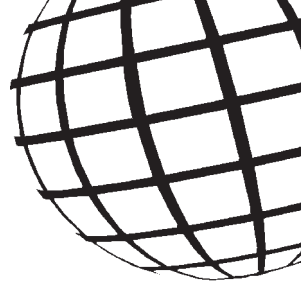


# Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media\*



**Roberto Miranda\*\***

## **Resumen:**

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones internacionales de Argentina en el presente siglo, con el propósito de determinar el estado de su condición como potencia media. Al respecto sostenemos que el país estuvo lejos de portar tal condición. El análisis lo realizamos desde cuestiones vinculadas a la permisibilidad internacional, autonomía y política exterior. Pudimos establecer las consecuencias de las alianzas selladas por el país, los costos de sus dependencias y aspectos de su poder externo. Concluimos que Argentina practicó un internacionalismo etnocéntrico que no le brindó perspectiva internacional a su recuperación económica, a pesar del contexto favorable.

## **Abstract:**

The objective of this work is to analyze international relations of Argentina in the present century, in order to determine its status as a medium-power status. In this regard we argue that the country was far from carrying such a condition. We performed the analysis from the international permissibility, autonomy and foreign policy issues. We were able to establish the consequences of partnerships that are sealed by the country, the costs of its dependencies and aspects of its external power. We conclude that Argentina practiced an internationalism ethnocentric not provided you international perspective to its economic recovery, despite the favorable context.

## **Palabras clave:**

Argentina – Potencia media – Internacionalismo etnocéntrico.

## **Key words:**

Argentina – Middle Power – Internationalism Ethnocentric.

\* Fecha de recepción: 04 de junio de 2015. Fecha de aprobación: 15 de octubre de 2015.

\*\* Investigador Independiente, CONICET. Profesor, maestría en Relaciones Internacionales, IRI, Universidad Nacional de La Plata. Profesor, Política Internacional Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. [robertoxmiranda@yahoo.com.ar](mailto:robertoxmiranda@yahoo.com.ar)

## Introducción

Con cierta regularidad a Argentina se le ha adjudicado la condición de potencia media o intermedia. Muchas veces se ha llegado a esta conclusión a través de variables clásicas, como, por ejemplo, las referidas a tamaño, recursos, nivel de desarrollo y prestigio político (Hart, 1976. Mace, Bélanger, Thérien, 1993). También ha abonado tal conclusión un listado interesante de episodios y acciones del discurrir histórico del país, que puso de manifiesto el reconocimiento internacional obtenido como portador de aquella condición. Por otra parte, la literatura académica extranjera, valiéndose de distintos indicadores y supuestos, a menudo ha identificado a Argentina como una potencia media (Holbraad, 1984. Wood, 1987. Cooper, 2012).

Pero como la definición del concepto de potencia media es difusa y polémica (Hurrell, 2000), suele haber discrepancia sobre el lugar que ocupa Argentina –al igual que otros países similares– en el sistema internacional. Algunos la etiquetan de potencia media emergente, distinta de las tradicionales (Jordaan, 2003), otros de potencia regional, entendiendo a esta condición de manera diferente a lo que es una potencia media (Rocha y Morales, 2010). También están aquellos que la excluyen de la condición de potencia, tratándose de media o bien de regional (Flemes y Wojczewski, 2011). De todos modos, Argentina ha reunido factores estructurales que la mayor parte de la literatura coincide para calificar a un país como potencia media (Hamill y Lee, 2001. Ungerer, 2007. Beeson, 2011).

Uno de esos factores tiene que ver con las capacidades materiales del país. A Argentina su capacidad económica fue la que históricamente le brindó soporte suficiente para moverse a nivel internacional, más allá de los numerosos altibajos recesivos y colapsos financieros. Otro factor ha sido el desempeño internacional. A través de este factor conformó una tradición multilateralista que varias veces la tuvo como protagonista en diversas instituciones internacionales. En este caso el poder, que deriva de la condición de potencia media, fue puesto en evidencia mediante las contribuciones realizadas por el país al sistema internacional en lo concerniente a la paz, estabilidad y cooperación, tanto mundial como regional. Sin embargo, estos factores, relacionados con la posesión de atributos y el activismo internacional, en el presente siglo han estado en crisis.

A pesar del crecimiento económico, como así también de los cambios en la economía nacional y de la importancia de las exportaciones en volúmenes y precios, Argentina no modificó su patrón de especialización comercial cen-

trado en productos primarios y manufactura de baja intensidad tecnológica. Precisamente, su participación en el comercio internacional de manufactura no basada en recursos naturales reprodujo el pasado. La débil competitividad del sector industrial y de servicios puso en claro la continuidad de una estructura productiva que al país le restó poder económico en el ámbito internacional, a lo cual es posible añadir la escasa inversión que realizó en el exterior y la extranjerización de su capital (Aspiazu, Manzanelli, Schorr, 2011).

