

# CRISIS POLÍTICAS LATINOAMERICANAS, ARGENTINA Y EL IMPERATIVO DEL PODER BLANDO

**Roberto Miranda\***

**RESUMEN:** El objetivo de este trabajo es analizar la participación de Argentina frente a las crisis políticas de países latinoamericanos, haciendo foco en sus iniciativas y acciones de protagonismo vinculadas a la resolución de tales crisis, para determinar el nivel de influencia ejercido por su diplomacia en cada una de las situaciones. Para cumplir este objetivo tratamos ocho casos de crisis políticas en países latinoamericanos, entre 2002 y 2012. Observamos que Argentina, si bien cooperó activamente en la búsqueda de soluciones institucionales a las crisis, lo hizo bajo un formato heterogéneo de propuestas, las cuales en su mayoría no fueron concretadas. Concluimos que su capacidad de influir para desenvolver poder convenciendo a otros actores, o bien negociando de la mejor forma posible sus iniciativas o acciones, estuvo disociada de su capacidad de atracción, lo cual la alejó de toda estrategia de persuasión.

**Palabras clave:** América Latina— Argentina - crisis políticas - participación - influencia

**ABSTRACT:** *Latin-American Political Crises, Argentina and the Imperative of the Soft Power*

The target of this work is to analyze the participation of Argentina opposite to the political crises of Latin-American countries, doing focus in its initiatives and actions of leading role linked to the resolution of such crises, to determine the level of influence exercised by its diplomacy in each of the situations. To fulfill this target we treat eight cases of political crisis in Latin-American countries, between 2002 and 2012. We observe that although Argentina cooperated actively in the search of institutional solutions in the crises, it was under a heterogeneous format of proposals, which mostly were not specified. We conclude that its aptitude to influence to unroll power convincing other actors, or negotiating of the best possible form its initiatives or actions, was dissociated from its attraction capacity which removed it from any persuasion strategy.

**Keywords:** Latin America - Argentina - political crisis - participation - influence

## Introducción

Argentina no ha sido un actor internacional indiferente a las diversas crisis políticas producidas en la historia latinoamericana. Durante la primera mitad del siglo pasado sostuvo férreamente el principio de no intervención en los asuntos internos

---

\* *Roberto Miranda* es Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor Titular concursado de Política Internacional Argentina en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Profesor en la maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Director de la maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Santa Fe. E-mail: robertoxmiranda@yahoo.com.ar

de un Estado frente a las injerencias y amenazas de países poderosos. Sobre todo lo hizo en varias de las conferencias panamericanas para condenar el intervencionismo estadounidense que se aprovechaba de la extrema debilidad interna de países centroamericanos y del Caribe. A través de esta actitud construyó una política de prestigio, que hizo valer -por ejemplo- en 1928 durante la sexta Conferencia Panamericana, criticando duramente a Estados Unidos por su intromisión en Nicaragua. En la siguiente conferencia, en 1933, logró que el gobierno norteamericano aceptara el principio de no intervención.

En el contexto de aquella primera mitad del siglo pasado era razonable la preservación del mencionado principio porque estaba en juego el concepto de soberanía en varios países no del todo consolidados estatalmente. Por otra parte Argentina, apoyada en su alianza de poder con Europa, estaba interesada en que Estados Unidos no proyectara sus objetivos en Sudamérica. En cambio, el escenario de la Guerra Fría fue muy diferente. El control hegemónico de Estados Unidos sobre Latinoamérica no dejó margen para el cuestionamiento y la acción independiente. Sin embargo los gobiernos democráticos de Argentina, aun aceptando la imposición norteamericana de la variable seguridad, motorizaron otra visión sobre las crisis que afectaban a países latinoamericanos. La mirada institucional como social enarbolada por esos gobiernos estuvo presente, por ejemplo, en sus posiciones frente a las situaciones de Guatemala de 1954, y de Cuba y República Dominicana en los sesenta.

Es posible añadir otros casos en los que Argentina exhibió su tradición de compromiso con la soberanía y la institucionalidad de países latinoamericanos. En el presente siglo, a esa tradición le dio continuidad y el contexto internacional ayudó bastante. El híbrido control ejercido por Estados Unidos sobre su esfera de dominio hemisférico, articulado con las responsabilidades asumidas por potencias regionales como Brasil y México, ha sido uno de los indicios de ese contexto favorable. Otro indicio ha sido la permisibilidad internacional que brindó la expansión del comercio mundial, aprovechada por varios países de América Latina que supieron asociar esta expansión a transacciones políticas, estableciendo interesantes alianzas entre sí. Un tercer indicio ha sido la densidad de relaciones que hubo entre países latinoamericanos, por un lado incrementando sistemas de cooperación, y por otro ahondando la integración a través de refuerzos multilaterales como Unasur (Unión de Naciones Suramericanas).

En este contexto América Latina se vio sacudida por crisis políticas que pusieron en juego la institucionalidad de algunos países, las cuales estuvieron relacionadas con la destitución de presidentes elegidos democráticamente<sup>1</sup>. Cada caso tuvo su singularidad doméstica. Pero todos los casos pusieron en riesgo la estabilidad política de la región, sobre todo cuando se trató de países sudamericanos. En cada una de las situaciones, desde el golpe de Estado en Venezuela a Hugo Chávez en 2002, hasta la remoción de Fernando Lugo de la presidencia de Paraguay en 2012, Argentina demostró interés en la resolución de las crisis intraestatales, movida no sólo por el principio de no intervención, sino también por el apoyo a la democracia y la integración regional. El interés lo puso de manifiesto a través de una activa participación política y diplomática. De manera que el objetivo de este trabajo es analizar la participación

de Argentina frente a las crisis políticas de países latinoamericanos, haciendo foco en sus iniciativas y acciones de protagonismo vinculadas a la resolución de tales crisis, para determinar el nivel de influencia ejercido por su diplomacia en cada una de las situaciones.

