

ISBN: 978-950-9379-92-3

Documento de Trabajo N°10

DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA INTEGRACION REGIONAL

En el escenario post pandemia

María Alejandra Racovschik
Leticia González
(Compiladoras)



FLACSO
ARGENTINA



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.

Documento de trabajo N° 10

**DESAFÍOS PARA LA
POLÍTICA EXTERIOR
ARGENTINA Y LA
INTEGRACIÓN REGIONAL
EN EL ESCENARIO
POST PANDEMIA**

María Alejandra Racovschik
Leticia González
(Compiladoras)

BUENOS AIRES – ARGENTINA

FLACSO ARGENTINA
Área Estado y Políticas Públicas

Documento de Trabajo N°10

DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y LA INTEGRACION REGIONAL

En el escenario post pandemia

María Alejandra Racovschik
Leticia González
(Compiladoras)



Compiladoras: María Alejandra Racovschik y Leticia González

Edición: Cristina Ruiz del Ferrier

Arte de tapa: Ignacio Fernández Casas

Fotografías: Daniel García Delgado

Diseño y diagramación: Ignacio Fernández Casas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina

DIRECTOR: Luis Alberto Quevedo

Área Estado y Políticas Públicas – FLACSO Argentina

DIRECTOR: Daniel García Delgado

Programa Gestión del Conocimiento

DIRECTORA: Cristina Ruiz del Ferrier

Contacto

Dirección postal: Tucumán 1.966, C1026AAC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Teléfono: (54-11) 5238-9456.

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Página Web: politicaspUBLICAS.flacso.org.ar

ISBN 978-950-9379-92-3

Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional : en el escenario post pandemia / María Alejandra Racovschik ... [et al.] ; compilación de María Alejandra Racovschik ; Leticia González ; editado por Cristina Ruiz del Ferrier. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2022.

Libro digital, PDF - (Documento de Trabajo ; 10)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9379-92-3

1. Integración Regional. 2. Argentina. 3. Mercosur. I. Racovschik, María Alejandra, comp. II. González, Leticia, comp. III. Ruiz del Ferrier, Cristina, ed.

CDD 327.10982



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

La validez del concepto de autonomía para pensar la política exterior de la Argentina hoy

Por María Cecilia Míguez

Introducción

En estos convulsionados momentos, el continente latinoamericano se encuentra –una vez más– intensamente disputado por las potencias hegemónicas y su predominio en las distintas áreas económicas y geopolíticas y, a la vez, vive un recrudecimiento de los conflictos internos que se expresan en sociedades duramente divididas ideológicamente. En algunos casos, esas diferencias se entrelazan con otras de raigambre histórica y étnica, observándose una cruel violencia contra sectores subalternos, dirigentes sociales, disidencias y abriendo paso incluso a un golpe de Estado como en el caso de Bolivia en 2019 –pero también a gobiernos surgidos de elecciones– de carácter no sólo clasista sino también racista y xenófobo. Por otro lado, los gobiernos que tienen como mandato electoral combatir o aminorar las consecuencias de la aplicación del neoliberalismo en la región y, por lo tanto, reivindican los procesos abiertos en la primera década del siglo XXI en esa línea, se encuentran hoy con un panorama económico muy complejo agravado por las consecuencias económicas y sociales de la pandemia global. En el caso de la Argentina, la herencia del enorme proceso de endeudamiento que tuvo su punto culminante en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional de 2018, constituye una presión y una traba sobre las posibilidades de recuperación de la economía.

Se necesitan contundentes medidas para revertir el rumbo. Pensar una política exterior en este contexto requiere de construir agendas en niveles múltiples, que combinen pragmatismo y posibilidad, pero que no abandonen las aspiraciones más profundas y estructurales que deben cuestionar las asimetrías a nivel mundial. Por eso, el concepto de autonomía sigue siendo válido para pensar tanto el objetivo como el contenido de la política exterior argentina. Teniendo en cuenta esto, a esta introducción le siguen unas breves reflexiones que pretenden inscribirse en el debate actual.