Con respecto al desempeño internacional, Argentina ha sostenido la práctica multilateralista participando intensamente en la mayor parte de las organizaciones intergubernamentales, tanto en las viejas como en las nuevas. Sin embargo, este activismo internacional en medios multilaterales, típico de una potencia media (Stephen, 2012. Wang y French, 2013), no fue asistido por una estrategia de creación de coaliciones o bloques con países similares o de reducido calibre, que procurara articular intereses comunes (Cooper, Nossal, Higgott, 1994). Tampoco generó proyectos propios de cooperación e integración regionales en un orden internacional que era muy favorable a países de su misma estatura estatal. Por otra parte, la defensa de los derechos humanos y la democracia en tanto valores de poder blando, encuadrados en una suerte de diplomacia humanitaria, no lograron ser ponderados internacionalmente como herramientas de su política exterior, más allá de la retórica.

Argentina, a través de la capacidad económica y del desempeño internacional, no alcanzó a acomodarse como potencia media entre las restricciones que habitualmente imponen los grandes poderes y el incremento de la participación de países pequeños en diversas agendas. No logró el objetivo de “abrir nuevos espacios de maniobra” duraderos y ventajosos, apuntando a una posición autónoma en la política mundial (Yalçın, 2012:201-202) para diferenciarse como potencia media. Si Argentina no quiso cumplir con el mencionado objetivo, entonces descuidó oportunidades brindadas por el contexto externo. Si en cambio pretendió ensanchar espacios de maniobra o bien inaugurar otros, entonces no lo consiguió. De todos modos, un motivo u otro convergen en que Argentina estuvo lejos de su condición de potencia media, y al respecto es posible realizar el análisis de esta situación considerando tres cuestiones: i) el problema del aprovechamiento de la permisibilidad internacional; ii) la aspiración por construir autonomía; y iii) el papel de la política exterior en la configuración del poder internacional del país.

## Los socios

En los primeros años de este siglo Argentina se desplazó hacia un escenario de riesgo frente a terceros actores, en gran parte por el aumento de su vulnerabilidad externa. También el marco internacional de esos años, que después para ella se modificó, en un principio fue restrictivo y el país contó con un muy escaso margen de maniobrabilidad política. Sin embargo, encontró permisibilidad internacional para neutralizar presiones y exigencias de diverso tipo a través del “establecimiento de convenientes alianzas defensivas” (Jaguaripe, 1979:97). Si bien este planteo de alianzas defensivas perteneció a otra época, Stephen Walt (2009) actualizó tal planteo al señalar que la alternativa de las potencias medianas para reducir la dependencia del hegemon en el sistema unipolar era, justamente, formar alianzas con países similares o de menor peso.

Argentina creyó en las alianzas con Brasil, Chile y Venezuela. Con estos países desarrolló una importante dinámica internacional. Sin embargo, con Chile fue distinto. La alianza entre los dos países no estuvo a la altura política de la que Argentina sostenía con Brasil y Venezuela. La muy buena integración bilateral entre trasandinos, que se mantuvo incólume, no impidió que existieran diferentes tensiones y que en algunos asuntos la relación comenzara a flaquear a partir de 2004. Al gobierno argentino pareció no preocuparle esta situación. Por ejemplo, no percibió o no quiso percibir que Chile cada vez compraba menos productos argentinos e invertía cada vez menos en el territorio de su vecino.

A Argentina, las alianzas con Brasil y Venezuela le dieron la mayor permisibilidad internacional posible en una coyuntura muy especial. Pero esta permisibilidad limitó su participación en la política regional y mundial. Con Brasil, porque fue quedando gradualmente enmarcada en el proyecto sudamericano que, a través del poder blando y la habilidad diplomática, diseñó Itamaraty e impulsó el presidente Luiz Inacio Lula da Silva. Con Venezuela fue diferente. La consecuencia de esta alianza implicó para Argentina un parentesco ideológico que otros actores, como Estados Unidos, utilizaron a fin de debilitarla internacionalmente. La exclusión de Argentina realizada por el Departamento de Estado al elaborar el listado de gobiernos latinoamericanos con “visión democrática” estuvo vinculada con aquel uso. De todos modos, vale considerar por qué y cómo Argentina apoyó su permisibilidad internacional a través de Brasil y Venezuela.

### *La alianza con Brasil:*

La relación intensa de Argentina con Brasil no comenzó en el presente siglo. Ambos países, a partir de la redemocratización, iniciaron el proceso de acercamiento, amistad e integración que, en relación con el pasado, significó un gran salto cualitativo para lo que habían sido las relaciones bilaterales. Por otra parte, la continuidad del kirchnerismo en el gobierno argentino, como la del Partido de los Trabajadores en el gobierno brasileño, contribuyó al afianzamiento del lazo entre ambos países. Además de cierta afinidad ideológica, tallaron fuertemente las relaciones interpersonales entre presidentes y presidentas. En numerosas ocasiones la resolución de diferencias políticas y controversias comerciales fue posible gracias a la diplomacia presidencial.

En este marco hubo cuatro razones específicas a través de las cuales Argentina selló alianza con Brasil. Una fue el haber visto en su vecino un poder emergente reconocido como tal a nivel regional y global. Para Argentina resultó beneficiosa la posibilidad que tuvo Brasil de discutir poder con las principales potencias en las instituciones internacionales, como la de formar coaliciones diplomáticas con países de similar condición (Cooper, 2014). Implicó una intermediación positiva frente al poder céntrico, sobre todo porque Brasil se transformó en una potencia regional estimada y valorada enormemente en el mundo. En consecuencia, la alianza que Argentina estableció fue una alianza de poder, cuando puntualmente en los inicios de la centuria sus capacidades estatales estaban disminuidas.

