

# RIPEA

REVISTA DE INVESTIGACIÓN EN  
POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

VOLUMEN 1 | NÚMERO 1



JULIO 2021

## **Director:**

Juan Pablo Laporte (UBA-GIPEA)

## **Secretaría de Redacción:**

Mariel Zani Begoña (UBA-UNLP-GIPEA)

## **Comité Editorial (A-Z):**

Jessica Cortés Arias (UBA- -GIPEA)  
Ricardo Etcheverry Romero (UBA-GIPEA)  
Santiago Kalinowski (Academia Argentina de Letras)  
Adriana Santa Cruz (Instituto Mallea)  
Denise Sanviti (UBA-GIPEA)

## **Consejo Académico (A-Z):**

Esteban Actis (UNR)  
Natalia Alvarez Gómez (UNLaR-UNC)  
Luciano Anzelini (UNDEF-UNSAM-UNQ)  
Ricardo Arredondo (UBA)  
Mariano Bartolomé (UA-CID)  
Juan Battaleme (CARI-UBA-UCEMA)  
Fabián Bosoer (UNTREF)  
Paulo Botta (UCA-USAL-ESGC)  
Roberto Bouzas (UdeSA)  
Noemí Brenta (UBA-CONICET)  
Anabella Busso (UNR-CONICET-CoFEI)  
Fabián Alejandro Calderón (UNLaR-CIN)  
Fabián Calle (UCA)  
Marita Carballo (UCA-ANCMP)  
María Eugenia Cardinale (UNR-UNER-IEALC-UBA)  
Nicolás Cherny (UBA-CONICET-UNIBO)  
Miryam Colacrai (UNR-CERIR-CONICET)  
Mariana Colotta (USAL)  
Norberto Consani (IRI-UNLP-CoFEI)  
Mariela Cuadro (CONICET-UNSAM)  
Melisa Deciancio (FLACSO-UDESA)  
Francisco de Santibañes (CARI-Wilson Center)  
Paola Di Chiaro (FAG-UBA-UB)  
Eduardo Diez (UBA-CARI)  
Sergio Eissa (UBA-UNDEF)  
Carlos Escudé (CONICET-UNC)  
Andrés Fontana (UBA-UNLaM-UA)  
Alejandro Frenkel (UNSAM-CONICET)  
Dolores Gandulfo (AERIA- USAL-UNSAM)

María Belén Herrero (FLACSO-CONICET)  
Carlos Juárez Centeno (UNC-CoFEI-UBP)  
Gladys Lechini (CERIR-UNR-CONICET)  
Ignacio Liendo (UNLaR-UNC)  
Elsa Llenderozas (UBA-CoFEI)  
Cristian Lorenzo (CONICET-UNTDF)  
Jorgelina Loza (FLACSO)  
Gabriel Merino (CONICET-CLACSO-UNLP)  
Federico Merke (UdeSA-CONICET)  
Luciana Micha (UBA-CEPI-INDAE)  
María Cecilia Míguez (UBA-CONICET)  
Leandro Morgenfeld (UBA)  
Andrea Oelsner (UdeSA)  
Lourdes Puente Olivera (UCA)  
Mario Rapoport (UBA-ISEN)  
Roberto Russell (UTDT)  
Alejandro Safarov (UCSE-CECPRID-CoFEI)  
Marcelo Saguier (UNSAM-CONICET)  
Alejandro Simonoff (IRI-IdICHs-UNLP)  
Elizabeth Theiler (UNVM)  
Juan Gabriel Tokatlián (UTDT)  
Mariano Turzi (UCEMA-UA-UNICEN)  
Diana Tussie (FLACSO-CONICET)  
Ignacio Villagrán (CEACH-UBA-IUNGS)  
Marina Vitelli (UNIFESP)  
Sonia Winer (UBA-IEALC-CONICET)  
Victoria Zapata (UCAL-IRI-UNLP)  
Julieta Zelicovich (UNR-CONICET)

La **Revista de Investigación en Política Exterior Argentina** es un espacio de publicación académica que pertenece a la Editorial GIPEA- Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina – Prefijo ISBN 987-47820.

**GIPEA** se constituyó en el año 2019 en la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires como espacio de investigación de aquellos temas internacionales que se vinculan con las relaciones exteriores de la Argentina.

El objetivo de la Revista es la publicación de artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas sobre asuntos internacionales y política exterior argentina desde las diferentes escuelas teóricas y disciplinas científicas, especialmente la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales y la Historia.

### **Responsabilidades de los/as autores/as**

La **responsabilidad por los contenidos** de los artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas, es exclusiva de los/as autores/as.

### **Normas y política de acceso abierto**

Al aceptar **RIPEA** un trabajo para su publicación implica por parte del/la autor/a, la no presentación simultánea en otras revistas u órganos/instituciones editoriales.

A su vez, el/la autor/a se compromete a la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (postprint), bajo Licencia *Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)*: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En este sentido, **se puede** compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: 1) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); 2) no se usen para fines comerciales; 3) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también la autorización por parte de los/as autores/as para que el trabajo sea depositado en el **Repositorio de Editorial GIPEA** y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores/as en la comunidad académica nacional, regional e internacional.

Asimismo, **RIPEA** promueve y apoya el movimiento de **acceso abierto a la literatura científica-académica** por lo tanto sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los/as autores/as a depositar sus trabajos y contribuciones en todas sus categorías en otros repositorios institucionales, académicos y temáticos.

## **Declaración de privacidad de los datos personales.**

Los nombres, filiaciones institucionales y direcciones de correo electrónicos indicados en las publicaciones, se usarán exclusivamente para los fines declarados por **RIPEA** y no estarán disponibles para ningún otro propósito personal o institucional.

<b>Editorial</b>	
<b>Juan Pablo Laporte</b> .....	1
<b>Obituario Escudé y yo</b>	
<b>Mario Rapoport</b> .....	9
<b>Artículos por invitación</b> .....	12
China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden “bipolar no polarizado”	
<b>Roberto Russell</b> .....	12
Omnibalce y política exterior argentina: dos estudios de caso históricos	
<b>Francisco Manuel Corigliano</b> .....	23
La política exterior argentina frente a la nueva “gran estrategia” de Estados Unidos	
<b>Francisco de Santibañes</b> .....	37
Argentina’s Climate Leadership	
<b>Benjamin N. Gedan</b> .....	47
<b>Artículos por convocatoria ordinaria (A-Z)</b> .....	57
Disputas Territoriales y su Perdurabilidad: una aproximación al Concepto de Atrincheramiento Territorial y sus implicancias en la Cuestión Malvinas	
<b>Mariana Alejandra Altieri</b> .....	57
Posicionamiento Argentino frente ao Oriente Médio: Os Discursos de Cristina Fernández de Kirchner nas Nações Unidas (2012-2015)	
<b>Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva</b> .....	78
La política exterior de Cambiemos y la posición frente al caso Venezuela	
<b>María Elena Lorenzini</b> .....	94
La Diplomacia Cultural de India en Argentina	
<b>Sabrina Victoria Olivera</b> .....	108
Condenados por la irrelevancia: La importancia del valor estratégico en la relación Argentina – Estados Unidos (2003 – 2015) desde la perspectiva del Realismo Periférico	
<b>Lautaro Nahuel Rubbi, Bruna Barlaro Rovati y Lucas Andrés</b> .....	132
Política exterior e interés nacional: una visión neoclásica de las causas de la Guerra del Atlántico Sur	
<b>Rodrigo Ventura De Marco</b> .....	153
Hacia un realismo periférico enfocado en China? El legado teórico de Carlos Escudé y su vigencia para pensar las relaciones sino-argentinas en el siglo XXI.	
<b>Ignacio Villagrán y Nicolás J. Damin</b> .....	169
<b>Artículos de opinión por convocatoria ordinaria (A-Z)</b> .....	182
Diez máximas de la política exterior argentina para el siglo XXI	
<b>Esteban Actisy Bernabé Malacalza</b> .....	182

¿Cómo, qué y por qué abordar la Cuestión Malvinas desde la política exterior argentina? Y no desfallecer en el intento

**Federico Martín Gomez** ..... 197

Ejes para una política exterior de cara a los desafíos del Siglo XXI

**Carlos Juárez Centeno y Gonzalo Ghigino** ..... 212

**Reseñas** ..... 220

Cómo los superhéroes explican el mundo. Cine, comics y política internacional. Mariano Turzi

**Lucía Candelaria Baraldi** ..... 220

Los condicionantes internos de la política exterior: Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales. María Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld (Coordinadores)

**María Paula Mareco** ..... 222

## Editorial

**Juan Pablo Laporte\***

Estimado/a lector/a, destinatario final de este resultado académico y colectivo.