Si bien puede considerarse que la autonomía es un objetivo de todos los Estados contemporáneos (Holsti, 1992: 83), en el caso de los países periféricos latinoamericanos la noción de autonomía nos remite al carácter dependiente y, por lo tanto, a una particularidad histórica. Es un

concepto anclado históricamente, relacionado con las denominadas Teorías de la Dependencia de la década de los setenta y desarrollado ampliamente en sus orígenes por Helio Jaguaribe (1969; 1979) y Juan Carlos Puig (1980; 1984; 1986)¹. Tal como la ha analizado Bernal-Meza, la autonomía ha sido abordada en la región como concepto, como herramienta metodológica y como estrategia (2016). Tomando esta exhaustiva clasificación realizada por el autor, consideramos aquí que la autonomía no solamente es una capacidad y una disposición, ni tampoco un mero instrumento, sino que encierra un objetivo con un contenido histórico particular: la discusión de las asimetrías del orden mundial en función de la protección de la soberanía nacional o regional. En esta clave es que sigue siendo útil para pensar la agenda de la autonomía hoy.

Recuperar el debate y la agenda de la autonomía hoy

La autonomía de los países periféricos continúa siendo un objetivo que se afirma a partir de la lucha contrahegemónica frente a los grandes poderes centrales –condicionada por la dinámica de la política económica interna– y, por lo tanto, es por oposición a dichos poderes, y puede ser en relación y en forma conjunta con el resto de los países que no cuentan entre las potencias hegemónicas. En síntesis, no es posible llevar adelante una agenda de autonomía sin un nivel de confrontación con los poderes dominantes. Al mismo tiempo, esa confrontación siempre debe medirse en función de márgenes de acción, estrategias conjuntas y fuerzas internas que las sostengan. Y tampoco puede expresarse simultáneamente en todos los frentes, sino en las situaciones coyunturales de una serie de prioridades que deben ser definidas en el plano interno. El punto que se quiere destacar aquí es que más allá de aspectos puntuales y pragmáticos de la política exterior, la Argentina de hoy no debe abandonar el objetivo de mantener un alto perfil en algunas áreas específicas, que hacen a sus tradiciones históricas: no injerencia en los asuntos internos de los países, solución pacífica de controversias, derechos humanos, restructuración de deudas soberanas; como agenda más actual, contribuir al debate sobre cambio climático y el impacto a nivel global.

Quienes consideran que a los países pobres y periféricos sólo les queda atender sus cuestiones económicas y domésticas, desconocen el rol histórico de estos países en la construcción de un orden más justo, como es el caso de todas las conquistas del Derecho Internacional. Toda una corriente de intelectuales se muestra reiteradas veces muy preocupados y preocupadas por la “sobrestimación” de la influencia de la Argentina en la política internacional, cuando si analizamos la historia de nuestros países latinoamericanos, está plagada de sufrimientos y consecuencias producidos por la constante subestimación y adopción de las condiciones de subordinación por

1 Existe una prolífica producción intelectual abocada al análisis de esta corriente. Entre los desarrollos más significativos, se destacan autores como Tickner (2002), el de Bernal-Meza (2016) y el de Briceño Ruiz y Simonoff (2016).

parte de las dirigencias políticas. La sobreestimación lleva y ha llevado algunas veces a errores importantes. La subestimación condena a América Latina. Estas visiones se relacionan con las afirmaciones sobre la “irrelevancia” de la región. Parecieran incluso regodearse del fracaso y la dificultad, expresando una especie de derrotismo ilustrado. Encuentro en esto dos aspectos cuestionables: traducen elementos como la disminución de la participación en el comercio internacional, de la gravitación económica de la región y de su participación en el flujo de inversiones, con un aspecto geopolítico como es la relevancia en términos internacionales.