Otra razón, muy ligada a la anterior, es que Brasil logró insertar a Sudamérica en la política y economía mundiales. América del Sur pasó a ser una prioridad de la política exterior brasileña porque a través de ella el país pudo optimizar sus vínculos internacionales y moverse en el mundo en nombre de la subregión. Este hecho, inédito para la subregión, marcó un sentido de pertenencia para todos y cada uno de los países sudamericanos que, si bien no eclipsó la tradición latinoamericanista de varios de estos, determinó una identidad política que Argentina asimiló. Más aún, tal sentido de pertenencia la invistió de una fortaleza internacional que aisladamente le hubiese sido difícil de obtener.

Una tercera razón por la cual Argentina selló su alianza con Brasil fue porque el liderazgo de su vecino le brindó a la política sudamericana una impronta autónoma con respecto a la visión hemisférica de Estados Unidos. Como señalan Alberto Rocha y Daniel Morales (2008:59), Brasil alcanzó una "independencia relativa" del hegemón, lo que le facilitó a la subregión un cli-

ma político no conocido hasta ese momento. A través de este clima Argentina acompañó a Brasil en la definición del patrón de orden regional, lo cual no fue otra cosa que el haber escoltado la iniciativa del Planalto de institucionalizar Sudamérica sin des-institucionalizar lo preexistente, por ejemplo el Mercosur.

Por último, para Argentina el mercado brasileño se convirtió en uno de los pilares fundamentales de la alianza con su vecino. A pesar de que en la primera década del siglo Argentina registró con Brasil un aumento del déficit comercial en manufacturas de origen industrial, la exportación a este país de sus productos con valor agregado –sobre todo del rubro automotriz– representó un aval a la expectativa de transformar la estructura productiva. Por su parte, el gobierno argentino creyó que una de las mejores consecuencias de la alianza con Brasil iba a ser la integración productiva entre ambos países en el ámbito del Mercosur, a través de la cual podía llegar a plasmar su proceso de re-industrialización, lo que finalmente no sucedió.

#### *La alianza con Venezuela:*

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Venezuela han tenido una muy escasa tradición, matizadas por algunos episodios excepcionales que se fueron dando a través del tiempo. Ambos países comenzaron a darle fluidez al vínculo una vez que los gobiernos kirchneristas y del presidente Hugo Chávez encontraron caminos comunes. Algunas aproximaciones ideológicas entre los dos gobiernos, como varias coincidencias políticas, alimentaron el estrechamiento bilateral. Pero lo más relevante fueron las relaciones interpersonales entre los gobernantes de ambos países, hasta el punto que se las analizó como pieza fundamental de una “diplomacia paralela”. Argentina enhebró una alianza con Venezuela que pareció circunstancial pero que finalmente perduró, y hubo al menos tres motivos que explican tal alianza.

Uno de los motivos tuvo que ver con el poder material que concentró Venezuela por los altos precios del petróleo. Además de convertirse en un recurso estratégico para el proyecto político de Chávez, el petróleo transformó al país en una potencia energética, lo cual se hizo palpable –por ejemplo– aumentando considerablemente su peso en Centroamérica y Caribe mediante el Acuerdo Petrocaribe. Para Argentina, la posesión venezolana de un medio económico fue importante porque el país caribeño, entre otros temas de agenda, le compró títulos públicos no negociables en la plaza mundial. Pero lo más relevante para el gobierno argentino fue el haber percibido que el mer-

cado venezolano era una oportunidad para exportar manufacturas y, de este modo, contribuir a la esperanza de re-industrializar el país.

Otro motivo que el gobierno argentino entendió como valioso para sostener la alianza con Venezuela fue el carácter anti-sistémico dado por Chávez a su política exterior. El presidente venezolano abogaba por un mundo multipolar, más equilibrado, respetuoso de la autodeterminación de los pueblos y fundado en el principio de solidaridad (Pennaforte, 2013). Al mismo tiempo esgrimía un planteo anti-hegemónico cuya práctica consistía en confrontar con Estados Unidos, a pesar de que más de la mitad de las exportaciones venezolanas tenía al hegemón como destino. La retórica y actitudes de Chávez contra Estados Unidos fueron un soporte internacional indirecto del que se valió Argentina para tratar de contrarrestar la presión norteamericana y, sobre todo, para referenciar a través de ese discurso y comportamiento los cuestionamientos que a Washington no le podía propinar de manera abierta.

El tercero de los motivos fue el haber visto en Venezuela una alternativa para contrabalancear la autoridad que Brasil iba tejiendo mediante su liderazgo regional. Una vez que fracasó la idea del eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas imaginada en marzo de 2005, el gobierno argentino impulsó la incorporación de Venezuela al Mercosur. Prefirió una alianza fuerte con Chávez en lugar de formar parte del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), principalmente porque creyó que ambos países podían revertir el letargo en el que se hallaba el Mercosur a pesar de que Venezuela, debilitada económicamente desde 2008 como consecuencia de la crisis financiera mundial, comenzó a depender cada vez más de Brasil. Así Chávez, multilateralmente, se encolumnó detrás del liderazgo brasileño, pero siguió apoyando sin condicionamientos la relación bilateral con Argentina, lo cual, si bien pareció ser importante para el gobierno kirchnerista, no fue suficiente para contrarrestar la influencia de Brasil.