La realidad internacional actual en la que está inserta la Argentina se caracteriza por cambios globales, transformaciones sistémicas y mutaciones estructurales que serán analizadas a lo largo de esta edición y de las ediciones subsiguientes. Y en este momento tan significativo, es un gusto y una satisfacción muy grande poder compartirles estas palabras editoriales del primer número de **RIPEA** que ha llevado meses de elaboración y ha comprometido a un gran número de colegas.

Todo este trabajo se realizó con profunda conciencia de que cada contribución académica presentada es la expresión escrita de la investigación y la reflexión de un/una colega, que en algunos casos, refleja una vida dedicada a ese asunto problematizado para la disciplina.

**RIPEA** se imaginó y concretó desde el Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, con un sentido de pluralidad en todas sus formas: pluralidad en los paradigmas de pensamiento; en la diversidad de géneros, en los ejes temáticos, en las disciplinas científicas y en las distintas etapas formativas de cada investigador/a y/o profesor/a. Asimismo, se ha plasmado un fuerte sentido federal, regional, internacional y polígloa.

Aspiramos a que esta tarea se dirija a colocar a la política exterior y a las Relaciones Internacionales en el centro del debate orientado al desarrollo de la Argentina. Este desafío implica recibir a todas las voces de la academia sin distinción. Solamente se exige la aceptación de las normas editoriales, las reglas de la investigación académica y el veredicto de los jurados.

**RIPEA** se inserta en el marco de un sinnúmero de revistas de prestigiosas universidades de todo el país y viene a colocar el foco en el área de la política exterior argentina y a todos los temas internacionales que influyen de manera directa o indirecta en ella.

---

\* Licenciado en Ciencia Política con Diploma de Honor y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Regular de la Universidad de Buenos Aires y Profesor Regular de la Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz. Profesor de Política Exterior Argentina en la Carrera de Ciencia Política de la UBA. Director del Grupo de Investigación de Política Exterior Argentina (GIPEA) y Director de la Revista de Investigación en Política Exterior Argentina (RIPEA) de la Universidad de Buenos Aires. Director de la Escuela de Métodos en Relaciones Internacionales de la Carrera de Ciencia Política de la ya mencionada casa de estudios. Director de Asuntos Internacionales de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Coordinador Académico del Simposio Anual en Política Exterior Argentina de la SAAP. Investigador del Grupo de Estudios de Política Exterior, Geopolítica y Defensa del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Miembro del Consejo de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA). Evaluador de la Revista POSDATA y SAAP. [juanpablolaporte@gmail.com](mailto:juanpablolaporte@gmail.com)



En esta ocasión, quiero agradecer a cada uno de los miembros del Comité Editorial (a-z): Jessica Cortés Arias (UBA-GIPEA), Ricardo Etcheverry Romero (UBA-GIPEA), Santiago Kalinowski (Academia Argentina de Letras), Adriana Santa Cruz (Instituto Mallea), Denise Sanviti (UBA-GIPEA).

Asimismo a los distinguidos miembros del Consejo Académico (a-z) que nos prestigian con su trayectoria, quienes nos han dado el apoyo para iniciar esta tarea y nos han acompañado en cada consulta durante el proceso de edición : Esteban Actis (UNR), Natalia Alvarez Gómez (UNLaR-UNC), Luciano Anzelini (UNDEF-UNSAM-UNQ), Ricardo Arredondo (UBA), Mariano Bartolomé (UA-CID), Juan Battaleme (CARI-UBA-UCEMA), Fabián Bosoer (UNTREF), Paulo Botta (UCA-USAL-ESGC), Roberto Bouzas (UdeSA), Noemí Brenta (UBA-CONICET), Anabella Busso (UNR-CONICET-CoFEI), Fabián Alejandro Calderón (UNLaR-CIN), Fabián Calle (UCA), Marita Carballo (UCA-ANCMP), María Eugenia Cardinale (UNR-UNER-IEALC-UBA), Nicolás Cherny (UBA-CONICET-UNIBO), Miryam Colacrai (UNR-CERIR-CONICET), Mariana Colotta (USAL), Norberto Consani (IRI-UNLP-CoFEI), Mariela Cuadro (CONICET-UNSAM), Melisa Deciancio (FLACSO-UdeSA), Francisco de Santibañes (CARI-Wilson Center), Paola Di Chiaro (FAG-UBA-UB), Eduardo Diez (UBA-CARI), Sergio Eissa (UBA-UNDEF), Carlos Escudé (CONICET-UNC), Andrés Fontana (UBA-UNLaM-UA), Alejandro Frenkel (UNSAM-CONICET), Dolores Gandulfo (AERIA- USAL-UNSAM), María Belén Herrero (FLACSO-CONICET), Carlos Juárez Centeno (UNC-CoFEI-UBP), Gladys Lechini (CERIR-UNR-CONICET), Ignacio Liendo (UNLaR-UNC), Elsa Llenderozas (UBA-CoFEI), Cristian Lorenzo (CONICET-UNTDF), Jorgelina Loza (FLACSO), Gabriel Merino (CONICET-CLACSO-UNLP), Federico Merke (UdeSA-CONICET), Luciana Micha (UBA-CEPI-INDAE), María Cecilia Míguez (UBA-CONICET), Leandro Morgenfeld (UBA-CONICET), Andrea Oelsner (UdeSA), Lourdes Puente Olivera (UCA), Mario Rapoport (UBA-ISEN), Roberto Russell (UTDT), Alejandro Safarov (UCSE-CECPRID-CoFEI), Marcelo Saguier (UNSAM-CONICET), Alejandro Simonoff (IRI-IdICHs-UNLP), Elizabeth Theiler (UNVM), Juan Gabriel Tokatlán (UTDT), Mariano Turzi (UCEMA-UA-UNICEN), Diana Tussie (FLACSO-CONICET), Ignacio Villagrán (CEACH-UBA-IUNGS), Marina Vitelli (UNIFESP), Sonia Winer (UBA-IEALC-CONICET), Victoria Zapata (UCAL-IRI-UNLP), Julieta Zelicovich (UNR-CONICET).

A su vez, deseo agradecer a cada uno/a de los/as autores/as que son la razón de ser de este espacio argumental. Ahora entrarán en un diálogo silencioso con los lectores, y serán ellos los que aportarán sus apreciaciones, comentarios y respuestas en los futuros números editoriales.

Mi pleno agradecimiento a los/as evaluadores/as anónimos/as que han dedicado horas y días a la lectura de cada artículo y reseña y se han pronunciado con profundidad sobre el contenido, el marco teórico, la metodología y la bibliografía. Asimismo han verificado las formalidades de la publicación y las normas de edición. Todo esto lo plasmaron en el dictamen final presentado.

Quiero agradecer especialmente a mi colega Mariel Zani Begoña –Secretaria de Redacción de **RIPEA**– por su incansable esfuerzo de estar presente en cada etapa de la revista con una capacidad y un talento nunca visto hasta el momento; especialmente a ella, gran parte del mérito de esta concreción editorial.

Mi enorme gratitud por apoyar a **RIPEA** a los destacados/as internacionalistas Elsa Llenderozas, Anabella Busso, Mario Rapoport, Roberto Russell, Juan Tokatlian, Carlos Escudé, María Cecilia Miguez, Francisco de Santibañes, Diana Tussie, Alejandro Simonoff y Sonia Winer. Todos/as ellos/as también apoyaron de manera cualitativa al Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, la Escuela de Métodos en Relaciones Internacionales y la Cátedra de Política Exterior Argentina –ambas también de la UBA–, y al Simposio Anual en Política Exterior Argentina de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Destaco especialmente a Elsa Llenderozas por darle el espacio institucional a **RIPEA** en el marco de la Carrera de Ciencia Política de la UBA, además de su apoyo permanente al desarrollo de todas las iniciativas mencionadas.

Quisiera sumar a este agradecimiento muy sentido, a mi colega Miguel De Luca -que ha motivado permanentemente todas las propuestas que lleven a mejorar la academia y su vinculación con la institucionalidad de la Argentina- y a Martín D'Alessandro –Presidente de la SAAP, Vicepresidente de IPSA y coautor del Simposio PEA/SAAP y de la Escuela de Métodos–. Gracias a ambos por su acompañamiento personal, humano y profesional en cada paso de esta iniciativa editorial que por momentos parecía compleja y cuesta arriba. Ellos hicieron posible darle un ritmo y un sentido al camino recorrido hasta el presente.

Este número editorial se desarrolló en medio de uno de los momentos más complejos de la humanidad, de la región y de la Argentina. La pandemia potenció la visibilización de las realidades tal cual son en el plano nacional e internacional. A su vez, en el plano social y personal, el Covid-19 nos deja muchas enseñanzas: el valor de los afectos, de la salud, del tiempo y sobre todo de la priorización de lo esencial en la vida de cada uno.

