de proteger la industria nacional. Dicho hecho genera una tensión entre ambos países reflejada en dos hechos. La escalada del malestar chino se muestra al punto que el presidente Hu excluye a Argentina en su visita a Sudamérica en 2010. En segundo, China elige a Brasil como principal proveedor de aceite de soja reforzando el lazo relevante y estratégico que en esos momentos entablaban ambos países compartiendo el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y algunas posturas diplomáticas en las cumbres del G-20 (Altemani de Oliveira, 2010).

Argentina comprendió que China, por sus necesidades de crecimiento y de gran potencia, estaba en condiciones de buscar otros socios útiles a tales necesidades, y que de darse esa situación el impacto económico podía ser demoledor para sus capacidades productivas y comerciales. La participación argentina en las exportaciones e importaciones de China no era importante, de 2007 a 2010, oscilaron entre el 0.4% y 0.5% del total del comercio exterior de la nación oriental<sup>7</sup>. Por otra parte, ocupaba el puesto 32 en la tabla de países proveedores de China. De manera que el gobierno argentino pareció entender la magnitud de la asimetría en la interdependencia del vínculo bilateral, y por ello en 2010 llevó el esfuerzo de la recomposición de ese vínculo a través del más alto nivel presidencial, sabiendo del “control” ejercido desde Beijing sobre la relación bilateral. El comportamiento internacional del país asiático le imprimió a Argentina cierta disciplina a la forma de llevar su política exterior. Le hizo ver que el beneficio económico estaba subordinado a los objetivos de crecimiento planeados desde China, con lo cual esa realidad bilateral era una limitante más de las decisiones domésticas e internacionales del gobierno argentino.

---

6. Después de haber sido el primer exportador de aceite de soja entre 2000 y 2007. Véase, revista *Fortuna* (2010).

7. Al respecto, véase Cámara de Exportadores de la República Argentina (2012).

## **El uso de la política exterior**

Argentina aprovechó la benignidad de los contextos externos de 1890-1914 y de 2002-2011 poniendo su relación con Gran Bretaña y China respectivamente, en el mismo sentido que tenían los comportamientos internacionales de esas potencias. De lo económicamente demandado por ellas derivó el seguimiento argentino, lo cual -al mismo tiempo- le tributaba fuerza para oponerse en términos políticos a la incidencia estadounidense. El acrecentamiento del poder duro gracias al vínculo con Londres y Beijing fue un recurso del que dispuso la política exterior argentina para jerarquizar la participación internacional del país y su proyección en el mundo. La posesión del citado poder fue una condición objetiva y dada, un valor pasivo para la política exterior que le brindaba firmeza y solidez frente a determinados actores o situaciones por el solo efecto de la propia ostentación. No obstante, el desafío que debió afrontar la política exterior argentina fue el de sumar poder político o blando sobre el poder material existente, como activo destinado a cumplir con objetivos ligados a las fuerzas sociales y económicas del país.

Una de las cuestiones a examinar es el rumbo de la política exterior argentina en el desarrollo de su relación bilateral con la potencia de mayor gravitación en el contexto internacional que le era favorable. En el caso del vínculo con Gran Bretaña, la política exterior de los gobiernos argentinos tendió a reforzar el lazo dependiente que tenía con la potencia europea. Si bien la alianza de poder tejida con Londres tuvo un perfil claramente estratégico porque se trató de una dependencia tácitamente pactada, ello no significó el alineamiento argentino con el conjunto de las políticas británicas. Lo que sí hizo la política exterior argentina a favor del citado bilateralismo fue promover una política de prestigio dirigida a consolidar el “poder prestado” surgido de dicho lazo. Por su parte, Argentina entre 2002 y 2011 procesó su relación con China bajo una expectativa de política exterior autonomista. Por efecto rebote, el buen vínculo con el país asiático apoyado en el beneficio económico, sirvió para afianzar el distanciamiento con Estados Unidos en busca de una subvaloración política del hegemón. Sin embargo, ese desapego conducido por la política exterior rotulado de autonomista quedó eclipsado cuando la base de la sociedad económica entre Buenos

Aires y Beijing se desplazó de una relación de interdependencia asimétrica hacia otra de dependencia de Argentina hacia China.