## **Las dependencias**

Las relaciones internacionales de Argentina en gran medida estuvieron determinadas por los vínculos bilaterales que tenía con Brasil, China y Estados Unidos. Con respecto a Brasil entendemos que la alianza era un capítulo diferente a la estructura de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas. La alianza respondió a una necesidad política, básicamente argentina dada su vulnerabilidad externa como tratamos más arriba, mientras que en la estruc-

tura bilateral talló la complejidad económico-comercial entre ambos países. En este sentido, la evolución de tal estructura tuvo que ver con la relación de uno hacia el otro en términos de poder económico, la cual quedó expuesta en las consecuencias que arrojó para Argentina tal bilateralismo, como luego analizaremos.

En los vínculos con los tres países citados predominaron distintas variables sobre las cuales el gobierno argentino tendió a demostrar decisiones relacionadas con el concepto de autonomía. Un precepto teórico orientado a países periféricos nos dice que “el éxito de una política exterior se mide en función de si alcanza o fortalece la condición de autonomía, y se considera que fracasa o tiene efectos negativos si, como resultado de una consecuencia no buscada, ha reforzado o ahondado la situación de dependencia” (Gil Villegas, 1989:670). Por su parte, Andrew Hurrell (2013:38) nos define, de manera simple aunque precisa, que la “autonomía es la capacidad estatal para poner en práctica la independencia”.

Para Hurrell esa capacidad se basa en dos tópicos. Por un lado, en procurar “un alto grado de participación en el sistema político y económico internacional”. Por otro, “en determinar de forma independiente y coherente las políticas nacionales, para resistir los intentos de control externo, para adaptarse de forma flexible y aprovechar las tendencias favorables en el entorno internacional, y para limitar y controlar los efectos de las desfavorables”. Sobre este último tópico el gobierno argentino pareció fundamentar cierto nivel de autonomía. Hubo discurso y decisiones al respecto, pero los efectos fueron otros. En lugar de alcanzar autonomía con respecto a Brasil, China y Estados Unidos, Argentina reforzó la dependencia con cada uno de estos países.

#### *La relación con Estados Unidos:*

La relación bilateral entre Argentina y Estados Unidos ha sido históricamente complicada. Por diferentes causas, el disenso y muchas veces la confrontación, signaron esa relación. A partir del esquema de Guerra Fría, Argentina, al igual que toda Latinoamérica, quedó enrolada en el diseño estratégico-militar norteamericano, el cual definió a la región como su esfera de influencia geopolítica y de seguridad que aún persiste por encima de los cambios regionales y sistémicos, generados después del conflicto Este-Oeste. Esa esfera de influencia implicó para Argentina una dependencia estratégica que se tornó estructural. Con ella como telón de fondo, Estados



Unidos sostuvo otras dependencias a través de la vinculación de diferentes áreas temáticas.

En el caso de Argentina el tema financiero fue el que puso al desnudo aquella dependencia estratégica con Estados Unidos. El gobierno argentino creyó reducir su dependencia financiera una vez que resolvió gran parte del *default*, sobre todo cuando canceló deuda con el Fondo Monetario Internacional. Imaginó que era posible el retorno al sistema financiero internacional sin la intermediación de aquel organismo intergubernamental y del líder de este sistema, es decir, Estados Unidos. Sin embargo, no hubo retorno. El intento por acceder directamente al inversor transnacional esquivando los circuitos norteamericanos, tanto políticos como burocráticos, no prosperó. El inversor transnacional era igualmente informado por esos circuitos, los cuales señalaban a Argentina como un país con inseguridad jurídica para volcar capital y realizar negocios.

Pero la postura del gobierno norteamericano fue más profunda aún cuando decidió vincular la objeción a Argentina para obtener financiamiento internacional y capital transnacional con la negativa de Kirchner de aislar políticamente a Chávez, solicitud planteada por el número tres del Departamento de Estado, Nicholas Burns, de visita en Buenos Aires en febrero de 2007. Como consecuencia de esto, Estados Unidos decidió que su veto a Argentina tuviera carácter sistemático, exigiéndole al gobierno kirchnerista que debía permitir la supervisión de su economía según el artículo IV del estatuto del FMI, acatar los dictámenes del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, y resolver las deudas con el Club de París y los acreedores privados que desistieron de los canjes de bonos en 2005 y 2010.

Esta decisión política de Estados Unidos, iniciada por la administración republicana de George W. Bush y continuada por el presidente demócrata Barak Obama, le produjo a Argentina el costo de no poder contar con fuentes de financiamiento internacional y capital para transformar su estructura productiva, como supuestamente pensaba hacerlo el gobierno kirchnerista. Dentro de la lógica del dominio hegemónico, la dependencia estratégica se hizo sentir a través del tema financiero. Una vez más Estados Unidos dio testimonio de su control sobre el sistema capitalista haciéndole difícil a Argentina el deseo pregonado por el gobierno de “independizarse” de los medios multilaterales de crédito, como así también de su voluntad de contar con el ingreso de inversiones extranjeras.