Y este tiempo histórico del *año 2020 largo*, se llevó a otra parte a los colegas Carlos Escudé y Uriel Erlich. Con ambos tuve la oportunidad de compartir aspectos relacionados a la temática de la revista. Con Escudé compartí una extensa conversación cuando lo invité a cerrar el primer día del Simposio Anual en Política Exterior Argentina de la SAAP y a ser parte del Consejo Académico de la revista. A él mi gratitud como uno de los grandes académicos de la disciplina. Con Uriel Erlich nos une, junto con Daniel Filmus, una obra en curso que contiene el tema tan profundizado en sus escritos: las Islas Malvinas. También a él mi homenaje por profesionalizar el estudio de algo fuertemente arraigado en la memoria histórica y en el presente.

En esta edición nos honran muchas de las grandes personalidades de la disciplina, que inspirarán a las demás a continuar con la tarea de construir colectivamente un conocimiento aplicado a mejorar las relaciones exteriores de la Argentina así como a explicar y comprender el sistema internacional. Ellos/as han escrito el homenaje a Carlos Escudé, artículos académicos, artículos de opinión y reseñas bibliográficas. Según estas categorías y por orden alfabético mi breve resumen de cada uno.

El Obituario a Carlos Escudé de **Mario Rapoport** es un sentido manifiesto de sus (des)encuentros tan cordiales y sustentados en dos trayectorias sólidas, coherentes e indiscutiblemente pilares para pensar la política exterior argentina. En la conversación que mencioné anteriormente, Escudé le dedicó un largo tiempo a ponderar la obra de Rapoport y su existencial encuentro personal que ahora se completa con las palabras del que lo homenajea.

El primer artículo pertenece a uno de los padres de la disciplina que prestigia este primer número. **Roberto Russell**, en *China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden “bipolar no polarizado”*, analiza en su primera parte los rasgos definitorios del orden internacional emergente: bipolaridad, no polarización y heterogeneidad. En la segunda sección, se ocupa de la ascendente rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China, y de su evolución más probable en el mediano plazo en un ámbito en el que no estará en juego la naturaleza fundamental de ese orden.

La colaboración del distinguido profesor **Francisco Corigliano**: *Omnibalanceo y política exterior argentina: dos estudios de caso históricos*, tiene como objetivo aplicar la teoría del *omnibalanceo* a dos casos de estudio: el de las relaciones entre Buenos Aires y del resto de las provincias –mini-Estados de la región del Río de la Plata en la primera década revolucionaria (1810 a 1820)–; y el de las relaciones entre estas distintas entidades políticas de la región rioplatense durante los gobiernos de Juan Manuel de Rosas (1829-1832 y 1835-1852).

El artículo de **Francisco de Santibañes**, *La política exterior argentina frente a la nueva “gran estrategia” de Estados Unidos*, plantea que, contrariamente a lo que algunos analistas asumen, Estados Unidos continuará siendo una gran potencia y es por este motivo que debe ser considerado un actor clave a la hora de pensar la futura política exterior argentina. Asimismo, sostiene que Estados Unidos ha adoptado una nueva gran estrategia y que esta consiste en contener el ascenso de China como potencia hegemónica. La Argentina debe, por lo tanto, considerar esta realidad sobre cualquier otra, tanto a la hora de entender el accionar futuro de la potencia occidental como al plantear cuál debería ser su relacionamiento con ella.

El colega norteamericano **Benjamin Gedam**, en *Argentina’s Climate Leadership*, argumenta que Argentina podría ser un líder regional en la lucha contra la crisis climática. Sostiene esta afirmación al explicar que en el último año el gobierno argentino redujo su objetivo de emisiones de carbono bajo el Acuerdo de París, ratificó el Acuerdo de Escazú y participó en una cumbre climática en la Casa Blanca. Esto ha contribuido a tender puentes diplomáticos con la nueva administración estadounidense. Sin embargo, el liderazgo climático del país se ve socavado por el compromiso de Argentina de desarrollar los vastos recursos de petróleo y gas no convencionales en Vaca Muerta, así como su alto consumo de gas natural y sus limitados fondos para pagar una transición hacia la energía limpia. El autor finaliza su artículo afirmando que, si Argentina continúa mostrando liderazgo en la respuesta global al cambio climático, podría robustecer la posición internacional del país, ganar aliados en instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y obtener un impulso para su recuperación económica.

La profesora **Mariana Altieri**, en *Disputas Territoriales y su perdurabilidad: una aproximación al Concepto de Atrincheramiento Territorial y sus implicancias en la*

*Cuestión Malvinas*, propone una aguda investigación: analizar el diferendo de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, y los espacios marítimos circundantes. Este análisis lo construye desde una mirada basada en un caso de Disputa Territorial Prolongada. Para ello, presenta una serie de postulados de una investigación en curso que testea si el caso de Malvinas puede considerarse significativo como parte de una tendencia a la falta de resolución de los conflictos territoriales de larga data. Esta situación ha desembocado en un estado de estancamiento en el siglo XXI, debido a la imposibilidad de avanzar en negociaciones respecto de la soberanía. Para ello, la autora busca introducir un concepto novedoso para la corriente de estudios de los conflictos internacionales: el *Atrincheramiento Territorial*.

Nuestra colega de Brasil **Beatriz Bandeira de Mello** teoriza sobre *O posicionamiento argentino frente ao Oriente Médio: os discursos de Cristina Fernández de Kirchner nas Nações Unidas (2012-2015)*. El propósito de este artículo es identificar la posición del gobierno argentino frente a la Primavera Árabe. El método utilizado es el análisis contextual de los discursos pronunciados por la presidenta Cristina Kirchner en la Asamblea General de la ONU entre 2012 y 2015. Los resultados preliminares indican que Argentina se mantuvo alineada con la agenda de seguridad internacional, pero asumió un tono crítico en las acciones de los Estados Unidos y sus aliados.

La destacada profesora **María Elena Lorenzini** nos ilustra en *La política exterior de Cambiemos y la posición frente al caso Venezuela* sobre el cambio de posición del gobierno argentino en relación con el caso de la crisis venezolana. Para ello, la autora identifica las principales características del diseño de la política exterior durante el período 2015-2019. Luego, nos presenta el caso de la crisis venezolana y cuál fue la reacción del gobierno de Mauricio Macri. Finalmente, selecciona un conjunto de referentes empíricos que evidencian el desplazamiento de una posición de “silencio” hacia una posición crítica respecto del caso escogido.

**Sabrina Olivera** en *La diplomacia cultural India en Argentina*, nos plantea que este país comenzó a emplear sus recursos de poder blando –es decir de atracción cultural– como herramientas de su política exterior en tiempos recientes. Esto derivó en el surgimiento de una diplomacia cultural, en apoyo de la tradicional política y económica, como forma de lograr conectividad y entendimiento con otras naciones. Es por esto que el artículo se propone estudiar la diplomacia cultural del país surasiático en Argentina, mediante el abordaje cualitativo y el empleo de la técnica de análisis de documentos.

Los/as investigadores/as **Bárbara Barlaro Rovati, Lautaro Rubbi y Lucas Mercado** titulan su artículo *Condenados por la irrelevancia: La importancia del valor estratégico en la relación Argentina-Estados Unidos (2003-2015) desde la perspectiva del Realismo Periférico*. Aquí, sostienen que la teoría del Realismo Periférico analiza las ventajas que podría generar para las poblaciones de los países más débiles la adopción de una política de bajo perfil acompañada de acciones puntuales de alineamiento con las grandes potencias. Los autores argumentan que esta relación no es tan lineal y que el valor estratégico de los países periféricos puede ser entendido como una variable condicional de las relaciones entre estos estados y las grandes potencias. Finalmente, el artículo indaga sobre algunos de los principales aspectos de la política

exterior argentina hacia Estados Unidos durante los años de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y cómo fue la respuesta estadounidense a ella.

**Rodrigo Ventura de Marco**, en *Política exterior e interés nacional: una visión neoclásica de las causas de la Guerra del Atlántico Sur*, argumenta que el reclamo sobre las islas del Atlántico Sur ha sido una constante dentro de la política exterior argentina, atravesando virajes ideológicos, así como cambios de régimen político. Sin embargo, el uso de la fuerza en 1982 implicó una ruptura en la posición argentina. ¿Qué llevó a la Junta Militar a iniciar una guerra con el Reino Unido? Para responder a esta pregunta, el autor aborda las causas de la guerra del Atlántico Sur desde un análisis de política exterior a partir de la posición argentina desde el realismo neoclásico, teniendo en cuenta las presiones internas como condicionantes de la política exterior, las percepciones de los líderes sobre los estímulos del sistema internacional, así como el entorno estratégico y el interés nacional como factores intervinientes en la formulación de la política exterior.