La influencia es un indicador de la variable poder entendida como capacidad (Singer, 1963), abarcando “una amplia gama de prácticas” (Baldwin, 2002), que en nuestro estudio están referidas a recursos políticos y diplomáticos destinados a la resolución de crisis en las que se juega la institucionalidad de un país. Estos recursos son iniciativas o acciones de protagonismo impulsadas por un tercero, separadamente, o de manera conjunta con otro u otros actores<sup>2</sup>. Para la concreción de alguno de estos recursos, consideramos valioso tener en cuenta el poder blando de la atracción y persuasión de un actor (Nye, 2004. 2011. Womack, 2005) para modificar el comportamiento de otros según determinadas situaciones y condiciones (Schunz, 2010:25), en suma el contexto, y representar lo que Michael Barnett y Raymond Duvall (2005:55) denominan el poder productivo de un país<sup>3</sup>.

El grado de concreción de iniciativas o acciones de protagonismo promovidas en el ámbito externo traduce el nivel de influencia política de un país, nivel que puede ser importante, moderado o nulo. Se supone que Argentina, como potencia media, y por ser uno de los principales países de América Latina, ha estado en condiciones de desarrollar influencia en la política regional siguiendo su tradición de defensa del principio de no intervención frente a crisis intraestatales, como así también su posición de defensa de la institucionalidad democrática.

Para cumplir con el objetivo del presente estudio tratamos ocho casos de crisis políticas en países latinoamericanos, entre 2002 y 2012. La excepción ha sido la crisis de Haití de 2004, que en este trabajo desestimamos porque Argentina no tuvo una participación activa, como sucedió en los otros casos. Si bien en un principio apoyó la resolución de la OEA (Organización de Estados Americanos) de respaldo al presidente Jean-Bertrand Aristide, después el gobierno argentino asumió una actitud expectante ante la inestabilidad política y la violencia civil generada en Haití, seguida de su oposición al pedido estadounidense de enviar tropas para la fuerza multinacional que operaba en el territorio del país caribeño. Finalmente, con demora y bajo presión indirecta de Brasil y Chile, decidió formar parte de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití<sup>4</sup>.

### **En el centro de la escena**

De los ocho casos estudiados de crisis política en países latinoamericanos, hubo dos en los que Argentina participó activamente y al mismo tiempo ejerció una influencia importante para defender la democracia de esos países. Nos referimos a las situaciones de Bolivia en 2003 y de Ecuador en 2010. La participación de Argentina ante una y otra crisis tuvo matices. Su gravitación en Bolivia fue compartida con Brasil en un claro ejemplo de cooperación política entre los dos países, para resolver un proceso en el cual la agitación social y la violencia ocuparon un lugar decisivo. En cambio, en el caso ecuatoriano, la iniciativa de Argentina fue propia bajo la cobertura

de Unasur, más allá de que la crisis tuvo una duración fugaz de rápida resolución. La gran disparidad entre una y otra situación fue que los intereses nacionales de Argentina estuvieron mucho más en juego en el escenario boliviano que en el ecuatoriano.

En la denominada “guerra del gas” que sumió a Bolivia en un caos institucional, tanto Argentina como Brasil tuvieron por objetivo fundamental defender la estabilidad política del vecino país. Por un lado había una cuestión de principios, que era sostener la democracia en la región, y por el otro la necesidad de los socios mayores del Mercosur (Mercado Común del Sur) de asegurarse el abastecimiento del gas boliviano. En ese momento Argentina y Brasil eran los principales clientes de las exportaciones de gas de Bolivia que llegaban a casi 500 millones de dólares. Paralelamente se preveía que tales clientes iban a incrementar la demanda gasífera por el desarrollo brasileño y la recuperación económica argentina.

La decisión conjunta de los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Lula da Silva de enviar “observadores” a La Paz para acompañar una salida institucional también estaba relacionada con otras dos cuestiones. Para Brasil era esencial que el plan de inversiones de Petrobras Bolivia, iniciado en 1995, no corriera riesgo alguno porque estaba asociado a la creciente demanda energética de San Pablo. Para Argentina, encerrada en el *default*, en su debilidad interna y vulnerabilidad internacional, era crucial seguir contando con el gas boliviano para exportarlo a Chile a través de la empresa Pluspetrol (Villegas, 2004). Se debe tener muy en cuenta que en esa época, el 10% aproximadamente del total de lo enviado por Argentina al exterior tenía como destino el mercado chileno, siendo el gas y demás hidrocarburos gaseosos el principal producto exportado al país trasandino.

Lo resuelto por Kirchner y Lula de enviar a Eduardo Sguiglia y Marco Aurelio García como “observadores” no fue casual. Se enmarcó en la afinidad política que había entre ambos presidentes, y en las coincidencias logradas por ellos en la Cumbre de Brasilia de junio de 2003. También los reunía el propósito común de rechazar el proyecto norteamericano del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Otro motivo convergente era la preocupación por la propuesta del consorcio Pacific LNG, integrado por las empresas transnacionales Repsol-YPF, Panamerican Gas y British Gas, avalado por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada que, bajo el argumento de diversificar la provisión de gas hacia el norte por el Pacífico, podía restarle abastecimiento a Argentina y Brasil<sup>5</sup>.

Por supuesto que la mayor preocupación era de Lula porque Bolivia dependía cada vez más del mercado brasileño. En esa instancia el contrato de Acuerdo General de Venta de Bolivia con Brasil representaba el 7.9% del total de las reservas disponibles del territorio del altiplano, mientras que el contrato con Argentina, apenas el 0.6%. De todas maneras, por encima de esto, Argentina y Brasil incidieron en la normalización institucional de Bolivia colaborando para que el clima social se descomprimiera y que el vice-presidente Carlos Mesa se hiciera cargo del gobierno. Obviamente que Brasil estuvo en una mejor posición que Argentina para asumir responsabilidades regionales. Sin embargo Argentina, aun reconociendo esa diferencia, tendió a retomar el rol de actor de peso en la política latinoamericana a través de la impronta brasileña.