### *La relación con Brasil y China:*

El crecimiento experimentado por Argentina en sus relaciones bilaterales con Brasil y China se encuadró en un juego de interdependencia asimétrica. A través de estas relaciones, fundamentalmente comerciales, Argentina obtuvo beneficios más que importantes. Entre 2000 y 2011 Brasil fue el primer destino de las exportaciones argentinas, y a partir de 2007 China pasó a ocupar el segundo lugar de los envíos al exterior. En 2011 ambos países le compraron a Argentina más del 30% de lo que vendió. Lo valioso del comercio con Brasil fue –como señalamos más arriba– la venta de manufactura industrial, mientras que lo provechoso con China fue el precio de la soja y los volúmenes exportados al país asiático.

Sin embargo, Argentina necesitó mucho más del mercado brasileño y chino, que Brasil y China del argentino. En ambos casos el reparto de efectos de costos recíprocos fue cada vez más desigual para Argentina. Brasil se transformó en un actor decisivo de la estructura exportadora de Argentina de manufactura de origen industrial (Bekerman y Dulcich, 2014), mientras que China se convirtió en un hontanar de divisas que mucho tuvo que ver con el crecimiento económico del país. Pero uno y otro, al mismo tiempo, han abastecido a Argentina tanto de insumos indispensables para la actividad industrial, como de productos con valor agregado destinados al consumo masivo. Por ello la ampliación del déficit en el intercambio con uno y otro país. El incremento de la asimetría a favor de su vecino y del país oriental desplazó la reciprocidad de la interdependencia que tenía Argentina con ambos hacia una dependencia de mercado con uno y otro.

El pasaje de la interdependencia hacia la dependencia comercial tuvo un efecto mayor al que habitualmente produce una subordinación de mercado. En uno y otro caso Argentina tuvo costos por las respectivas dependencias comerciales. Con Brasil tuvo un costo de carácter político; en cambio con China fue de carácter económico. En la relación con el vecino, la dependencia comercial fue un proceso muy particular que tornó esta dependencia en estructural, lo cual creó las condiciones para que Argentina acompañara casi incondicionalmente las propuestas políticas brasileñas. La dependencia comercial con los asiáticos fue diferente porque, más allá de ser una dependencia circunstancial muy ligada al cambio internacional, le produjo expectativas económicas al gobierno argentino que creyó posibles de ser consumadas.

Las propuestas políticas brasileñas en las que Argentina se vio involucrada giraron alrededor del diseño subregional impulsado por Brasilia para Suda-

mérica. La Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur en 2000, la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004 y la creación de la Unión de Naciones Suramericanas en 2008, representaron el avance institucionalizador de Brasil para darle vida aquel diseño. Brasil se transformó en el eje de la integración, impuso agenda y desempeñó roles hegemónicos sin ser hegemón, pues supo promover la identidad sudamericana, la cooperación política y la estabilidad institucional. Sumó poder, y fue el gran hacedor del subregionalismo en torno al cual Argentina hizo girar su política exterior.

El costo de carácter económico de Argentina por su dependencia comercial con China estuvo vinculado a las proyecciones que hizo el gobierno imaginando un intercambio proporcionado con efectos de costo recíproco. La diversificación de sus exportaciones de productos con valor agregado en volúmenes importantes pensada a través de grandes demandas del mercado chino fue una proyección, como así también la recepción de un enorme flujo de inversiones asiáticas destinado a la re-industrialización del país. Tanto aquella diversificación soñada en 2003, como la inversión esperada entre 2004 y 2011, no sucedieron. Las abultadas ganancias por la venta de soja escondieron la desigualdad en la interacción de efectos recíprocos, y Argentina pasó a una situación de dependencia por la oleaginosa sin otro beneficio material más que el obtenido mediante la exportación de la misma.

## **El poder**

En un país periférico como Argentina la política exterior adquiere importancia mayúscula porque es el instrumento pertinente para liderar el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por otra parte, la política exterior, como herramienta forjadora de autonomía, representaría “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, considerando los condicionantes objetivos del mundo real” (Puig, 1980:149). Esa capacidad necesariamente supone poder. Además, porque la autonomía debe ser pensada como el “ejercicio de un tipo específico de poder” (Gil Villegas, 1989:670). De manera que la capacidad de decisión es capacidad de hacer, movilizándolo recursos de poder tanto materiales como inmateriales. El hacer de la política exterior es la política que define e impulsa iniciativas en cualquiera de las dimensiones de las relaciones internacionales. Su magnitud radica en los efectos que provoca sobre el contexto externo.

De manera que la iniciativa implica influencia, que es una consecuencia

del poder. Al mismo tiempo, la influencia es una de las formas a través de la cual el poder se manifiesta y cuyos efectos pueden ser específicos o difusos, directos o indirectos (Barnett y Duvall, 2005). El gran alcance que tuvo el concepto de influencia en las relaciones internacionales quedó demostrado en el hecho de que dejó de ser patrimonio de los países poderosos, y hasta se convirtió en un recurso cualitativo del que, por ejemplo, disponen los Estados pequeños frente a la carencia de atributos cuantitativos (Hoyt, 2000. Thorhallsson, 2012). El caso es que Argentina en este siglo registró una reducida influencia internacional a pesar de que la política exterior dispuso de capacidad de hacer, gracias a que el país recuperó poder económico.