La situación actual de competencia recrudescida entre potencias nos demuestra que no existe aquel “síndrome de la irrelevancia” que muchos teóricos de las Relaciones Internacionales pretendieron instalar como válido. En el tablero de la competencia global, los países latinoamericanos cuentan. Y lo hicieron siempre, no solamente en esta etapa de enfrentamiento económico, tecnológico y geopolítico entre los Estados Unidos y China. Si no fuera así, ¿por qué el Fondo Monetario Internacional, el Tesoro de los Estados Unidos y el propio presidente Donald Trump acordaron darle a la Argentina de Mauricio Macri el crédito más grande de la historia del organismo? Parece que no era tan irrelevante la reelección de la Alianza Cambiemos a nivel geopolítico regional. Los estudios históricos de los documentos de las oficinas orientadas a la política internacional de las potencias dominantes lo demuestran sobradamente. Siempre están los intelectuales e ideólogos que repiten esas ideas y a veces con más fuerza en nuestros países. Publicaciones recientes parecen sorprenderse, por ejemplo, con la competencia entre las potencias como si fuera algo “novedoso”. Llegan incluso a afirmar que América Latina hasta ahora no era campo de disputa. Falta enfoque histórico.

Tal como se ha planteado en trabajos anteriores (Rapoport y Míguez, 2015), sin recuperación de resortes de control estatal sobre la economía será imposible pensar una agenda propia que exprese autonomía en el plano internacional. La pandemia causada por el Coronavirus ha puesto en evidencia algo que en América Latina tenemos como experiencia: el Estado es central para garantizar bienestar, salud, para impulsar la economía y para redistribuir recursos. Y es en plano interno en el que se definen las relaciones de fuerza que dan rumbo a los proyectos de desarrollo económico y de inserción internacional que se condensan en el Estado. Por lo tanto, la autonomía tiene que tener un sólido contenido, para poder construir estrategias flexibles pero certeras. Esta noción se distancia tanto del concepto de autonomía relacional de Russell y Tokatlián (2001), como de algunas formulaciones de ensayos recientes como la de autonomía líquida de Actis y Malacalza (2021). Lo líquido adopta la forma del recipiente que lo contiene, una metáfora que no refleja, a juicio de esta autora, la importancia de un rumbo propio y definido. Continuando con la acepción física del concepto, no alcanza con que las moléculas se mantengan unidas, es necesario que tengan su propia forma.

Por otra parte, debemos recordar que sólo la movilización y la organización social posibilitan y garantizan las conquistas de los pueblos. Al mismo tiempo, existen gobiernos que por razones diversas –afinidad, convicción, pragmatismo, estrategia, legitimidad, etcétera– están

dispuestos y/u obligados a atender esas demandas, y son más fuertes cuando lo hacen colectivamente. Así fue durante la primera década del siglo XXI. Las limitaciones abrieron espacio a la reversión de algunos cambios, pero los resultados macroeconómicos y en términos de derechos consagrados durante ese ciclo de impugnación al neoliberalismo son evidencia empírica. La siguiente oleada que tiñó nuestro continente fue conservadora: volvió a estrategias tradicionales de inserción internacional, exaltando y promoviendo a través de la política la apertura, el endeudamiento, los gestos de alineamiento, la desagregación de la actuación de los países del continente, llegando al insólito abandono de una institución como UNASUR, que de seguro hubiese sido de gran utilidad para gestionar la pandemia COVID-19. Dicho abandono y su reemplazo por Prosur, un grupo prácticamente sin objetivos ni más estrategia que la del alineamiento con los Estados Unidos, echó por tierra la aspiración de construir una política de seguridad continental más autónoma. Ello vino de la mano con peores condiciones de vida para las mayorías, redistribución regresiva del ingreso y un aumento de las políticas represivas frente a las movilizaciones populares. La política exterior de Mauricio Macri que representó tanto al PRO como a la Unión Cívica Radical –contrariando todos sus históricos postulados en términos de política exterior– se caracterizó por presentarse en “clave económica”, alineada con bajo perfil en el ámbito diplomático, por otorgar prioridad a los vínculos con las potencias desplazando a la región, y por ser aperturista en términos comerciales, promotora de la desregulación, el endeudamiento externo y de las inversiones en condiciones de privilegio (Míguez, 2017).