El escenario ecuatoriano, como señalamos más arriba, fue muy distinto al boliviano. Argentina, sobre el incidente policial ocurrido en Quito, tuvo un papel céntrico en lo que el informe de la comisión especial de Naciones Unidas definió como “un intento de desestabilización política” en perjuicio de Rafael Correa, presidente de Ecuador. Pero ese papel no lo puso en juego intermediando entre gobierno y oposición ecuatoriana. Por un lado eso podría haber sido interpretado como una intromisión en asuntos internos del país en crisis. Por otro lado, el conflicto tuvo una precipitada solución que desactivó la preocupación internacional, y sólo perduró la polémica sobre si había sido un intento de golpe de Estado o no.

El citado papel desempeñado por Argentina se basó en convocar de manera urgente en Buenos Aires a una cumbre de presidentes de Unasur, con el fin de condenar el episodio vivido por Correa y bregar por las instituciones democráticas de Ecuador. La intención de la presidenta argentina, Cristina Kirchner, fue que Unasur impidiera que la crisis ecuatoriana prosperara y siguiera el camino recorrido por Honduras, que implicó la destitución del gobierno constitucional de Manuel Zelaya, en 2009. El propósito de la convocatoria fue coordinado conjuntamente con su esposo Néstor Kirchner, entonces secretario general de Unasur, y tuvo la adhesión inmediata de los países miembros de esta institución. Si bien es cierto que Naciones Unidas, OEA y ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) habían condenado el incidente, como así también Estados Unidos, la decisión argentina de poner a Unasur en estado de alerta fue oportuna y positiva.

Por otra parte logró que una comisión de cancilleres viajara a Quito para respaldar a Correa. Fue un gesto consensuado y valioso porque esa comisión obró en nombre de Unasur y, sobre todo, demostró ser una acción ejecutiva de esta organización regional. A pesar de las grandes diferencias con lo sucedido en Honduras, Unasur tuvo la ocasión de marcar su presencia frente a actitudes y decisiones distintas a las que podría haber adoptado, por ejemplo, la OEA. Vale tener en cuenta que Cristina Kirchner planteó la iniciativa mientras Lula se encontraba en plena campaña electoral. En verdad, el interés nacional brasileño sobre Ecuador era muy superior al argentino. Pero Brasil percibió que la situación en Quito no pasaba a mayores, lo cual le permitió a Argentina ampliar su margen de participación en la crisis, teniendo connotación de liderazgo. Un liderazgo que, al tener la particularidad de apoyarse en Unasur, se invistió de institucionalismo internacional y en este sentido exhibió eficacia.

En 2003, Kirchner acentuó el bilateralismo argentino-brasileño acompañando el ímpetu cobrado por Lula, e inaugurando un momento político sumamente especial entre ambos países, lo cual fortaleció la posición común que sostuvieron frente a la crisis boliviana, en gran medida movidos por la necesidad del abastecimiento gasífero. Ambos promovían el principio de no intervención en los asuntos internos de un país, sin embargo la función de “observadores” de Sguiglia y García significó tratar con distintos actores de la política doméstica boliviana, por encima de la gestión gubernamental de Sánchez de Lozada.



No fue así en el caso ecuatoriano, en el cual se desestimó considerar las protestas y demandas de opositores al gobierno, y en cambio se salvaguardó el ejercicio de la presidencia en manos de Correa. Por otra parte, la convocatoria de Argentina a una cumbre de presidentes sudamericanos a través de la entonces flamante Unasur no tuvo razones económicas vinculadas al destino de Ecuador, sino que representó la posibilidad de hacer valer el factor político de la integración comprometiendo a los países de la subregión a custodiar la democracia.

### **Tentativas a mitad de camino**

Argentina también participó activamente en otras dos crisis domésticas como las de Bolivia y Paraguay, en 2008 y 2012, respectivamente. Sin embargo, en ambos casos tuvo una influencia moderada. En el intento de separatismo que se produjo en Bolivia, Argentina rápidamente apoyó al gobierno de Evo Morales potenciando la custodia de la democracia. Por cierto el parentesco político entre Cristina Kirchner y el presidente boliviano tuvo que ver. Además de la relación interpersonal, Argentina y Bolivia en ese momento coincidían en que uno y otro tenían una mala relación con Estados Unidos. Uno, por la cuestión confusa de la valija cargada de dólares llevada por Antonini Wilson de Caracas a Buenos Aires, y otro por la expulsión del embajador norteamericano Philip Goldberg, acusado de inmiscuirse en los asuntos internos de Bolivia.

El activismo diplomático desplegado por Argentina se concentró en la necesidad de realizar una cumbre de presidentes de América del Sur, lo cual no fue fortuito. Si bien Argentina no suscribía oficialmente la tesis de Morales y de Chávez de que Estados Unidos organizaba conspiraciones golpistas contra algunos gobiernos latinoamericanos, había asumido una actitud defensiva frente a la eventual amenaza de inestabilidad política hacia ella, detrás de la cual veía intereses norteamericanos. De manera que creía en el multilateralismo regional para frenar objetivos del hegemon. En esta instancia no concordó con Brasil que desistía de organizar una cumbre de presidentes, y en su lugar proponía el envío de una comisión internacional para “colaborar” en la resolución del conflicto boliviano entablando una negociación entre gobierno y oposición, lo cual Morales rechazaba férreamente.