Los profesores **Ignacio Villagrán y Nicolás Damín** desarrollan su trabajo con un interrogante y una propuesta: *¿Hacia un realismo periférico enfocado en China? El legado teórico de Carlos Escudé y su vigencia para pensar las relaciones sino-argentinas en el siglo XXI*. Para los autores, el realismo periférico es uno de los desarrollos más importantes de la teoría de las relaciones internacionales aplicable al contexto de los estados más débiles del sistema internacional. Esta teoría es utilizada para abordar el ascenso de la República Popular China y su particular estrategia de vinculación con los países de América Latina en las primeras décadas del siglo XXI. Esto llevó a Escudé a interesarse por las posibilidades que podrían tener para su desarrollo la nueva era en las relaciones sino-argentinas.

Los colegas **Esteban Actis y Bernabé Malacalza** en su artículo *Diez máximas de la política exterior argentina para el siglo XXI*, ofrecen un conjunto de propuestas para la política exterior argentina, mirando el complejo y sinuoso camino por delante del mundo y la región en la tercera década del siglo XXI. Las diez máximas cubren líneas de acción realizables y factibles. Para ello, se sustentan en la motivación general que es fomentar la reflexión y el debate sobre los desafíos geopolíticos, geoeconómicos, geotecnológicos, socio-espaciales y entrópicos, así como sobre las formas de fortalecer las capacidades de autonomía y resiliencia del país. Los autores explicitan que el conjunto de aforismos que se proponen no implica un manifiesto definitivo, sino que amerita un estudio más sistemático, con miras a ser integrados al diseño de políticas públicas de mediano y largo plazo.

**Federico Martín Gomez** titula su análisis y reflexión *¿Cómo, qué y por qué abordar la Cuestión Malvinas desde la política exterior argentina y no desfallecer en el intento?* En el trabajo se pregunta reflexivamente ¿Qué es la Cuestión Malvinas? ¿Cómo nos impacta el tan solo mencionar esa palabra? ¿Qué produce en el académico pensar en ella? Para su respuesta, indaga en el universo de Malvinas, sin ánimo de zanjar o cerrar temas, sino buscando elaborar en las postrimerías de los cuarenta años de la guerra de 1982 una visión un tanto más acabada de algo que nos (debe) interpela(r) cotidianamente. El autor busca generar en el lector una serie de indagaciones que “deconstruyan” la visión tradicional académica en materia de la política exterior argentina que supimos construir sobre Malvinas.



Los distinguidos profesores **Carlos Juárez Centeno** y **Gonzalo Ghiggino** nos plantean sus *Ejes para una política exterior de cara a los desafíos del Siglo XXI*. En primer lugar, advierten que la compleja situación global está dada, no solo por las tensiones económico-comerciales y la crisis del multilateralismo, sino también por el grado de interconexión tanto productiva como tecnológica. Este dilema dual (tensión e interconexión) agrava la situación, ya que por un lado, se evidencia una falta de voluntad política para reducir el nivel de incertidumbre existente, mientras que, por otro lado, parece difícil retrotraer el nivel de integración global. A partir de este planteo, proponen tres ejes para la futura Política Exterior Argentina con el fin de orientar a los lectores y tomadores de decisión sobre el mundo que se aproxima: el fortalecimiento de la integración regional, la profundización de los vínculos con China y la defensa irrestricta de los derechos humanos.

Dos reseñas completan esta primera edición de **RIPEA**. Por un lado, la de **Lucía Candelaria Baraldi** que nos invita a leer la interesante obra de Mariano Turzi *¿Cómo los superhéroes explican al mundo?* Por otro lado, la de **María Paula Mareco**, *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales* de los prestigiosos colegas María Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld, quienes como coordinadores de la obra cierran este primer número con un texto de máximo nivel académico y aguda reflexividad crítica.

Buenos Aires, julio de 2021.

## Escudé y yo

**Mario Rapoport \***

Era una noche oscura y tormentosa. Me había quedado hasta tarde terminando un artículo que me pidieron para el día siguiente, cansado y luchando con las palabras, cuando oí que alguien golpeaba la puerta de mi pequeña oficina en ese edificio complementario de la universidad. De hecho, un viejo caserón de dos plantas rodeado de jardines. Estaba destinado sólo a la investigación y a estudios de posgrado. Eran las 7:30 de la tarde, pero afuera parecía plena noche con la pequeña ventana del fondo dejando oír el rugido de una tormenta y el repiquetear de gotas de agua que incluso penetraban dentro porque nunca la cerraba del todo en ese caluroso verano. Sabía que era el último que se había quedado trabajando en ese sector reservado a los investigadores, y a esa hora ya no había actividades de posgrado en el piso de abajo. Sin la tormenta de afuera el silencio sería aplastante. Pensé que el golpe en la puerta era del encargado que cuidaba por las noches el edificio y venía a decirme algo, posiblemente recordarme que tenía que irme porque era hora de cerrarlo.

Entonces vi un cuadro fantasmagórico. Sólo mi pequeña oficina tenía las luces encendidas y el pasillo estaba oscuro, apenas tenuemente iluminado con la luz indirecta del salón de abajo. Abrí la puerta y me pareció ver el escenario de una película de Fritz Lang. Frente a mí estaba parado una suerte de Golem, pero con una diferencia. Esa figura, en realidad, era humana y llevaba un gran impermeable del cual chorreaba agua como de una fuente. Enseguida yo estaba también en medio de la tormenta con rayos y truenos sobre mi cuerpo que empezaba a temblar por esa aparición casi surrealista. Además, la figura parecía más impresionante porque el impermeable era —a mi juicio— de una talla más grande que la necesaria y no se le veían las manos aun cuando agitaba vehementemente los brazos. Empezó a hablar con una voz que sonaba como la de un tenor o un barítono desafinados (no era el momento de certificarlo); aturdía mis oídos y no podía entender lo que me decía, pero me despejó del todo. Lo que veía ahora era un señor de mediana edad con una gran barba negra que parecía bíblica y, en el medio de ella, ojos inquisidores en el cual sobresalía la nariz y esa boca temblorosa que me ametrallaba de palabras.

Le contesté lo que pude pero pronto se dio cuenta que no nos habíamos presentado y que yo no llegaba a entender bien lo que me quería contar. Se calmó un poco y con un tono más suave me preguntó -¿vos sos Mario Rapoport?-. La respuesta era cantada, no por casualidad él estaba allí, pero igual la esperaba con ansiedad. No había un cartel en mi puerta y podía ser otro, nunca nos habíamos visto y él hacía poco había vuelto al país. Le dije que sí, rápidamente, como para sacármelo de encima

---

\*Licenciado en Economía Política (Universidad de Buenos Aires). Doctor en Historia (Universidad de Paris I-Pantheon- Sorbonne, EHESS). Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de San Juan. Prof. Emérito de la Universidad de Buenos Aires (2013) Director del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (UBA-Conicet-UCA-UNCuyo). Director del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la UBA. Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico (CIC), Investigador Superior, CONICET. Director de la Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, UBA. Profesor en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). [contacto@mariorapoport.com.ar](mailto:contacto@mariorapoport.com.ar)

enseguida. Esbozó una sonrisa y se presentó: -yo soy Carlos Escudé-. Entonces comencé a comprender.

Unos meses antes, una prestigiosa revista académica me pidió que hiciera una reseña de su primer libro publicado, que había tenido mucho éxito. Me llamaron a mí para esa tarea porque tres años antes había publicado un libro propio también con vasta repercusión sobre un tema en gran parte similar. Para hacerlo más coincidente las primeras palabras del título de este último repetían las del mío. Ambos eran producto de dos tesis doctorales realizadas en Estados Unidos y en Francia. Mi idea primitiva era remitirme a las dos páginas habituales de la reseña, pero cuando fui leyendo su libro me di cuenta que podía extenderme más, tocar aspectos metodológicos de su contenido que iban más allá del análisis de los hechos históricos, pero tenía su raíz en ellos. Basado en una abundante documentación (la mayor parte extraída de archivos secretos norteamericanos, británicos y argentinos) similar a la que yo había recurrido me incitó a un análisis más extenso y profundo, casi del tamaño de un artículo, que polemizaba con sus ideas principales. No cuestionaba sus fuentes y bases de datos sino la interpretación que les daba. Era, y ahora lo veo con más perspectiva, un buen libro, con algunas interpretaciones notables, pero que iba, a mi entender, en una dirección equivocada, como se reveló sobre todo en los gobiernos de Menem y Macri.

Le ofrecí la única silla que había aparte del asiento frente a mi computadora - "bueno, tranquilízate y conversemos"- . Lo que me quería pedir era que detuviera la publicación de mi artículo, que ya había entregado, que esperara que él iba a hacer una respuesta crítica. Entonces, me pregunté cómo es que lo había leído porque, por lo general, las reseñas bibliográficas no se remiten anticipadamente a los autores de los libros. Le dije que podía contestarme en un próximo número. Pero eso no lo conformaba, igual tenía una segunda carta en la mano, logró que los dos textos -tanto el mío como el suyo- se publicaran en un mismo número de la revista, lo que al final, lo reconozco, no fue desacertado, iniciándose así un debate que constituyó la base del desarrollo de una disciplina a la que recién se le comenzaba a dar importancia: la Historia de las Relaciones Internacionales.