Un ejemplo de esta situación fue cuando Argentina, aun siendo caratulada de potencia media emergente (Jordaan, 2003), no se transformó en potencia regional en un momento en el cual tal condición estatal logró apreciación y preponderancia fáctica. Precisamente, no cumplió con el requisito principal de “influir regionalmente” como lo experimentaron Brasil, India, Sudáfrica y Turquía, por citar cuatro países representativos de la mencionada condición estatal. Es cierto que la prioridad puesta por Argentina en la integración regional la inhibió de su papel de impugnadora de la potencia líder, es decir Brasil (Flemes y Wojczewski, 2011:6). Pero también es cierto que no logró reestructurar el vínculo bilateral con el vecino de acuerdo a la nueva relación de poder, porque en verdad hubo un escenario jerárquico diferente. No fue casual que Estados Unidos, entonces, dejara de percibir a Argentina como potencia regional secundaria (Miranda, 2011).

Asimismo, la reducida influencia internacional de Argentina fue evidente en la regionalización sudamericana. En este caso la valoración que realizó sobre cada una de las relaciones bilaterales con los países de la subregión fue distinta a la que hizo sobre el multilateralismo. Apostó a la institucionalización de la integración, pero bilateralmente a algunos países les prestó atención y a otros no (Miranda, 2014). Entre estos últimos podemos mencionar a Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. Con estos países Argentina tuvo un muy buen nivel de intercambio comercial, pero un escaso grado de relacionamiento político. Por otra parte, no buscó aminorar o eliminar las tensiones que tuvo con algunos y la indiferencia que sostuvo con otros. Desistió de una política de acople con esos países que eran “no potencias” y con los cuales podría haber logrado un espacio de interdependencia, ventajoso y duradero.

De modo que Argentina no concibió poder para tornarse potencia regional, ni gestó poder propio para interactuar desde otra posición con las “no potencias” sudamericanas. Tampoco demostró poder a través de una ingeniería

de prestigio internacional. Realizó aportes en estructuras políticas e institucionales de la gobernanza global, como por ejemplo en las negociaciones de Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio. Sin embargo, su lugar en la toma de decisiones no fue clave, pues en el derrotero del G-20 comercial quedó en un segundo plano. Por su parte, en el G-20 financiero planteó reclamos y sugirió reformas económicas e institucionales, pero en general lo hizo de manera aislada sin proyectar acuerdos permanentes con otros países, cuando justamente existían coincidencias para tales acciones.

## La modalidad

Argentina no consideró que la alianza con otro país debía ser entendida en términos de oportuna e instrumental según califican Jaguaribe (1979) y Walt (2009) esta figura política, y en su lugar sobrevaloró las alianzas selladas con Brasil y Venezuela como un fin en sí mismo, las cuales perdieron su sentido original que era –justamente– el de ser una opción circunstancial de permisibilidad internacional. Por otra parte, las dependencias con Brasil, China y Estados Unidos pusieron al descubierto las dificultades del país para gestionar una compatibilidad entre la resistencia al control externo y el aprovechamiento de las ventajas del contexto internacional, de acuerdo a las definiciones de Hurrell (2013) para construir autonomía.

El gobierno argentino fue consecuente con lo que iba brindando el contexto internacional. Pero trató de afrontar y resolver los temas externos con las mismas herramientas que aplicaba para dominar los condicionantes internos, gracias al poder doméstico que disponía, creía disponer o quería que otros actores creyeran que poseía. No se ocupó de procesar objetivos, intereses y medios de los diferentes actores con los cuales se conectaba o podía conectarse para determinar el tipo de vínculo con cada uno de estos de acuerdo a los beneficios y riesgos. Tampoco procuró procesar las vicisitudes de poder que se producían en las interacciones que entablaba con otros actores, para decidir y reorientar las posiciones que debía sostener frente a tales interacciones.

Cuando todo hacía suponer que iba a ser posible apartar a Estados Unidos de la relación directa que Argentina quería tener con los inversores transnacionales, reapareció el control externo norteamericano y la expectativa se esfumó. La conjetura argentina había partido de una realidad de política interna sin compulsar el vericuetto del poder y los intereses del hegemón. Por

otra parte, cuando todo hacía suponer que iba a ser posible beneficiarse con el cambio sistémico del presente siglo, abriendo el juego político-diplomático y económico-comercial a través de muchos y heterogéneos actores, el frente externo de Argentina se concentró en Brasil y China, transformándose ambos países en soportes exógenos de la política doméstica.

Los temas internacionales el gobierno argentino los trató o dulcificó como si fueran temas internos. Siguiendo los criterios analíticos de Juliet Kaarbo, Jeffrey Mantis y Ryan Beasley (2012), los objetivos externos se plantearon como objetivos internos, y los efectos fueron distintos a los esperados. Por cierto que todo poder externo parte del poder doméstico, de las capacidades del país y de las prioridades nacionales, pero su valoración internacional se establece en relación a otros actores y a las interacciones que lo tienen como protagonista, a través de las cuales –precisamente– podría experimentar autonomía y crear influencia contextual. La creencia gubernamental era diferente, pues se pensaba que la posesión de poder interno automáticamente derivaba en posesión de poder externo, lo cual es habitual pero inconveniente en opinión de Ole Holsti y James Rosenau (1988).