Si bien se impuso la propuesta de concretar la cumbre en el marco de Unasur, fue Brasil quien supo predominar en el curso de las decisiones que se adoptaron en la misma, realizada en Santiago. La “Declaración de La Moneda” respaldó al gobierno de Morales y rechazó la idea del desmembramiento territorial de Bolivia, y de esta forma las posiciones de Chile y Venezuela -opuestas entre sí- no prosperaron. Brasil fue quien descartó el pedido de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, de solicitar la participación de la OEA, como la moción de Chávez de mencionar en la declaración el repudio al intervencionismo estadounidense. La diplomacia brasileña bregó por un resultado veloz y práctico para alejar la guerra civil y conservar el abastecimiento de gas boliviano. Argentina, que también estaba animada por este propósito, acompañó el equilibrio diplomático pergeñado por Brasil<sup>6</sup>.

Argentina había procurado, inicialmente, tal equilibrio entre lo que pretendía Chile y Venezuela. En ese momento tuvo la posibilidad de liderar la cumbre de la que no

estaba convencido Brasil. Coincidió con este país en rechazar la participación de la OEA, y por pragmatismo desistía de profundizar su tensión con Estados Unidos, a pesar de las sospechas sobre las conspiraciones de Washington en países latinoamericanos. Sin embargo, la relación estrecha con Venezuela le marcó agenda, y tal relación la ubicó en uno de los extremos en que se dividía el arco sudamericano. Sobre todo porque durante el desarrollo de la cumbre, cobró repercusión política el juicio que se realizaba en Miami relacionado con la valija de Wilson que, supuestamente, había portado dinero venezolano destinado a la campaña electoral de Cristina Kirchner. Este episodio, sobre el cual también hubo retórica confrontativa, a Argentina le restó la preponderancia que había tenido en el comienzo de la crisis boliviana. Si bien en tal comienzo tradujo influencia, ésta fue apenas moderada porque no tuvo autoridad política suficiente para conducir la negociación sobre el documento que finalmente se denominó “Declaración de La Moneda”.

En la crisis paraguaya que terminó con la destitución de Lugo, Argentina también ejerció una influencia moderada. El gobierno argentino desplegó sobre el problema político de su vecino una fuerte convicción por el multilateralismo y el institucionalismo internacional. Desde esta convicción -puesta de manifiesto previo a la remoción de Lugo y luego de ocurrida la misma- Cristina Kirchner decidió condenar el hecho etiquetándolo de golpe parlamentario, y al mismo tiempo promovió la suspensión de Paraguay como Estado Parte del Mercosur y como Estado miembro de Unasur. En esa circunstancia existió una clara convergencia diplomática entre Argentina y Brasil para sancionar políticamente a Paraguay, a lo cual se sumaron otros países.

Las acciones decididas por las citadas instituciones regionales no pudieron revertir las relaciones de poder dominantes al interior paraguayo. Al contrario, reforzaron tales relaciones encendiendo nacionalismo y rechazo al Mercosur y Unasur. El fracaso de la comisión de cancilleres que Unasur envió rápidamente a Asunción para garantizar la estabilidad democrática fue un freno contundente a la pretensión de Argentina y Brasil de sostener la presidencia de Lugo. A esto se debe añadir el silencio del gobierno norteamericano de Barack Obama aceptando lo sucedido en Paraguay. Aquellas relaciones de poder de la política paraguaya hicieron que el vice-presidente Federico Franco asumiera el gobierno, convocara a elecciones y permitiera el retorno del Partido Colorado a la conducción del país.

Después de las cumbres, la 43<sup>o</sup> del Mercosur y una Extraordinaria de Unasur, ambas realizadas en Mendoza a fines de junio de 2012, a través de las cuales se suspendió a Paraguay en ambas estructuras institucionales, Argentina conservó la actitud penalizadora hacia el gobierno de Franco, mientras que Brasil fue modificando su posición al priorizar los intereses económicos que tenía con Paraguay. Este cambio explica la razón por la cual en Mendoza la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, abonaba la sanción política a Asunción pero rechazaba la sanción económica. La medida brasileña fue seguida por otros países, por ello no fue extraño que en la sexta reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA la mayor parte de los estados miembros desistiera de acordar sanciones a Paraguay, como sugerían Argentina, Ecuador y Nicaragua. En la situación paraguaya, como en la boliviana mencionada

precedentemente, al gobierno argentino no le alcanzó la influencia que desarrolló para imponer sus objetivos. En ambos casos la aparición de Brasil como potencia regional fue notoria para recortar las intenciones de Argentina.

### **Giros adversos**

Hubo cuatro situaciones de inestabilidad democrática en Latinoamérica en las que, si bien Argentina tuvo participación activa colaborando en la búsqueda de soluciones institucionales, su influencia para concretar iniciativas o acciones de protagonismo propias fue nula. Esas situaciones fueron las de Venezuela en 2002-2003, Bolivia y Ecuador, ambas en 2005, y Honduras, en 2009. Obviamente que entre estas crisis hubo diferencias importantes: sobre las razones por las cuales se produjo cada una de ellas, como sobre el derrotero que tuvieron en tanto proceso de inestabilidad democrática. En los casos de Venezuela y Bolivia, Argentina tuvo un problema con la aplicación del principio de no intervención. En el primer caso excedió la consideración de tal principio, mientras que en la situación boliviana lo desconoció. En tanto que para las crisis de Ecuador y Honduras, el problema lo tuvo en haber sobreestimado las posibilidades reales de las instituciones internacionales.

#### **a) La cuestión del principio de no intervención:**

Argentina en 2002, a pesar de estar atravesando una profunda crisis política y de estar inmersa en una gran indefensión como consecuencia de encontrarse en cesación de pagos de deuda externa, se interesó por defender la democracia venezolana cuando Chávez fue destituido y luego reasumió la presidencia. Para la situación venezolana, el gobierno provisional de Eduardo Duhalde se apoyó en la postura de la OEA y de Estados Unidos, que impulsaba el llamado a elecciones para normalizar las instituciones del país caribeño.