Tiempo después, Escudé construyó su teoría del realismo periférico que pretendía dar una solución al problema de la relación de la Argentina con las grandes potencias superando las viejas teorías de la dependencia. Él juzgaba que los ataques a la Argentina por parte de éstas estaban vinculadas exclusivamente al carácter confrontativo y nacionalista que asumía nuestro país. Para él, la política exterior debía estar subordinada a las de los núcleos de poder mundial, en su caso los Estados Unidos. Para mí, la solución era diferente.

La Argentina tenía que tener una política exterior propia, adaptada a sus intereses y, con ella, negociar duramente márgenes de autonomía. Esto ya estaba implícito en nuestros dos primeros libros. El curso de la historia no le dio la razón. Estando o no de acuerdo con las grandes potencias, ellas hacen generalmente lo que desean en función de sus intereses, los que, además, confluyen con intereses locales que Carlos nunca consideró factores decisivos. Seguir ciegamente sus políticas no garantizaba una mejor presencia en el mundo o un mayor crecimiento. Luego él fue cambiando, abandonó sus posturas iniciales, cerradamente antiargentinas (en el fondo antiperonistas) y lucía frecuentemente un colorido poncho criollo. No se detuvo allí, en nuestras relaciones personales hasta llegó a venir a las presentaciones de mi segundo



libro de poesía y mi primera novela. Me di cuenta que algunas de sus actitudes eran las de un personaje con un espíritu de provocación que le facilitaba el exhibicionismo público. Pero ese personaje, escondía otro. Era el de un gran intelectual y uno de los mayores especialistas argentinos en Relaciones Internacionales, con una calidez humana que no podía verse fácilmente a primera vista. Nunca dejé de reconocerlo. Salvo que en el fondo había en él una rebeldía contra los intereses creados que lo hicieron dar varias volteretas políticas, intelectuales y personales, incluso su conversión al judaísmo, y lo malquistaron con aquellos que había defendido. De pronorteamericano se transformó en simpatizante de la experiencia china.

Su inquietud esencial seguía siendo la de tratar de saber cuáles fueron los frenos que tuvo la Argentina para no llegar a ser el país que quería o podía ser. Para él los obstáculos principales casi siempre venían de afuera, pero la solución no era la que nos describe en su propio “mundo del revés”.

Carlos, hoy me estará mirando desde su nueva morada y trasmitiéndome el tono sarcástico de sus reflexiones, que exteriormente terminaban en una risa jocunda, como aquella vez en Austin, Texas, donde participamos en un seminario sobre América Latina al que ambos fuimos invitados. En una cena final con los anfitriones norteamericanos presentes dijo que la carne gomosa y sin gusto de los LongHorn texanos (vacas de cuernos largos) que se acompañaban con veinte salsas para poder digerirlas eran más ricas que nuestro bife de chorizo. Aún escucho su voz después de la cena -”¿te lo creiste en serio, Mario?”.

## **China y Estados Unidos: competencia inevitable en un orden “bipolar no polarizado”**

**Roberto Russell\***

**Resumen:** El artículo analiza en su primera parte los rasgos definitorios del orden internacional emergente: bipolaridad, no polarización y heterogeneidad. La segunda sección se ocupa de la ascendente rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China y de su evolución más probable en el mediano plazo en un ámbito en el que no estará en juego la naturaleza fundamental de ese orden.

**Palabras clave:** Estados Unidos - China - bipolaridad - cooperación – competencia

**Title:** China and the United States: Unavoidable Competition in a “Non-polarized Bipolar” Order

**Abstract:** The article analyzes in its first part the defining features of the emerging international order: bipolarity, non polarization and heterogeneity. The second section deals with the growing systemic rivalry between the United States and China and its most likely evolution in the medium term in an area where the fundamental nature of that order will not be at stake.

**Key words:** United States - China - bipolarity - cooperation - competition

**RECIBIDO:** 2 de julio de 2021; **ACEPTADO:** 6 de julio de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Ph.D. en Relaciones Internacionales, School of Advanced International Studies (SAIS), The Johns Hopkins University, Washington DC. Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Presidente de la Fundación Vidanta desde su creación en 2005. Miembro del Latin American Board del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center for International Scholars; del Consejo Editorial de la Revista Foreign Affairs Latinoamérica y del Consejo Superior de FLACSO a título individual. También es director del Comité de Estados Unidos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). [rrussell@utdt.edu](mailto:rrussell@utdt.edu)

## **1. Hacia un orden bipolar no polarizado**

El sistema internacional está surcado por tres procesos de larga duración estrechamente interrelacionados: la redistribución del poder entre Estados Unidos y China que genera una situación de transición hegemónica con su carga inevitable de desequilibrios e incertidumbres; la difusión del poder y la riqueza globales hacia afuera de Occidente; y, por último, el proceso de globalización que, no obstante sus marchas y contramarchas, va abarcando casi todos los campos de la actividad humana salvo el de la política. Así lo advirtió Eric Hobsbawm en uno de sus últimos escritos:

Existe una dinámica histórica que ha creado una economía mundial, pero no existe ninguna que haya creado un gobierno mundial. Las Naciones Unidas y todas las organizaciones internacionales perduran por autorización de los Estados o para su conveniencia. En todo el globo, las únicas autoridades dueñas del poder de la ley y de la fuerza física son los Estados (Hobsbawm, 2008, p. 37).

La reflexión de Hobsbawm, escrita en 2007, tiene actualmente más fuerza que entonces en un ambiente en el que se aprecia una revalorización de los pilares clásicos westfalianos para la gestión del orden internacional en detrimento de las ideas liberales de gobernanza global que dominaron el debate académico y político de los años noventa. Se trata de una regresión que encuentra buena parte de su explicación en la redistribución y difusión del poder entre los estados y, en la consiguiente disposición de los emergentes a poner en resguardo a la diversidad y a exaltar la cultura y los valores propios (Hurrell, 2018). Al mismo tiempo, este movimiento que refuerza al Estado encierra una paradoja dado que se produce en un contexto en el que numerosísimos y diversos actores de la sociedad civil cuentan con mayores cuotas de poder y se muestran cada vez más atentos, interesados y participativos en los asuntos internacionales y mundiales.

El primero de los procesos nombrados y en el que me voy a detener en este artículo, tiende a configurar un mundo bipolar formado por dos únicas superpotencias, esto es, por dos estados significativamente superiores al resto en términos de toda la gama de atributos de poder. Digo bipolar y no multipolar porque este último concepto es inadecuado y engañoso para describir el orden emergente. En efecto, sólo China y Estados Unidos reúnen los atributos para ser calificados como superpotencias. Esto no implica desconocer el papel que pueden jugar otros actores estatales relevantes en la política y la economía internacional, tales como la Unión Europea, Rusia o la India. Sin embargo, todos ellos están unos escalones más abajo en la escala de poder global y lejos de alcanzar el status de superpotencia, si ésta fuera alguna vez la situación. La única excepción podría ser la Unión Europea en caso de que lograra actuar de manera unificada en el campo de la defensa y la política exterior, una asignatura que tiene pendiente desde los años de la Guerra Fría y de improbable aprobación.

Por cierto, Rusia suele aparecer en muchos análisis como un tercero que daría pie para hablar de un orden multipolar -o, al menos tripolar-, aunque se reconoce que su condición es la de un polo menor frente a Estados Unidos y China. En lo esencial, esta opinión se sustenta en que Rusia posee el territorio más extenso del planeta e importantes recursos naturales y en que, junto a Estados Unidos, tiene uno de los dos más importantes arsenales de armas nucleares del mundo. Además, es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su papel sigue siendo fundamental en materia de control de armamentos y para provocar o, al

contrario, para contribuir a resolver crisis internacionales agudas. Estos atributos, sin duda considerables, no son suficientes para adquirir la categoría de superpotencia. Rusia carece de dinamismo económico y de poder financiero y ha declinado en capital humano; su producto bruto interno es menor que el de Canadá, Corea del Sur o Italia mientras que Estados Unidos y China concentran más del 42% del PBI mundial. Como concluye Kotkin: “Por más que Rusia quiera ser reconocida como un igual, no lo es y no hay perspectivas de que lo sea en el mediano plazo” (Kotkin, 2016).

En lugar de bipolaridad, alguna literatura habla de “multipolaridad desequilibrada” o califica como polos a estados que cuentan con grandes atributos de poder en un área temática específica (por ejemplo, en materia económica o militar) pero en definitiva se está diciendo lo mismo. Se reconoce que hay dos estados que no son como los demás y que existen fuertes asimetrías entre Estados Unidos y China frente al resto. Asimismo, el concepto multipolar se usa frecuentemente con fines aspiracionales -ser reconocido como un polo-, o políticos -por considerar que la multipolaridad es mejor que otras formas de distribución de poder-, o para cuestionar la unipolaridad con la vista puesta en los Estados Unidos de los noventa o en su supuesta voluntad de ejercer el poder como si lo fuera.