El poder blando que se sumó al poder duro en los dos períodos descritos representaron una subordinación franca de la política exterior a la economía. El problema de esa conexión es cuando la diplomacia solo se sostiene materialmente, o bien en un determinado sector productivo y exportador cuya suerte arrastra a toda la política exterior. Pareciera que la elite argentina entre 1890 y 1914 renunció a la posibilidad de renovar la noción de progreso cuando estaban dadas las condiciones para ir transformando el “país agrario” en “país industrial”. Mientras el comercio mundial en el período en cuestión encumbró el valor de las materias primas, la política exterior tuvo respaldo suficiente para ejercer influencia internacional. Después, una vez que aquel valor declinó, la diplomacia argentina fue perdiendo trascendencia, patentizando disfuncionalidad entre la política exterior y la economía. El diagnóstico realizado por el Plan Pinedo en 1940 dio cuenta de esa situación (Llach, 1984).

En cambio, entre 2002 y 2011 los gobiernos argentinos pareciera que imaginaron lograr modificar la matriz productiva del país cuando la política exterior hizo eco de la retórica presidencial que hablaba de dicho propósito. Sin embargo, el esplendor comercial consecuente con la re-primarización de la economía desarticuló la política exterior y la convirtió en dual. Por un lado, esa política continuó con el discurso de la transformación productiva, y por el otro, acentuó sus acciones en cuidar el crecimiento económico bajo “control” chino, desentendiéndose de tareas diplomáticas tendientes a colaborar con el desarrollo interno del país, de acuerdo a lo prescripto por el enfoque autonomista. En suma, la política exterior acompañó lo que conceptualmente es una “adaptación interna a las presiones del mercado global” (Krasner, 1989:20), es decir, escoltó el crecimiento económico por la exportación de la soja, lo cual condescendió la vulnerabilidad externa del país derivada de la dependencia (Costantino, 2013:95).

Argentina impulsó tanto en su relación con Gran Bretaña como con China una diplomacia de coyuntura creyendo que el poder acrecentado era para siempre, cuando según los teóricos estructuralistas un país periférico y subdesarrollado está sujeto a menudo a situaciones no originadas por él, y a las cuales difícilmente las puede manejar o resolver. En ambas situaciones, el poder acrecentado fue un poder



efímero. En el momento en el cual Gran Bretaña fue dominante, la política exterior argentina a pesar de portar una visión universalista, como así también un estilo sensible a lo que sucedía en la región por el intervencionismo estadounidense, fue indiferente a conciliar objetivos e intereses estratégicos con actores extra-europeos. Los gobiernos decidieron no abrir márgenes de maniobrabilidad internacional, lo cual podría haber sido una opción de poder cuando Europa dejó de ser el centro del mundo. Pareciera la elite argentina de la época no quiso avanzar hacia la autonomía, el haber convergido la mayor parte del vínculo internacional en un solo actor evidencia que condicionó fuertemente su política exterior.

En el contexto internacional China como potencia movió el comercio mundial, la política exterior argentina apostó -en términos generales- por la multipolaridad, el multilateralismo y la integración regional. Sobre ese último aspecto, Argentina priorizó la inserción internacional del país a través del Mercosur, lo cual en poco tiempo quedó paralizado por otras situaciones de política regional, cuyo análisis supera el objetivo de este estudio. En paralelo a tal propósito de inserción, la política exterior argentina privilegió las relaciones bilaterales con unos pocos países a los que por distintos motivos consideraba prevalentes y afines para externalizar el poder blando, entre los cuales sobresalía China. En el marco de esa reducida agenda externa, pareciera que los gobiernos argentinos no supieron generar una ampliación de los márgenes de maniobrabilidad internacional, lo cual podría haber contribuido a desconcentrar las relaciones exteriores y adicionar más actores de diferentes geografías y mayores oportunidades comerciales para fortalecer la tentativa autonomista.