Una vez que el gobierno de George Bush modificó su posición frente a la iniciativa brasileña de formar el Grupo de Amigos de Venezuela, lo mismo hizo la OEA pero no Argentina, que conservó la suya. Estados Unidos le cedió la responsabilidad de la estabilidad regional a Brasil, pues su foco estaba en la persecución del terrorismo internacional en Afganistán e Irak y, por otra parte, porque necesitaba del abastecimiento petrolero de Venezuela. Paralelamente la propuesta de Brasil tuvo que ver con su proyecto sudamericano, como así también con los intereses económicos que movilizaban sus relaciones bilaterales con Caracas. En ese momento Argentina no tenía las inquietudes económicas que el hegemon abrigaba sobre Venezuela, ni las pretensiones de su vecino brasileño, y sólo pugnaba más por la armonía democrática de este país que por el respaldo a Chávez en particular<sup>7</sup>.

Argentina no revisó la evolución de la situación venezolana y el papel desempeñado por el Grupo de Amigos; sobre todo desatendió el objetivo de Lula -como presidente electo y luego en ejercicio- de sostener a Chávez en el gobierno. No abandonó su participación en la cuestión porque ratificó su compromiso con la democracia, después de haber liderado con México la condena al golpe de abril de 2002, en el ámbito de la XVI Cumbre del G-Río (Grupo de Río). Duhalde insistió en el llamado



a elecciones anticipadas, que era el reclamo de uno de los sectores de la sociedad venezolana, hasta el punto de que en marzo de 2003 auspició el viaje del ex-presidente Raúl Alfonsín a Caracas, para que se convirtiera en “componedor” de la política doméstica venezolana, entre oficialismo y oposición. Pero la propuesta argentina no fue acompañada por otros actores internacionales, los cuales prefirieron depositar la confianza en el Grupo de Amigos que terminó por garantizar la permanencia de Chávez en el gobierno.

En 2005 Argentina repitió su participación en Bolivia y en Ecuador en resguardo de la democracia y la estabilidad regional. En el caso boliviano se reprodujo la “guerra del gas” de 2003, y el gobierno argentino -en la nueva ocasión- no compartió una acción conjunta con Brasil, como la que había emprendido en aquella instancia. En 2005 Kirchner todavía no había asimilado el proyecto brasileño de creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), de diciembre de 2004 (Miranda, 2009:177). Tampoco había asumido la indiferencia de Brasil al planteo del ministro de Economía, Roberto Lavagna, de reformular variables macroeconómicas del Mercosur en busca de una complementación industrial y de una distribución equitativa de la inversión extranjera, presentado en setiembre de ese año. Pero hubo otra cuestión que también talló a la hora de realizar una gestión pacificadora en Bolivia, muy diferente a la tramitada por Brasil, que nuevamente lo hizo a través de Marco Aurelio García.

El gobierno argentino engendró un entendimiento directo con Evo Morales, que se había transformado en el dirigente opositor con más posibilidades de acceder a la presidencia de Bolivia frente al creciente vacío de poder en que se encontraba la administración de Carlos Mesa, luego de ver frustrada su ley de hidrocarburos. Además del ascenso político de Morales, Kirchner consideraba que el Movimiento al Socialismo, de convertirse en gobierno, iba a cumplir el objetivo de nacionalizar los hidrocarburos bolivianos, lo cual -obviamente- marcaba una distancia con Brasil, preocupado por las inversiones de Petrobras y sus planes de expansión en el país del Altiplano. Isaac Rudnik, dirigente social que se desempeñaba en la Subsecretaría de Política Latinoamericana de la cancillería argentina, fue elegido por Kirchner para entenderse directamente con Morales bajo la excusa de ser “observador” de la situación boliviana.

Sin embargo, esta decisión afectó las relaciones interestatales entre Argentina y Bolivia, pues el gobierno de Mesa vio en la actividad de Rudnik una clara intromisión en los asuntos internos de su país, lo que implicó el rechazo al “observador” y la consecuente tensión entre ambos países. Este episodio contrastó con la misión que llevaba a cabo García, el cual en nombre de la CSN se erigió en el único referente internacional de la pacificación institucional de Bolivia. La gravitación del enviado brasileño fue evidente, y esa gravitación se vio en el respaldo que le prestaron otros países. Como señalamos más arriba, Argentina no formó parte de ese peso internacional con su socio mercosureano, como había sucedido en 2003. Además, el gobierno argentino puso de manifiesto una actitud de doble estándar ante la crisis boliviana.

En el momento del conflicto político el canciller Rafael Bielsa rechazó la idea de injerencia en los asuntos domésticos de Bolivia. Lo hizo en Florida, en el 35° período

ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, apoyándose en el artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana para desestimar la posición de Estados Unidos, desde la cual Washington pretendía facultar la intervención del organismo hemisférico en el país sudamericano. Este contraste de posturas para un mismo tema fue evidente cuando Kirchner decidió el retorno de Rudnik a Buenos Aires para recuperar el crédito internacional, al acoplarse a la misión de Naciones Unidas coordinada por José Ocampo, y de la cual también formaba parte García. Pero la crisis había sido resuelta, y todas las acciones alentadas por el gobierno argentino quedaron muy lejos de la solución de tal crisis.

### **b) El sobreestimar las organizaciones internacionales:**

Mientras la situación boliviana estaba en plena ebullición política y social, la Asamblea Nacional de Ecuador, en una confusa secuencia de acontecimientos, destituyó “por abandono” del cargo al presidente Lucio Gutiérrez, en abril de 2005. Brasil y la OEA fueron los actores externos que tuvieron la mayor participación en la crisis ecuatoriana. Las acciones brasileñas fueron extremadamente pragmáticas para proteger sus intereses en territorio ecuatoriano, pues sin dudarle le brindó refugio a Gutiérrez en la embajada en Quito, logró el salvoconducto y le otorgó asilo político al presidente depuesto, todo esto sin acuerdo previo con otros países de la región y sin invocar preceptos de algún medio multilateral. Ecuador recobró la tranquilidad social y las instituciones funcionaron, a pesar de que el gobierno de Alfredo Palacio no era reconocido internacionalmente.