Es también inapropiada la idea de “no-polaridad” que ha instalado otra parte de la literatura. Este enfoque pone el acento en los procesos de difusión de poder y en la globalización y nos propone un mundo dominado no por uno, dos o aun varios estados sino por docenas de actores públicos y privados que poseen y ejercen varias clases de poder (Haas, 2008). Esta transformación, que se anuncia como un cambio tectónico en las relaciones internacionales respecto del pasado, desatiende la continuidad básica con ese mismo pasado de los ciclos de transición hegemónica donde no hay difusión sino concentración y pérdida relativas de poder. Al poner el acento solo en la difusión del poder, la noción de no-polaridad conduce a una seria confusión. Que el poder se difunda no implica que al mismo tiempo no se concentre y tampoco el reemplazo del juego clásico de la política internacional entre grandes potencias por otro indefinido en el que el poder se disemina a muchas manos y lugares. La concentración del poder en algunos pocos estados es la que define el tipo de polaridad de la estructura internacional de cada era. Y esa estructura será bipolar por más que haya otros actores, públicos y privados, con parcelas diversas de poder. Y esa concentración de atributos de poder entre dos polos hará sentir su peso sobre el resto de los países que están más abajo en la escala de poder internacional.

La bipolaridad emergente presenta una diferencia fundamental con la de la Guerra Fría. Aquella estaba estructurada en bloques rígidos y poco permeables y, por consiguiente, tenía un alto grado de polarización, noción que entiendo como una condición sistémica caracterizada por la adscripción voluntaria o forzada de los actores menores a uno de los polos, un proceso que admite diferentes grados. Por el contrario, es muy probable que el orden bipolar que conformarán Estados Unidos y China tenga un bajo nivel de polarización ya que la gran mayoría de los estados tenderá a buscar formas diversas de no polarizarse. Dicho de otro modo, a evitar el plegamiento a Washington o Beijing sin que esto implique necesariamente equidistancia en todos los temas.

La principal condición de posibilidad de la no polarización es la sincronía de la transición hegemónica entre Estados Unidos y China con el proceso apuntado de difusión del poder y la riqueza globales que se derrama en particular en dirección a los

países asiáticos y, con ello, da lugar al progresivo traslado del centro de gravedad de la economía mundial desde el Atlántico Norte al Asia poniendo fin al predominio ejercido por Occidente durante casi tres siglos. Desde la academia y el periodismo se suele referir a este proceso como el *wealth shift* para subrayar su nota sobresaliente respecto del *power shift* que singulariza a la transición entre poderes ascendentes y declinantes. Este proceso de difusión tiene una lógica independiente y efectos propios: amplía mercados y fuentes de capital y de recursos materiales, tecnológicos y simbólicos como así también las posibilidades de diversificación de las relaciones entre países. Para la Argentina en particular y América Latina en general, se trata del surgimiento de espacios similares al que ofreció Europa durante la Guerra Fría como eje alternativo y compensatorio de la bipolaridad Este-Oeste y que hoy se extiende a otros centros secundarios de poder y riqueza.

Además de la bipolaridad y la no polarización, el orden internacional tendrá un tercer rasgo definitorio que corresponde, ya no a su estructura material sino al campo de las ideas y valores. En este aspecto, me valgo de la distinción de Raymond Aron entre sistemas internacionales homogéneos y heterogéneos para sostener que el orden global en el que viviremos pertenecerá a la segunda categoría, es decir, un sistema en el que los polos dominantes “no obedecen al mismo concepto de la política” y “están organizados de acuerdo con otros principios y proclaman valores contradictorios” (Aron, 1985, p. 140).

La heterogeneidad entre los polos no tiene el carácter irreductible de los años de la Guerra Fría pero involucra igualmente una disputa entre dos sistemas opuestos sobre modos de organización y gestión de una sociedad. Estamos ante un hecho del cual puede derivar un serio problema: que las diferencias ideológicas y el tipo de régimen político entre las dos superpotencias se coloquen en el centro de la competencia y, por lo tanto, obstaculicen o impidan gestionarla como una rivalidad clásica entre grandes poderes. Hasta el momento, la tendencia a incluir el factor ideológico en el vínculo ha sido mucho más pronunciada en Estados Unidos que en China, aunque en este país, y en particular desde 2017, la retórica de la confrontación con cierta carga ideológica se ha incrementado, como se nota, por ejemplo, en la así llamada “diplomacia del lobo guerrero”.

El énfasis en lo ideológico en el caso de Estados Unidos ya no es solo patrimonio de halcones como el ex secretario de Estado, Mike Pompeo; se aprecia, asimismo, en buena parte del *establishment* de Washington donde prevalece una visión de China que reúne elementos cada vez más tóxicos. El discurso de Pompeo del 23 de julio de 2020 pronunciado en la Biblioteca Richard Nixon de Yorba Linda constituye la expresión más clara y extrema de la visión que describe a la competencia entre Estados Unidos y China como una lucha irreconciliable ya no entre rivales sino enemigos. En esa oportunidad, definió a China como una “amenaza existencial para la economía, la libertad y la democracia en el mundo” y convocó a formar una coalición anti-Beijing basada en la ideología. Y para no dejar dudas, agregó lo siguiente:

No es el mismo tipo de enemigo. Aquí no se trata de contención. Es un reto complejo al que nunca nos hemos enfrentado. La URSS estaba cerrada al mundo libre. La China comunista está aquí, dentro de nuestras fronteras. Por lo tanto no podemos enfrentar solos este desafío (Pompeo, 2020).

Es cierto que el gobierno de Biden ha procurado desde su inicio bajar el tono de la disputa ideológica con China; sin embargo, no ha dejado de señalar que el ascenso de este país al *status* de superpotencia constituye una amenaza al modelo político y de desarrollo económico de Estados Unidos y un factor que empuja a favor de la autocracia en el mundo. En su discurso del 28 de abril a la sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos, Biden aclaró que sus planes de reforma económica y las medidas que propone para “desarrollar y dominar los productos y tecnologías del futuro” no solo apuntan a mejoras indispensables y postergadas en el orden interno. Las definió como un medio fundamental para poner a Estados Unidos en una posición para ganar la competencia global con China. Más aún, para mostrarle a Xi y otros autócratas que la democracia puede competir con éxito con las autocracias en el siglo XXI. De este modo, reconoció que la competencia con China es para su gobierno no solo una clásica rivalidad entre grandes potencias sino también parte de una disputa de mayor alcance que pone frente a frente a las democracias liberales con las autocracias. Asimismo, Biden ha opinado en varias oportunidades que el mundo está en un punto de inflexión que habrá de determinar si el siglo XXI será otra era de dominio democrático o de ascenso autoritario<sup>1</sup>. Se trata de una forma de plantear la oposición entre democracia y autoritarismo que se muestra mucho más cercana a la de los años 30 y 40 del siglo pasado que a la del conflicto ideológico de la Guerra Fría.

China, por su lado, se presenta como agnóstica, y como todo gran poder en ascenso, asume una identidad soberanista de “vivir y dejar vivir” que le sirve de fundamento para rechazar toda injerencia externa en sus asuntos internos<sup>2</sup>. A diferencia de Estados Unidos y de la Unión Soviética en la Guerra Fría, no defiende ni sostiene una ideología “verdadera” a ser exportada al resto del planeta. Sin embargo su modelo de capitalismo estatal y gobernanza autoritaria es visto en muchas partes con creciente simpatía, especialmente por sus éxitos en materia económica y de reducción de la pobreza, y como un camino a seguir, en un momento en el que la democracia liberal se encuentra en retroceso en el mundo. Esta situación, a su vez, opera como un factor que fortalece la imagen negativa de China en Estados Unidos que ha ido en aumento en estos últimos años.

Lo concreto es que la oposición de ideas y valores es una variable interviniente en la rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China que tiene no solo el potencial de agravarla; encierra asimismo el riesgo de obstaculizar o impedir acuerdos necesarios en materia de reglas de coexistencia, de agudizar desconfianzas recíprocas, de cometer errores de cálculo, de malinterpretar al otro y de transformarse en un factor disruptivo, potencial o real, en las relaciones de Washington y Beijing con otros estados<sup>3</sup>.