Los hipotéticos históricos aquí planteados relacionados con la potencial apertura de los márgenes de maniobrabilidad que por fuera de sus fronteras podría haber impulsado Argentina hace una centuria, o la ampliación de los mismos en el presente siglo, se fundamentan en la gran permisibilidad internacional de los dos contextos externos. En ambos casos, no hubo restricciones de política internacional, ni controles ideológicos, ni obstáculos de terceros actores, al contrario, hubo libertad para movilizar los recursos de política exterior por todo el planeta. De manera que lo sistémico jugó muy a favor de Argentina, y con respecto a Estados Unidos, en una situación solo fue un competidor, y en la otra un actor preocupado por sus conflictos en distintos lu-

gares del mundo. La hegemonía británica no le impuso a Argentina un cuadrante sobre su política exterior, solo le interesó velar por el capital de sus inversores y ser abastecida con los productos agropecuarios. Argentina no fue decisiva para su condición de poder mundial, apenas caracterizaba un hito de su poscolonialidad en Sudamérica. Por su parte, en su súbito ascenso mundial, China no le reclamó a Argentina que la siguiera políticamente, solo pactó algunas coincidencias en foros multilaterales, pero sí quiso coherencia en los entendimientos ligados a sus necesidades económicas, como la importación de soja, las inversiones en minería y las ventas de sus productos con valor agregado. Se muestra así que para la diplomacia oriental Argentina era una pieza más de su articulación estratégica centrada en el Mercosur a través de la cual quería asegurar su presencia en toda la subregión, mas que un interés en implicarse o influir en su política exterior con otros países.

## Conclusión

Argentina aprovechó los contextos internacionales que le fueron favorables alcanzando un importante crecimiento económico<sup>8</sup>, el cual la dotó de poder material. El capital británico entre 1890 y 1914, como la relación mercantil con China desde 2002 a 2011, le facilitaron el citado crecimiento determinándole una estructura de comercio exterior próspera y consistente. La respuesta de los gobiernos argentinos fue la acomodación a uno y otro contexto sin ocultar la alta satisfacción atesorada por esa realidad de poder duro, que posicionó convenientemente al país en el sistema internacional. En un caso, porque Argentina obtuvo un progreso material que la diferenció de la mayor parte de

---

8. En el período 1890-1900 la tasa de crecimiento económico de Argentina fue del 117%, y entre 1900 y 1910 del 143% (Cortés Conde, 1968:73). Entre “1875 y 1913, creció a una tasa media anual del 3.3%” (Sánchez, 2016). En el contexto del presente siglo, “entre los segundos semestres del 2002 y 2008, Argentina registró tasas de crecimiento superiores al 8% anual” (Ferrer, 2010).

los países de la región<sup>9</sup>, e incluso gracias a ese progreso fue estimada y valorada en el ámbito mundial. En el otro caso, porque recuperó la calificación de potencia media luego de su crisis financiera de 2001, exhibió la posibilidad de una visión distinta del mundo y pudo reflotar su categoría de nación emergente como miembro del G-20.

La posesión del poder acrecentado por Argentina en ambos períodos en 1890-1914, dominado por el país europeo, y 2002-2011 por China creó las condiciones a través de las cuales la política exterior podía sumar poder blando tanto a la capacidad estatal como al rango que ocupaba el país en la escala internacional. Este ejercicio de análisis de relación con la política exterior argentina se plasmó concentrando la atención, afinidad y preferencia por el vínculo con los actores dominantes de cada uno de los contextos internacionales tratados. En la situación específica con Gran Bretaña, la diversificación de las relaciones exteriores prácticamente no existió, mientras que en la situación con China tal diversificación fue reducida. En realidad, la construcción de poder político estuvo relacionada con la necesidad de conservar al comprador de la producción argentina, lo cual fue un modo de sostener externamente el crecimiento económico anclado en el patrón de especialización primaria. Por otra parte, la mencionada construcción de poder blando funcionó para contrarrestar la influencia de Estados Unidos. La alianza de poder con Londres sirvió para bloquear el expansionismo de Washington, mientras que la sociedad económica con Beijing fue útil en el intento por demostrar una decisión independiente de los intereses del hegemon.