La amenaza a la democracia ecuatoriana también movilizó a la OEA. Pero el organismo regional se encontraba sin capacidad de gestión al estar inmerso en una lucha interna para cubrir la Secretaría General, por renuncia de Miguel Ángel Rodríguez. Por otra parte, la OEA fue cuestionada tanto por Gutiérrez como por quienes lo removieron, bajo el argumento común de que el organismo había ignorado la situación de violencia e inestabilidad del país. Asimismo desde diversos sectores de la política ecuatoriana se consideró que la decisión del Consejo Permanente de la OEA de enviar una misión indagatoria a Quito, encabezada por el secretario general adjunto, Luigi Einaudi, fue a destiempo en relación con la evolución de la crisis. A esto se añadió el empecinamiento norteamericano, por un lado en no reconocer a Palacio como presidente, y por otro en pedir un llamado a elecciones anticipadas.

El gobierno argentino, luego de seguir los pasos de Chile y México, cifró sus expectativas en la OEA. Su intención era que los países del G-Río, en clave de coalición diplomática, presionaran al organismo hemisférico para aplicar en Ecuador la Carta Democrática Interamericana. Pero no tuvo eco en la OEA, y al respecto hubo tres razones. Una fue que los promotores de la participación de la organización multilateral, es decir Chile y México, quedaron satisfechos con la misión de Einaudi. Otra razón fue que no quedó claro si Gutiérrez había solicitado la intervención de la OEA, según lo prescripto en los estatutos de la misma. La tercera, por cierto sustancial, fue que la organización hemisférica no tenía resuelta la compatibilidad entre el principio de no injerencia en los asuntos internos de un país y la aplicación de la Carta Democrática

Interamericana<sup>8</sup>. Por encima de estas razones, Argentina no obtuvo las respuestas esperadas a su intención de multilateralizar el problema de Ecuador, mientras la paz y la democracia prestamente sobrevivían en este país<sup>9</sup>.

El no poder hacer valer la interposición de una institución internacional fue un sabor amargo para Argentina frente a las amenazas del sistema democrático: lo padeció -como hemos analizado- en la situación ecuatoriana de 2005, y también en la crisis hondureña cuando Zelaya fue expulsado de la presidencia. Sobre lo sucedido en Ecuador, el gobierno argentino prácticamente no fue acompañado por otros países a pesar de las coincidencias legalistas que hubo en la retórica, mientras que en el caso de Honduras, si bien compartió el objetivo institucionalista con algunos actores, perdió protagonismo y fuerza en un escenario en el cual, como afirma Raúl Benítez Manaut (2009), el realismo -una vez más- superó el principismo.

En efecto, Estados Unidos desconfió de la gestión de José Insulza, secretario general de la OEA, no vio un futuro cierto para sus intereses en la misión conciliadora emprendida por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, y modificó su posición inicial de condena a la destitución de Zelaya a la que había calificado de ilegal, por otra de consentimiento al gobierno de facto de Roberto Micheletti<sup>10</sup>. Así Obama resolvió la crisis, privilegiando el diseño estratégico norteamericano sobre el hemisferio, y contrariando las condenas al derrocamiento avivadas por él mismo, Naciones Unidas, Unión Europea y OEA<sup>11</sup>. Justamente en esta organización hemisférica varios países latinoamericanos defecionaron de su posición de rechazo a la remoción de Zelaya, lo cual produjo una división al interior de esta organización entre los que conservaban la actitud condenatoria -que era el caso de Argentina- y los que fueron desinteresándose del tema.

Argentina había apostado a la estabilidad de Zelaya creyendo en la OEA, lo cual fue pertinente y determinante en los primeros días del conflicto. Su principal arma argumentativa fue impulsar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. En este esquema promovió e integró una comisión de apoyo al presidente depuesto para concretar el regreso a su país y al gobierno. Cristina Kirchner junto a Correa, Lugo, Insulza y el presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas, Miguel D'Escoto, planearon viajar a Tegucigalpa con Zelaya. También desde el punto de vista diplomático, Argentina alentó la coordinación de acciones con Chile y Ecuador para que los países latinoamericanos no reconocieran el gobierno de Micheletti. Al respecto, en el seno del Mercosur propuso que el bloque le reclamara institucionalmente a la OEA la implementación de sanciones económicas a Honduras, mientras este país no retornara a la situación anterior de la destitución de Zelaya.

Frente a la crisis hondureña el gobierno argentino tuvo un fuerte ejercicio principista. En la 64<sup>a</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, en setiembre de 2009, buscó el respaldo institucional de esta organización, planteando la necesidad de la visibilidad del multilateralismo a través de "efectivos resultados". Sin embargo, a esa altura del conflicto, los objetivos de las partes en pugna estaban volcados en una negociación independiente de las instituciones internacionales. Después del fracaso de la comisión de apoyo al retorno de Zelaya que no pudo viajar a Tegucigalpa, lo cual puso

a la OEA en calidad de ineficaz, como así también de la negación desde el Mercosur a pedir sanciones económicas al gobierno de Micheletti, la mayor parte de los países de la región -indirectamente- desactivó el principismo sostenido por Argentina, máxime cuando el subsecretario de Estado norteamericano para Asuntos Hemisféricos, Thomas Shannon, arbitró la salida de la crisis hondureña hacia fines de octubre de 2009<sup>12</sup>.