La domesticación de lo internacional fue un rasgo muy claro de Argentina. Sin embargo, su política exterior no estuvo dirigida necesariamente al ámbito interno como a menudo se sostiene; en realidad intentaba proyectar hacia el mundo posturas y logros de política doméstica. Tal domesticación fue concluyente para el proceder que debía tener el país en sus relaciones internacionales, principalmente para mostrar decisiones de política económica y social. De manera que el desempeño internacional de la política exterior argentina se moldeó en un internacionalismo etnocéntrico, entendido como el tratamiento de factores y mecanismos del contexto internacional de acuerdo al tratamiento dado a los factores y mecanismos del contexto nacional. En este sentido es posible resumir los síntomas del mencionado internacionalismo etnocéntrico en tres características de la política exterior: la actitud emocional, el carácter reactivo y el bajo perfil.

Sostener la creencia propia sobre el mundo como criterio único para interpretar las relaciones internacionales de un país es una actitud emocional que suele conspirar contra la identificación y el conocimiento de situaciones y condiciones que determinan tales relaciones. El no compulsar estos aspectos crea la posibilidad de un efecto perverso. Por ejemplo, aglutinar el vínculo fuerte y estructural con el mundo en muy pocos actores, sin disminuir el nivel de dependencia con cada uno de estos, o bien aumentándolo, alejan al país de la materialización de objetivos autonomistas. La coherencia que hubo en-

tre el discurso y las decisiones internacionales de Argentina prácticamente no existió entre estas decisiones y los efectos generados por sus acciones externas. En gran medida, la sensibilidad de la creencia propia como criterio único impidió que la política exterior manejara positivamente los determinantes de las relaciones internacionales del país.

Por otra parte, si bien es natural que la dinámica de la política exterior responda a la presión internacional y se auto-impulse por reflejo ante lo inesperado o lo dado en su entorno, de igual forma es natural que una potencia media promueva iniciativas y postule propuestas de agenda externa. Por ejemplo, lo que ha sido la política turca de Ahmet Davutoglu. Cuando no se producen iniciativas y propuestas crece el carácter reactivo de la política exterior, por inercia o por sobre-calificación de los temas internos, independientemente de las situaciones y condiciones del mundo real. Así le ocurrió a Argentina con Brasil. La reacción que tuvo frente al poder del vecino le sirvió para solucionar parte de su presencia internacional y el tema económico, pero careció de diligencia para convencer a Brasilia de que la estructura bilateral debía ser modificada porque se había producido un cambio escénico.

Por último, el no desplegar capacidades a nivel regional y mundial, como así también el desinterés por concretar un gran desempeño internacional, suelen minimizar la orientación, objetivos y prioridades de toda política exterior, lo cual denota no sólo ausencia de contenido estratégico en esta política, sino también la decisión de que la misma sea de bajo perfil. Tal postura está relacionada con el supuesto de que no es necesario encumbrar el perfil de la política exterior para dar respuestas a problemas internos. Por eso, desde este supuesto se sostiene que el aparato gubernamental debe estar extremadamente centrado en gestionar la política nacional, algo similar a lo ensayado por el chino Deng Xiaoping durante su liderazgo. Sin embargo, por encima de excepciones que tienen su explicación particular, vale subrayar que el bajo perfil de la política exterior de una potencia media y periférica implica la renuncia de los decisores a desarrollar poder en el ámbito internacional. Un parecido con las políticas bilaterales llevadas a cabo por Argentina en la región durante el presente siglo.

## Conclusión

Si bien la condición de potencia media o intermedia no ha estado presente en el discurso de las clases dirigentes de Argentina, y de hecho no estuvo en la retórica del gobierno nacional, igualmente el país desde el ámbito académico siguió siendo identificado bajo esa condición. Sin embargo, los factores que a menudo califican a Argentina como potencia media, como son la capacidad económica y el desempeño internacional, han estado en crisis. Uno de los motivos clave de tal crisis ha sido el internacionalismo etnocéntrico desarrollado por la política exterior, el cual no le brindó una perspectiva internacional a la recuperación económica alcanzada por Argentina.

La recuperación económica representó un incipiente poder material. Pero este poder no se transformó, instantáneamente, en un recurso de poder internacional para impulsar y sostener proyección autónoma. Tampoco incidió deliberadamente en la vinculación de áreas temáticas llevada a cabo por el país en sus relaciones internacionales. No fue casual que las situaciones de interdependencia se convirtieran en situaciones de dependencia. Argentina, en estos casos, claramente, se anquilosó frente a la gravitación regional y mundial de sus principales socios. Su poder material pareció eventual e irrelevante, distante de ser una capacidad estatal o una llave de negociación para tratar –de un modo u otro– los asuntos externos desde una posición de mayor fortaleza política.