El gobierno de Alberto Fernández se encuentra en una importante encrucijada, teniendo que responder al mandato electoral que lo llevó al poder, que cuestionaba el rumbo conservador de las políticas de la Alianza Cambiemos y, al mismo tiempo, capeando la crisis económica y las exigencias del Fondo Monetario Internacional. Hubo signos importantes de alineamiento con fuerzas progresistas en la región, como la posición de la Argentina respecto del golpe de Estado en Bolivia y la relación actual con este país, la participación en el Grupo de Puebla, la salida del Grupo de Lima y el respeto a tradicionales posiciones de nuestra política exterior, como la defensa de la no injerencia.

Frente a las potencias, la Argentina debe encontrar el modo de aprovechar las posibilidades que abre la competencia. En primer término, la historia de nuestro continente es muy elocuente respecto del accionar extorsivo de los Estados Unidos, tanto en los ámbitos económicos, como a través de políticas de defensa, penetración en las Fuerzas Armadas y de seguridad. Lo mismo sucede con las condiciones impuestas por los organismos multilaterales de crédito. Ganar márgenes de maniobra respecto de la potencia del norte es central. Ello se logra no solamente diversificando los vínculos internacionales, apoyándose en oportunidades que surgen en el marco de la competencia con China y con la Unión Europea, sino construyendo espacios de lo que he denominado autonomía horizontal o autonomía entre pares (Míguez, 2014).

La posibilidad de contrarrestar el peso económico de una potencia utilizando los privilegios otorgados a otra nunca ha funcionado como motor de desarrollo económico nacional. La estra-

tegia denominada pendular, o de pivot, es útil en determinadas circunstancias esencialmente en aspectos políticos, pero en términos de desarrollo económico, no constituye en sí misma garantía de autonomía. Eso es válido para las relaciones con cualquier potencia hegemónica y es el objeto de la crítica al concepto de autonomía heterodoxa desarrollado en otro trabajo (Míguez, 2017a). Aun reconociendo la ineludible necesidad de continuar fomentando los vínculos con China, dada su posición en el escenario internacional, algunas propuestas no son complementarias sino más bien contradictorias con una estrategia de industrialización orientada a las necesidades locales y regionales, con pie en los mercados internos ampliados y sobre la base del financiamiento público al capital nacional. Ello se ha visto en el impacto en el proceso de integración regional del MERCOSUR. El debate debe estar centrado entonces en qué tipo de cadenas productivas es necesario completar en función de un desarrollo regional y, en segundo lugar, qué características podrían tener las asociaciones del estilo joint ventures con capitales asiáticos disponibles, entre otros.

En cambio, el concepto de autonomía horizontal (Míguez, 2014) refiere a la posibilidad de construcción de un espacio de autonomía para los países periféricos en ámbitos colectivos —no atándolo necesariamente al espacio regional, aunque sea un ámbito privilegiado—, donde puedan posicionarse de forma conjunta para reducir las injerencias de las potencias en aspectos políticos, económicos y sociales. Además, parte de asumir que la autonomía se construye en relación con otros países, pero en situación de relativa paridad respecto de las grandes asimetrías del sistema internacional. La posibilidad de construir una autonomía nacional sí incluye necesariamente, en las condiciones actuales, las alianzas y relaciones que contribuyan a potenciar esa autonomía. Puede ser en el espacio regional, pero no es el lugar lo que hace a la paridad. Es decir que si una de las cuestiones nodales para resolver la problemática nacional en los países periféricos es la ruptura de la relación de subordinación, lo que define quiénes son potenciales aliados en ese camino es justamente la ubicación en esa contradicción. Por ejemplo, fue el antiimperialismo, o la necesidad de mantenerse al margen de la disputa durante la Guerra Fría, lo que generó los movimientos de países más significativos: el Tercer Mundo, el Movimiento de No Alineados, el caso de la lucha de los países africanos contra el apartheid, etcétera (Míguez, 2014).

Estados Unidos ha logrado la presidencia de Banco Interamericano de Desarrollo y buscará presionar a los gobiernos a partir la negociación de créditos para infraestructura, algo tan necesario en nuestro continente. El control del FMI también operará como condicionante. Su objetivo es no perder posiciones con China, que avanza como principal inversor en el continente, con grandes proyectos para ofrecer. En ese panorama resulta necesario garantizar que las inversiones que se realicen en el país tengan rentabilidad sin por ello obligarse a condiciones de privilegio que repercutan en el corto plazo en una depredación de los recursos naturales o una fuga de divisas que perjudique el sector externo, ni tampoco quitando la posibilidad al fisco de hacerse de recursos genuinos.