En las cuatro crisis domésticas -como señalamos más arriba- la participación de Argentina fue activa, pero falló a la hora de hacer prosperar sus iniciativas o acciones de protagonismo relacionadas con soluciones a tales crisis. Es posible advertir que en los casos de Venezuela y Ecuador existió un problema de percepción del gobierno argentino sobre la evolución de cada uno de estos conflictos internos y sobre los intereses económicos que movieron a los principales actores, es decir Brasil y Estados Unidos. En cambio, en la crisis boliviana la influencia del gobierno argentino fue fallida, al hacer un cálculo político en base a supuestos ideológicos, que en lugar de contribuir a morigerar la tensión doméstica, lo alejaron de los aportes que podía plantear para resolver el problema institucional. Tampoco en la situación hondureña su influencia prosperó, pues depositó toda su estrategia en las organizaciones internacionales cuando la mayor parte de los países de la región habían dejado de creer en estas organizaciones para la solución de la crisis del país centroamericano.

### **Conclusión**

Argentina estuvo comprometida con la institucionalidad democrática en América Latina, y en cada crisis política de países de la región participó activamente en apoyo de tal institucionalidad. El procedimiento que utilizó para el impulso de sus iniciativas o acciones de protagonismo tuvo un formato heterogéneo. En algunos casos siguió la tradición del principio de no intervención en los asuntos internos de un país. En los conflictos domésticos de Ecuador en 2005 y 2010, como de Bolivia en 2008 y en el de Honduras, el gobierno argentino rechazó la idea de que la resolución de las crisis pasaba por una negociación entre oficialismo y oposición. Sostuvo la tesis de respaldar el gobierno elegido democráticamente, y apelar a la participación de actores multilaterales como Unasur y OEA para reforzar tal apoyo.

En otros casos, en cambio, apeló a la política de “colaborar” para que oficialismo y oposición negociaran una salida institucional del conflicto interno que los afectaba. Esta política la aplicó en las crisis de Venezuela, Bolivia en 2003 y Paraguay. En la situación paraguaya también recurrió a instituciones internacionales como Mercosur y Unasur para presionar sobre las relaciones de poder de ese país. Vale consignar que en varios casos, tanto en los que siguió la tradición del principio de no intervención, como en los que asumió la función de “colaborar”, Argentina compartió objetivos y acciones con Brasil. No compartió acciones en el conflicto doméstico de Bolivia en 2005, en el cual el gobierno argentino contrarió la tradición al inmiscuirse en la política interna de este país, una vez que mostró su preferencia por un sector de la oposición al gobierno.

Por encima de si Argentina siguió la tradición del principio de no intervención, o bien si se apartó de la misma, y más allá de su compromiso por la institucionalidad

democrática, en casi todos los casos estudiados encontramos que el grado de concreción de sus iniciativas o acciones de protagonismo para asistir a la resolución de las crisis políticas ha sido limitado. Sólo a través de la iniciativa que alentó para superar la crisis de Ecuador en 2010, como el protagonismo que tuvo en Bolivia en 2003 junto a Brasil, demostraron que Argentina contaba con una influencia importante. En cambio, en los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en 2005, y Honduras, el gobierno argentino careció de influencia política. Evidenció falta de poder internacional. Precisamente en los conflictos de Bolivia en 2008 y en el de Paraguay, si bien gravitó en buena parte de ambos procesos de inestabilidad institucional, no logró sostener las iniciativas y acciones que había generado, pasando a ocupar un segundo plano en las dos situaciones.

Su capacidad de influir para desenvolver poder convenciendo a otros actores, o bien negociando de la mejor forma posible sus iniciativas o acciones, estuvo disociada de la capacidad de atracción. Así, siendo potencia media y uno de los principales países de América Latina, renunció a desarrollar influencia contradiciendo lo realizado en otras épocas, algunas rigurosamente adversas desde el punto de vista de la política internacional, en las cuales supo promover capacidad de persuasión con un aceptable grado de concreción de sus iniciativas o acciones de protagonismo. Justamente en las crisis políticas latinoamericanas, el ejercicio de poder blando era una opción cierta para cooperar en las respectivas soluciones institucionales, y sin embargo Argentina, en la mayor parte de estas crisis, no supo encauzar su participación activa detrás de tal opción, o bien no quiso investirse de potencia media.

Los problemas del gobierno argentino para dinamizar la atracción y en consecuencia la persuasión estuvieron relacionados con la débil interacción diplomática que estableció con otros actores. Los ocho casos estudiados ponen de manifiesto que creyó que la sola atención generada por su defensa del principio de no intervención o del valor democrático era suficiente para que sus iniciativas o acciones políticas despertaran la aprobación de terceros, y por lo tanto lograr los acuerdos sobre las mismas. Sin embargo, fue claro que salvo exiguas excepciones, no promovió o profundizó el intercambio sistemático de puntos de vista sobre objetivos e intereses a través de sus relaciones bilaterales, más que multilaterales. Descuidó negociar lo que proponía, lo cual implicó restar poder para sí y consideración de parte de la diplomacia de otros países. Es posible señalar que tanto el carácter reactivo de la política exterior como su bajo perfil le impidieron estimar que el poder no sólo era posesión, también era relacional.