Esta situación no escapa a los analistas de las Relaciones Internacionales tanto en Estados Unidos como en China quienes han levantado voces de advertencia sobre el peligro de repetir los errores de la Guerra Fría y de generar una dinámica cuyo único destino sea la confrontación. Christopher Layne, por ejemplo, señala que “si tu rival es el mal, el compromiso -en realidad, la negociación misma- se convierte en

---

<sup>1</sup>Para una primera aproximación al esbozo de lo que ha comenzado a denominarse Doctrina Biden, ver Brands (2021)

<sup>2</sup>Acerca de la diferencia entre grandes poderes ideológicos y agnósticos, ver Mearsheimer (2019)

<sup>3</sup> Sobre la relevancia de las reglas de coexistencia para preservar las metas elementales de la sociedad de los estados, ver el clásico libro de Hedley Bull (1977, capítulo 3).



apaciguamiento” (Layne, 2020, p. 38). En esta misma línea de razonamiento, Yan Xuetong, Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Tsinghua y uno de los expertos más influyentes de China, cuestiona a quienes enarbolan banderas ideológicas en ambas partes al tiempo que destaca la conveniencia de dejarlas de lado, en este caso para su país. Vale citarlo:

El ascenso de China crea objetivamente una contradicción estructural con las metas estratégicas de los Estados Unidos de mantener su posición hegemónica y hace inevitable la competencia estratégica entre ambos. Sin embargo, la cuestión de dónde competir y dónde no competir se ha convertido en una elección estratégica. La competencia en los campos de la ciencia y la tecnología, la economía, las fuerzas armadas, la diplomacia, la educación, etc. es crucial para el éxito o el fracaso del rejuvenecimiento nacional, por lo que la competencia en estos campos es necesaria. Por el contrario, la competencia ideológica no es beneficiosa para el rejuvenecimiento nacional y, por lo tanto, desde la reforma y la apertura de China en los ‘80, no participar en la competencia ideológica se ha convertido en un principio estratégico fundamental de nuestro gobierno. Su significación estratégica es múltiple<sup>4</sup> (Xan Xuetong, 2020).

## **2. Competencia inevitable, cooperación imprescindible**

En una frase memorable, Raymond Aron caracterizó a la Guerra Fría como una situación de “paz imposible y guerra improbable”. La proposición de Aron es útil como fuente de inspiración para pensar fórmulas que puedan captar la condición que probablemente signe el orden internacional en el que viviremos por mucho tiempo. El curso de la relación entre China y Estados Unidos lleva inexorablemente a los dos países hacia una situación que denominamos de “competencia inevitable, cooperación imprescindible”. La frase no tiene el brillo de la propuesta por Aron, pero creo que ayuda a entender los términos básicos de la relación emergente sino-estadounidense que definirán, por consiguiente, los rasgos dominantes de la alta política internacional en las próximas décadas. China y Estados Unidos se definen como principales rivales estratégicos y, al mismo tiempo, están compelidos a cooperar y a buscar formas de entendimiento bilateral y de acción colectiva eficaces para hacer frente a los así llamados “problemas de orden global”, entre los que se destacan la contaminación del medio ambiente, las pandemias y el peligro de la proliferación nuclear.

La reunión entre los máximos responsables de la conducción de la política exterior de China y de Estados Unidos realizada en Anchorage, Alaska, los días 19 y 20 de marzo pasados fue una muestra contundente de esta dinámica política de competencia/cooperación en un contexto dominado por la rivalidad. El encuentro admite al menos dos lecturas. La primera pone el acento en la tormentosa sesión inaugural en la que fuera de todo protocolo ambas partes procuraron marcar territorio e intercambiaron duras recriminaciones. Ante los ojos de todo el mundo y con una deliberada “finalidad de imagen” dirigida a las respectivas audiencias nacionales, quedaron expuestas con singular crudeza las profundas diferencias que separan a Washington de Beijing y sus posturas enfrentadas sobre temas cruciales de la agenda bilateral. Ya a puertas cerradas y sin estridencias, ambas delegaciones volvieron a tratar

---

<sup>4</sup> Ver la interesante explicación del autor sobre las razones que dan cuenta de la relevancia estratégica de esta posición para el liderazgo chino.

estas diferencias -Taiwan, Hong Kong, Tibet, Xinjiang, el uso del ciberespacio, conflictos en el mar del Sur de China, la presencia militar de Estados Unidos en la región Asia Pacífico y en el Indo-Pacífico- como así también asuntos que forman parte de una “agenda expansiva” en la que los intereses de los dos países se cruzan. Ellos incluyen desde la lucha contra el cambio climático y las pandemias hasta la situación en Myanmar y Afganistán y los programas nucleares de Irán y Corea del Norte.

En breve, las partes sentaron las bases para gestionar la rivalidad y facilitar la cooperación dejando abiertamente en claro sus prioridades, intereses y expectativas. Desde el punto de vista del gobierno de Estados Unidos, nada resume mejor las conclusiones del encuentro que la frase pronunciada por el Secretario de Estado, Anthony Blinken el 3 de marzo en su primer discurso importante sobre las prioridades de la política exterior de la Administración Biden. En esa oportunidad, aseveró que las relaciones de su país con China serán “*competitive where it should be, collaborative where it can be, adversarial where it must be*” (Blinken, 2021). Para que no queden dudas también definió a esas relaciones como “el más grande test geopolítico del siglo XXI”.

Una segunda lectura de la reunión de Anchorage permite ir más a fondo. En este caso, el encuentro puede leerse como un riesgoso punto de inflexión que pone fin a más de tres décadas de búsqueda de acomodamiento recíproco entre las partes e instala definitivamente la “rivalidad estructural”. Desde esta perspectiva se repasa en los cambios en las percepciones recíprocas del “otro” y del lugar que cada uno ocupa en el mundo. Washington percibe a China como un actor cada vez más revisionista y como una amenaza a los valores de Occidente, tal como lo señala en la “Guía estratégica provisional de seguridad nacional” publicada por la Casa Blanca el 3 de marzo: “China en particular se ha vuelto más asertiva. Es el único competidor potencialmente capaz de combinar su poder económico, diplomático, militar y tecnológico para montar un desafío sostenido a un sistema internacional estable y abierto” (Interim National Security Strategic Guidance, 2021). Al mismo tiempo, Washington se siente “de vuelta” en el mundo, con la voluntad y capacidad de liderar un orden global asentado en los pilares de un liberalismo internacional renovado y más enfocado en lo social, al tiempo que reniega la idea de la declinación.

Por el contrario, la dirigencia china percibe que Estados Unidos y Occidente en general declinan irremediamente y que en este proceso Washington intentará frustrar el ascenso de China. Es de interés recordar que en ocasión de la Conferencia de Partidos Comunistas y de Trabajadores que tuvo lugar el 18 de noviembre de 1957 en Moscú, Mao Zedong citó un antiguo dicho chino que enlaza el curso de los vientos con la victoria - “O el viento del Este prevalece sobre el viento del Oeste o el viento del Oeste prevalece sobre el viento del Este”- para concluir que los vientos soplaban a favor del Este en el choque de ideas y de intereses de la Guerra Fría.

El vaticinio de Mao, entonces erróneo y prematuro, es visto hoy en Beijing como una tendencia irreversible a la que le ha llegado su tiempo. El Este será más fuerte que el Oeste y, por lo tanto, como quedó claro en Anchorage, China no está dispuesta a aceptar el tono “condescendiente” de Estados Unidos como si todavía pudiera arrogarse la representación de la opinión del mundo y dictar las reglas del orden global. Dicho en términos de pura lógica realista, de milenaria tradición en China, como si no entendiera que la relación ha evolucionado de “superpotencia vs. potencia mayor” a una de co-iguales en la que China es todavía la número dos pero en el curso de una trayectoria en



la que nada podrá detenerla para alcanzar la cima. Esta convicción fue enfáticamente reiterada por el propio Xi durante las celebraciones del centenario del Partido Comunista chino, cuando señaló que “la nación china ha entrado en un proceso histórico irreversible” y que “nadie le dará lecciones a su país” (La Nación, 2 de julio de 2021, p. 10).

Por cierto, no hay que confundir la inevitabilidad de la competencia con la inevitabilidad de la confrontación. La palabra “inevitable” tiene una fuerte impronta en la disciplina de las Relaciones Internacionales porque trae inmediatamente a la mente la conocida frase de Tucídides de su célebre libro, *Historia de la Guerra del Peloponeso*: “el crecimiento del poder de Atenas y la alarma (o el miedo) que despertó en Esparta hizo la guerra inevitable”. Su interpretación ha dado lugar a múltiples lecturas y debates. Sin embargo, hay bastante consenso en el sentido de que la determinación de la guerra no era para Tucídides el resultado inexorable de la redistribución de poder entre Atenas y Esparta. Su objetivo era revelar ciertas dinámicas esenciales que operan en el estallido de una guerra -sus causas profundas- y no presentar un destino irremediable que deja a los protagonistas sin alternativas. Como advierte Seth Jaffe: “la historia es tanto sobre las percepciones de sus intereses por parte de Atenas y Esparta como sobre las alteraciones sistémicas en el equilibrio del poder” (Jaffe, 2017). Si la obra de Tucídides cumple su aspiración de ser “una posesión para todo tiempo”, puede extraerse de ella que la competencia entre China y Estados Unidos es, esencialmente, una consecuencia inevitable del cambio en las relaciones de poder, mientras que la confrontación es una posibilidad que dependerá del papel, la calidad y las visiones subjetivas de los actores.