Sin embargo, el rédito de la política exterior de integrar poder blando al poder material fue limitado. Tal política descuidó la posibilidad cierta de enhebrar alternativas u opciones frente a las hipótesis de crisis, discordia con la potencia clienta dominante del contexto internacional, o bien ante su declinación. La diplomacia argentina pareció no percibir la perspectiva de inserción internacional o de negocio, más

---

9. Luis Bértola y José Ocampo (2010:26 y 108), señalan que desde la independencia hasta 1913 hubo un “aumento importante de las disparidades entre los países latinoamericanos”, por ejemplo, en términos de PBI-crecimiento, entre 1870 y 1913, Argentina registró 5.8%, seguida por Uruguay (3.9%), México (3.4%), Chile (3.3%), Colombia y Brasil (2.3%). Por otra parte, entre 1870 y 1914, la tasa media anual de crecimiento del PBI per cápita de Argentina indicaba 2.8% contra el 1.3% de Australia y el 1.5% de Nueva Zelanda (Sánchez, 2016. Sanz Villarroya, 2007).

allá de la determinación económica establecida por el principal país comprador. Desistió de configurar poder político que, paralelo a los beneficios económicos del momento benévolo, abriera o ensanchara los bordes de participación internacional restringiendo la dependencia con un actor y multiplicando la dependencia con muchos actores, para lograr el posicionamiento estable del país en el mundo, o bien para alcanzar la política exterior autonomista. Pareciera que para Argentina su forma de llevar a cabo su diplomacia experimentó la realidad de que el solo hecho de poseer poder duro apoyado a través del prestigio político o de la retórica soberanista, como sucedió en el análisis de un caso y en el otro respectivamente, no lo hace al país más poderoso ni más autonomista una vez que el contexto internacional dejó de ser favorable.

## Bibliografía

- Altemani de Oliveira, Henrique (2010) "Brasil e China: uma nova aliança nao escrita?", *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.53, n° 2, pp.88-106.
- Bekerman, Marta y Cerdeiro, Diego (2007) "Crisis y patrón de especialización comercial en economías emergentes. El caso de Argentina", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 38, n° 150, pp. 133-165.
- Bértola, Luis y Ocampo, José (2010) *Una historia económica de América Latina desde la independencia. Desarrollo, vaivenes y desigualdad*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Bianco, Carlos, Porta, Fernando y Vismara, Felipe (2007) "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa", en Autores Varios, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, pp.107-148. Santiago: CEPAL-Colección de Documentos de Proyectos.
- Bouzas, Roberto (2009) "China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales", en Autores Varios, *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región*, pp.283-301. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Cámara de Exportadores de la República Argentina (2012) *Las PyMex 2001-2011. Evolución, destinos y distancias*. Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional.
- Carciofi, Ricardo y Campos, Rosario (2016) *Inserción internacional de la economía argentina*. Buenos Aires: Fundación CECE.