## NOTAS

- <sup>1</sup> En algunos casos, para representar la destitución de presidentes, se utilizó el concepto de golpe de Estado. Según Rafael Martínez (2014:209-201), los golpes de Estado siguen existiendo como “ataque al poder ejecutivo”; lo que cambiaron fueron “las técnicas, procedimientos e instrumentos”. En el presente siglo se han “transformado en un acto pretendidamente legal y no violento”.
- <sup>2</sup> Entendemos por iniciativa la propuesta de proyectos políticos, estructuras de gobernanza, elaboración de documentos, convocatoria de cumbres o reuniones de alto nivel, y por acciones de protagonismo la integración de misiones, comisiones, formación de agenda o liderazgo de la misma.
- <sup>3</sup> Con respecto al poder blando o suave, aparte del debate teórico sobre su relación con el poder duro y el real peso que tiene en una política exterior, es cierto que se discute el alcance del mismo en las potencias medias o regionales en cuanto a las posibilidades de ejercerlo. Sin embargo, coincidimos en que “no se puede negar la eficacia de la seducción -más que de la coerción- en las negociaciones y relaciones internacionales” (Morales Ruvalcaba, 2012:14).
- <sup>4</sup> El “compromiso asumido por Brasilia y Santiago en la misión fue el catalizador de la decisión y... Argentina no quiso quedar afuera” (Torchiaro, 2007:39-40). Ver Gilda Follietti (2005).
- <sup>5</sup> Ver Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia, 2002.
- <sup>6</sup> Argentina, además de acompañar a Brasil en el respaldo a Morales para asegurarse el gas, no podía soslayar la posibilidad del efecto migratorio en el caso de un eventual estado de guerra en territorio boliviano (Malamud y García Encina, 2008).
- <sup>7</sup> La OEA había propuesto la figura de la mediación siguiendo lo dispuesto por la Carta Democrática Interamericana para quebrar la polarización de la política venezolana (Omaña, 2008).
- <sup>8</sup> La Carta Democrática Interamericana cosechó elogios como prédica declarativa, pero críticas para ser aplicada por la OEA a la hora en que esta organización debió enfrentar una “alteración democrática” en algún país del hemisferio, sobre todo cuando tuvo que apelar al artículo 20 de la mencionada carta. En suma, la OEA no ha podido evitar crisis institucionales latinoamericanas. Ver Susanne Gratius (2005) y Neus Ramis (2010).
- <sup>9</sup> Finalmente, en el seno de la OEA, Argentina terminó convalidando la situación ecuatoriana al respaldar el informe presentado por el embajador suplente Jaime Martínez Barberis (Montgomery-Smith, 2015).
- <sup>10</sup> También, el gobierno norteamericano se ocupó de desbaratar el intento brasileño de sostener a Zelaya al señalar que su participación le restó credibilidad ante otros países latinoamericanos, en parte, por haber otorgado asilo al presidente depuesto (Crandall, 2011).
- <sup>11</sup> Al respecto, ver Jorge Domínguez (2010:250-251).
- <sup>12</sup> La óptica estadounidense nos dice que Brasil, más allá del principismo que enarbó Argentina, fue quien complicó el abordaje de la crisis hondureña a través del protagonismo de Lula que finalmente resolvió Washington (Farnsworth, 2015).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldwin, David (2002) “Power and International Relations”, en Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas y Simmons, Beth (eds) *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, pp.273-297.
- Barnett, Michael y Duvall, Raymond (2005) “Power in International Politics”, *International Organization*, n° 59, pp. 39-75.
- Benítez Manaut, Raúl (2009) “La crisis de Honduras y el sistema interamericano: el triunfo del realismo sobre los principios”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol.9, n°4, pp.75-84.
- Crandall, Russell (2011) “The Post-American Hemisphere: Power and Politics in an Autonomous Latin America”, *Foreign Affairs*, vol.90, n°3.
- Domínguez, Jorge (2010) “La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina”, *Foro Internacional*, vol. L, n°2, pp.243-268.
- Farnsworth, Eric (2015) “America Must Take Brazil Seriously”, *The National Interest*, July-August.
- Follietti, Gilda (2005) “La participación argentina en Haití: el papel del Congreso”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, n° 1, pp.37-56.

- Gratius, Susanne (2005) ¿Puede la OEA jugar un mayor papel en la promoción de la democracia?, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, [www.fride.org](http://www.fride.org)
- Malamud, Carlos y García Encina, Carlota (2008) *Potenciales focos de conflicto bélico en América del Sur (II): ¿puede la situación en Bolivia disparar un conflicto bélico regional?*, Real Instituto Elcano, ARI N° 45/2008.
- Martínez, Rafael (2014) “Subtipos de golpes de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 108, pp.191-212.
- Miranda, Roberto (2009) “Corolario de Brasil: la Argentina sin poder en el nuevo tablero regional”, *Relaciones Internacionales*, n° 37, pp.169-186.
- Montgomery-Smith, Betsy (2015) *Democratic Crises in Latin America from 1990-2012: Explaining the Variation in Responses from Regional Intergovernmental Organizations*, Georgia State University.
- Morales Ruvalcaba, Daniel (2012) “Poder suave en relaciones internacionales: entre propagandistas, estrategas, críticos y escépticos”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, n° 7.
- Nye, Joseph (2004) *Soft Power. The Jeans to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph (2011) “The War on Soft Power”, *Foreign Policy*, Abril 12.
- Omaña, Rebeca (2008) *La OEA en Venezuela. Entre la democracia y el golpe de Estado*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ramis, Neus (2010) *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción*, Institut Català per la Pau, ICIP Working Papers 2010/07.
- Schunz, Simon (2010) “How to Assess the European Union’s Influence in International Affairs: Addressing a Major Conceptual Challenge for EU Foreign Policy Analysis”, *Journal of Contemporary European Research*, vol.6, n°1, pp.22-42.
- Singer, David (1963) “Inter-Nation Influence: A Formal Model”, *American Political Science Review*, vol.57, n°2, pp.420-430.
- Torchiaro, Luciana (2007) *Minustah: una decisión estratégica con implicancias regionales*. Proyecto MEI-Ford.
- Villegas, Carlos (2004) *Privatización de la industria petrolera en Bolivia: trayectoria y efectos tributarios*. La Paz: Plural Editores.
- Womack, Brantley (2005) “Dancing Alone: A Hard Look at Soft Power”, *Japan Focus*, noviembre.