No tuvo un activismo internacional que le prestara apoyo al mencionado poder duro, es decir, que trascendiera al país mismo. No nos referimos a un activismo ligado a la promoción de objetivos de dominación regional, como tampoco a la idea de igualar o competir con países de rango semejante. Nos referimos a un activismo internacional crítico, pero al mismo tiempo hábil para comprender y manejar las reglas de la lógica de los poderosos, lo cual hubiese significado la posibilidad cierta de encaminar autonomía progresiva. Una política exterior de escalada internacional, proporcional al poder disponible del país aunque el mismo haya sido embrionario, pero que hubiese sido suficiente para forjar efectos favorables en el contexto externo.





## Referencias bibliográficas

- Aspiazu, Daniel, Manzanelli, Pablo, Schorr, Martín (2011). "Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)", *Cuadernos del Cendes*, n° 76, pp.97-119.
- Barnett, Michael y Duvall, Raymond (2005). "Power in International Politics", *International Organization*, n° 59, pp.39-75.
- Beeson, Mark (2011). "Can Australia save the world? The limits and possibilities of middle power diplomacy", *Australian Journal of International Affairs*, vol. 65, n° 5, pp. 563-577.
- Bekerman, Marta y Dulcich, Federico (2014). "La inserción internacional de la Argentina y su dependencia comercial con Brasil", *Boletín Informativo Techint*, n° 344, pp.53-68
- Cooper, Andrew, Kim Nossal y Richard Higgott (1994). *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*. Vancouver : UBC Press.
- Cooper, Andrew (2012). "Squeezed or Revitalized? The Middle Power model, the G20, and the evolution of Global Governance", *XXII World Congress of Political Science*, Madrid.
- Cooper, Andrew (2014). "The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States", *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, vol. 2, n° 3, pp.87-109
- Flandes, Daniel y Wojczewski, Thorsten (2011). "Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America", *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 24, n° 1, pp.1-27.
- Gil Villegas, Franciso (1989). "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", *Foro Internacional*, n° 116, pp.662-692.
- Hamill, James y Lee, Donna (2001). "A Middle Power Paradox? South African Diplomacy in the Post-apartheid Era", *International Relations*, vol. 15(4), pp.33-59.
- Hart, Jeffrey (1976). "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations", *International Organization*, vol. 20, n° 2, pp.289-305.
- Holbraad, Carsten (1984). *Middle Powers in International Politics*. London: Macmillan.
- Holsti, Ole y Rosenau, James (1988). "The Domestic and Foreign Policy Beliefs of American Leaders", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 32, n° 2, pp.248-294.
- Hoyt, Paul (2000) "Rogue States and International Relations Theory", *The Journal of Conflict Studies*, vol.XX, n° 1.
- Hurrell, Andrew (2000). "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions", en Varios Autores, *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, Working Paper n° 244.

- Hurrell, Andrew (2013). *The Quest for Autonomy. The Evolution of Brazil's Role in the International System 1964-1985*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Jaguaribe, Helio (1979). "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Revista de Estudios Internacionales*, vol.12, n° 46, pp.91-130.
- Jordaan, Eduard (2003). "The Concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers", *Politikon*, n° 30 (2), pp.165-181.
- Kaarbo, Juliet, Lantis, Jeffrey, y Beasley, Ryan (2012). "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective", en autores varios, *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*. Washington: CQ Press.
- Mace, Gordon, Bélanger, Louis, Thérien, Jean-Philippe (1993). "Regionalism in the Americas and the Hierarchy of Power", *Journal Interamerican Studies*, n° 35(2), pp. 115-158.
- Miranda, Roberto (2011). "Le remplacement de l'Argentine dans le plan hégémonique pour l'Amérique du Sud", *Études Internationales*, Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Université Laval, vol. XLII, n° 1, pp.97-116.
- Miranda, Roberto (2014). "Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias", *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, n° 59, pp.41-67.
- Pennaforte, Charles (2013). *Movimientos antissistémicos no sistema-mundo contemporáneo: O caso venezolano*. Rio de Janeiro: Cenegri.
- Puig, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Rocha, Alberto y Morales, Daniel (2010). "Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: dos modelos teóricos", *Geopolítica (s)*, vol. 1, n° 2, pp.251-279.
- Stephen, Matthew (2012). "Rising Regional Powers and International Institutions: The Foreign Policy Orientations of India, Brazil and South Africa", *Global Society*, vol. 26, n° 3, pp.289-309.
- Thorhallsson, Baldur (2012). "Small Status in the UN Security Council: Jeans of Influence?", *The Hague Journal of Diplomacy*, n° 7, pp.135-160.
- Ungerer, Carl (2007). "The "Middle Power" Concept in Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Politics and History*, vol. 53, n° 4, pp. 538-551.
- Walt, Stephen (2009). "Alliances in a Unipolar World", *World Politics*, vol.61, n° 1, pp.84-118.
- Wang, Hongying y French, Eir (2013) "Middle Range Powers in Global Governance", *Third World Quarterly*, vol. 34, n° 6, .pp.985-999.
- Wood, Bernard (1987). *Middle Powers in the International System: A Preliminary Assessment of Potential*. Unu-Wider.
- Yalçın, Hasan Basri (2012). "The Concept of 'Middle Power' and the Recen Turkish Foreign Policy Activism", *Afro Eurasian Studies*, vol. 1, n° 1, pp.195-213.