Conclusiones

Tal como se ha sostenido en otro trabajo (Míguez, 2021), algunas de las derivaciones matizan tanto el concepto de autonomía que parecen abandonarlo, si se tiene en cuenta el contenido inicial de las formulaciones de Puig y Jaguaribe. Algunas tipologías sobre la autonomía se parecen más a tipos de dependencia, o quedan confundidas con la noción de diversificación (Pinheiro y Soares de Lima, 2018). Consideramos entonces importante recuperar el debate en las nuevas condiciones, pero sin desvirtuar su aporte original.

No estamos condenados ni a la irrelevancia ni a la impotencia. Eso implicaría asumir pasivamente las condiciones del orden global. Y recetando gestos de alineamiento o conciliación no se avanza en el camino de un orden social justo. Sin hazañas no hay verdadera política para los pueblos periféricos, no hay épica que permita masas movilizadas que sean sujetos activos de la política, verdaderos garantes de la soberanía. Se necesita aumentar la capacidad de agencia y la relación entre las condiciones políticas y económicas de esa viabilidad que es dialéctica y mutuamente condicionante. En Latinoamérica, el regionalismo es post neoliberal (Sader, 2013). La autonomía volvió al centro de la cuestión, esta vez como estrategia y como meta, con el objetivo de alejarse de las dinámicas impuestas por el Consenso de Washington y de las “recomendaciones” del Fondo Monetario Internacional. El gobierno de Alberto Fernández asumió con el mandato de reconstruir ese tipo de estrategias en el plano internacional. Y la legitimidad política, el mandato electoral, también tiene impacto en la política internacional. En ese sentido, se ha modificado el tipo de disputa en el seno del Estado. Durante el gobierno de Mauricio Macri asistimos a una situación instrumental del Estado (Míguez, 2017b). Actualmente, los intereses de las clases dominantes entran en contradicción con ese mandato electoral y ello se expresa en pujas que se irán dirimiendo en las distintas políticas. La definición será resultado de las relaciones de fuerza de las que cada una y cada uno de nosotros es parte.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Diez máximas de la política exterior argentina para el siglo XXI. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*. (1) 1. Disponible en: <https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2021/07/Diez-máximas-de-la-pol%C3%ADtica-exterior-argentina-para-el-siglo-XXI.-Actis-y-Malacalza.pdf>
- Bernal Meza, R. (2016). Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 59 (1), 1-32.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017). La escuela de la autonomía: América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales*. 49 (186), 39-89.

- Cox, R. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium Journal of International Studies*. 10 (2), 126-55.
- Holsti, K. J. (1992). *International Politics. A Framework for Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Jaguaribe, H., Ferrer, A., Wionczet, M. y Santos, T. D. (1969). La dependencia político-económica de América Latina. México D. F.: Siglo Veintiuno.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*. 12 (46), 91-130.
- Míguez, M. C. (2014). Apuntes histórico-conceptuales para la clasificación de la política exterior argentina de la posguerra hasta la actualidad. En M. Rapoport, B. Figallo, & N. Míguez, M. C. (2017a). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 12 (2), 207-229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2140>
- Míguez, M. C. (2017b). La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas*. (5) 8, 103-120.
- Pinheiro, L., & Lima, M. R. S. de (2018). Between Autonomy and Dependency: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*. 12 (3). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1988). Política internacional argentina. En R. Perina y R. Russell (Ed.). *Argentina en el mundo (1973- 1987)* (pp. 19-45). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Tickner, A. (2002). Los estudios internacionales en América Latina ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio? Bogotá: Universidad de los Andes, Alfaomega Colombiana.
- Sader, E. (2013). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo - FLACSO.
- Rapoport, M. & Míguez, M. C. (2015). Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de Argentina y América del Sur en el escenario mundial. En J. Briceño y A. Simonoff. *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos.
- Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2001). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Revista Post Data*. 7 (1) 71-92.