- CEPAL (2011) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región en la década de las economías emergentes*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cortés Conde, Roberto (1968) "La expansión de la economía argentina entre 1870 y 1914 y el papel de la inmigración", *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien* ", n°10, pp.67-88.
- Cortés Conde, Roberto (1998) "La economía de exportación de Argentina, 1880-1920", *Anuario Instituto de Estudios Históricos y Sociales*, vol.13, pp.27-76.
- Costantino, Agustina (2013) "¿Gatopardismo sojero? Los efectos de la bonanza sojera sobre el cambio estructural de Argentina y Brasil", *Nueva Sociedad*, n°244, pp.84-96.
- Domínguez, Jorge (1978) "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970's", *Latin American Research Review*, vol.13, n° 1, pp.87-126.
- Escudé, Carlos (2011) *China y la inserción internacional de Argentina*. Buenos Aires: Universidad del CEMA, Documento de Trabajo n°462.
- Ferrer, Aldo (2010) "2001-2010: una década extraordinaria de la economía argentina", *Voces del Fénix*, n°1, pp.6-13.
- Figari, Guillermo (1997) *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Buenos Aires: Memphis.
- Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo (1973) "Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, n° 49, pp.3-65.
- Gezmiş, Hilal (2018) "From Neoliberalism to Neo-developmentalism? The Political Economy of Post-crisis Argentina (2002-2015)", *New Political Economy*, vol.23, n° 1, pp.66-87.
- Goertz, Gary (1995) *Contexts of International Politics*. Cambridge: University Press.
- Hagström, Linus (2005) "Relational Power for Foreign Policy Analysis: Issues in Japan's China Policy", *European Journal of International Relations*, vol.11, n° 3, pp.395-430.
- Hall, Ian (2017) "The history of international thought and international relations theory: from context to interpretation", *International Relations*, vol.31, n° 3, pp.241-260.
- Halliday, Fred (2005) "El siglo XXI toma forma: 2004, un año a tres velocidades", *Anuario Internacional Cidob 2004*, pp.13-20.
- Katzenstein, Peter (1976) "International relations and domestic structure: Foreign economic policies of advanced industrial states", *International Organization*, vol.30, n° 1, pp.1-45.
- Katzenstein, Peter (2018) "The Second Coming? Reflections on a Global Theory of International Relations", *The Chinese Journal of International Politics*, vol.11, n° 4, pp.373-390.

- Krasner, Stephen (1989) *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Laufer, Rubén (2013) "Argentina-China: New courses for an old dependency", *Latin American Policy*, vol.4, n° 1, pp.123-143.
- Lebovic, James (1985) "Capabilities in Context: National Attributes and Foreign Policy in the Middle East", *Journal of Peace Research*, vol.22, n° 1, pp.47-67.
- Leira, Halvard (2019) "The Emergence of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, n° 63, pp.187-198.
- Llach, Juan (1984) "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, vol.23, n° 92, pp.515-558.
- Miranda, Roberto (2015) "Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media", *Relaciones Internacionales*, n° 49, pp.109-126.
- Montenegro, Claudio, Pereira, Mariana y Soloaga, Isidro (2011) "El efecto de China en el comercio internacional de América Latina", *Estudios de Economía*, vol. 38, n° 2, pp. 341-368.
- Moon, Bruce (1985) "Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence", *International Organization*, vol.39, n° 2, pp.297-329.
- Porta, Fernando, Fernández Bugna, Cecilia y Moldovan, Pablo (2009) "Comercio e inserción internacional", en Autores Varios, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, pp.68-139. Santiago: CEPAL.
- Rapetti, Martín (2005) "La macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: Evolución, debates y perspectivas", *Observatory the Argentina*, New School University, Policy Paper 5.
- Rayes, Agustina (2013) "Los destinos europeos de las exportaciones argentinas durante la gran expansión", *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, n° 5-6, pp.119-127.
- Richardson, Neil and Kegley, Charles (1980) "Trade Dependence and Foreign Policy Compliance: A Longitudinal Analysis", *International Studies Quarterly*, vol.24, n° 2, pp.191-222.
- Sánchez, Gerardo (2016) "Crecimiento, modernización y desigualdad regional. La Belle Époque argentina", *Estudios Avanzados*, n°25.
- Sanz Villarroya, Isabel (2007) "La 'Belle Époque' de la economía argentina. 1875-1913". *Acciones e Investigaciones Sociales*, n° 23, pp.115-138.
- Singer, Marshall (1972) *Weak States in a World Power: The Dynamics of International Relationships*. New York: The Free Press.
- Snyder, Richard, Bruck, H.W. and Sapin, Burton (2002) "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics", in *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, pp.21-152. New York: Palgrave Mac Millan.

Thompson, Andrew (1992) "Informal Empire? An Exploration in the History of Anglo-Argentina Relations, 1810-1914", *Journal of Latin American Studies*, vol.24, n° 2, pp.419-436.

Tulchin, Joseph (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una descon-fianza*. Buenos Aires: Planeta.