En los años de la Guerra Fría se decía que la distensión Este/Oeste era una condición de la autonomía de América Latina. En el mismo sentido, hoy podría afirmarse que las posibilidades de que el orden se mantenga no polarizado se verán reducidas o frustradas si la rivalidad entre Estados Unidos y China escala en dirección de una mayor confrontación. Ciertamente, el carácter de la *bipolaridad sino-estadounidense* no está predestinado y es posible imaginar dos situaciones opuestas en términos de tipos ideales en los extremos de un continuo. En uno de ellos, una bipolaridad rígida que implica alta confrontación, mínima cooperación, desacople económico, fuerte choque de ideas y valores y formación de bloques o fuertes coaliciones con estados subordinados. Este escenario no descarta la posibilidad de una guerra y hasta el uso limitado de armas nucleares. En el otro extremo, puede imaginarse una bipolaridad flexible (cercana a lo que llamábamos un escenario de distensión en la Guerra Fría) en el que Estados Unidos y China acentúan su interdependencia, continúan comerciando e invirtiendo en sus respectivas economías, no desafían la legitimidad del orden político del otro y evitan la competencia ideológica, cooperan para hacer frente a los desafíos globales y establecen reglas de coexistencia efectivas para evitar o disminuir conflictos de naturaleza geopolítica y tensiones en el campo de la seguridad (Rodrik y Walt, 2021, pp. 1 y 2).

Las perspectivas sobre el futuro de esta competencia son materia de gran debate en todas partes. Mi apuesta, por ahora, es a favor de un escenario más volcado en este continuo hacia el lado de lo flexible en el que los temas económicos y tecnológicos constituyen el núcleo de la competencia entre dos economías fuertemente integradas y en el que la dos partes mantienen, a pesar de sus diferencias, altos niveles de interdependencia económica, comercial y financiera. Cabe apuntar que el mantenimiento y ampliación del orden económico de libre comercio es una alta

prioridad para la dirigencia china, un objetivo que no va a cambiar en los próximos diez años. China es el principal socio comercial de 144 países de los 192 reconocidos por las Naciones Unidas. Seguramente, el país doblará sus apuestas para ganar y mantener su acceso a mercados en el exterior, ello está en el corazón de la Ruta de la Seda y de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) firmada el 15 de noviembre de 2020, que integran 15 países con 2100 millones de consumidores y el 30% del PBI mundial. Como señala, Xan Xuetong : “Dado su entusiasmo e interés por la economía global, la imagen de una China revisionista es engañosa. (...) La cautela no la asertividad o la agresividad dominará la política exterior de China en los años que vienen” (Xan, 2029, p. 42). Y agrega que su principal objetivo es mantener las condiciones para el crecimiento continuo de China, lo que la lleva a evitar confrontaciones directas con Estados Unidos y sus principales aliados.

En todo caso, la agresividad y asertividad de la política exterior de China va a estar esencialmente reservada a su vecindario inmediato donde el gobierno de Xi avanza sin pausa en su objetivo de transformar al país en una potencia hegemónica regional. Por lo tanto, es en el Indo/Pacífico donde veremos los mayores puntos de tensión en clave clásica de competencia de grandes poderes y por temas de seguridad. Aquí sí hay una posición revisionista por parte de China que choca de frente con el principal objetivo de la estrategia de seguridad de Estados Unidos de siempre: evitar que surja un *peer competitor* en otra región del mundo, como lo hizo en el siglo XX dos veces con Alemania y con Japón y la Unión Soviética. Claro está que esta vez le toca ponerla en práctica frente a un rival que será mucho más poderoso a los que tuvo que hacer frente en el pasado.

En breve, y a diferencia de la Guerra Fría, lo que está en juego por ahora no es la naturaleza fundamental del orden. El foco de la competencia está puesto en el plano económico/tecnológico pero no hay que descartar un progresivo deslizamiento a temas de naturaleza geopolítica (con Taiwán y el mar del Sur de China como principales asuntos de conflicto potencial) que pueden cambiar el orden de prioridades de la agenda bilateral poniendo en el centro de la escena a las cuestiones de seguridad. El actual consenso “confrontativo” en Estados Unidos, que une a demócratas y republicanos para contener el ascenso de China, aparece en el horizonte cercano como el factor más inquietante por el potencial que tiene de trasladar el eje de la rivalidad del terreno económico al de la seguridad. En la superficie, este consenso para jugar la “carta china” parece expresar la continuidad de una línea trazada desde fines del segundo mandato de Obama, que se acentuó en los años de Trump y que ha retomado Biden con otro estilo pero con la misma sustancia. En lo profundo, oculta la falta de una gran estrategia para responder a una situación inédita para Estados Unidos: la de estar en el lugar de una gran potencia descendente que -como diría Carr- tiene la obligación de hacer concesiones y de restringirse para que el orden internacional se ajuste a las nuevas realidades de poder y, por consiguiente, de contribuir a un cambio pacífico. Nuevas realidades de poder y también de riqueza que se alejan en términos relativos de Occidente en una centuria que todo indica será de Asia, y no solo de China.

## **Bibliografía**

Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones. T. 1 Teoría y Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Blinken, A. (2021) Foreign Policy for the American People, U.S. Department of State, Washington D.C. March 3. Disponible en: <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>

Brands, H. (2021). The Emerging Biden Doctrine, Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time. *Foreign Affairs*, June 29, 2021. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine>

Bull, H. (1977). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: The Macmillan Press Limited.

Carr, E. (1939). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. London: Macmillan and Company Limited.

Hass, R. (May/June 2008). The Age of nonpolarity. *Foreign Affairs*. 44-56. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/age-nonpolarity>

Hobsbawm, E. (2008). Después del siglo XX: un mundo en transición. En Lagos, Ricardo (Compilador). *América Latina: ¿integración o fragmentación?*. Buenos Aires: Edhasa.

Hurrell, A. (2018). Beyond the BRICs: Power, Pluralism, and the Future of Global Order. *Ethics and International Affairs*, 32, no. 1. Disponible en <https://ethicsandinternationalaffairs.org/2018/beyond-the-brics-power-pluralism/>

Interim National Security Strategic Guide (2021). The White House, March 3. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

Jaffe, S. N. (2017). The Risks and Rewards of Thucydides' History of the Peloponnesian War. *War on the Rocks*, 7/6/.

Kotkin, S. (2016). Russia's Perpetual Geopolitics. Putin Returns to the Historical Pattern. *Foreign Affairs*, May/June. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2016-04-18/russias-perpetual-geopolitics>

Layne, C. (2020). Coming Storms. The Return of Great Power War. *Foreign Affairs*. November/December. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-13/coming-storms>

Mearsheimer, J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, Vol. 43, No. 4 (Spring)

Pompeo, M. (2020). Discurso del Secretario de Estado Pompeo en la Biblioteca y Museo Presidencial Richard Nixon. Disponible en: <https://cl.usembassy.gov/es/discurso-de-secretario-de-estado-pompeo-en-la-biblioteca-y-museo-presidencial-richard-nixon/>

Rodrik, D. y Walt, S. (2021). How to Construct a New Global Order. Disponible en: <https://J.mp/3utEK8E>

Xan, X. (2019). The Age of Uneasy Peace. Chinese Power in a Divided World. *Foreign Affairs*, January/February. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-12-11/age-uneasy-peace>

Xan X. (2020). Cómo prevenir disputas ideológicas. *Reading the China Dream*. Octubre. Disponible en <https://www.readingthechinadream.com/yan-xuetong-prevenir-disputas-ideoloacutegicas.html>

## **Omnibalanceo y política exterior argentina: dos estudios de caso históricos**

**Francisco Manuel Corigliano\***

**Resumen:** El objetivo de este artículo es el de aplicar la teoría del omnibalanceo a dos casos de estudio históricos: el de las relaciones entre Buenos Aires y del resto de las provincias-mini-Estados de la región del Río de la Plata en la primera década revolucionaria (1810 a 1820); y el de las relaciones entre estas distintas entidades políticas de la región rioplatense durante los gobiernos de Juan Manuel de Rosas (1829-1832 y 1835-1852).

**Palabras clave:** política exterior – omnibalanceo - facciones – fragmentación – Estados- región del Río de la Plata

**Title:** Omnibalancing and Argentine Foreign Policy: two historical case studies

**Abstract:** The objective of this article is to apply the omnibalancing theory to two historical case studies: that of the relations between Buenos Aires and the rest of the provinces-mini-states of the Rio de la Plata in the first revolutionary decade (1810 to 1820); and that of the relations between these different political entities of the Río de la Plata region during the governments of Juan Manuel de Rosas (1829-1832 and 1835-1852).

**Key words:** foreign policy - omnibalancing –factions - fragmentation - States - Rio de la Plata región

**RECIBIDO:** 9 de marzo de 2021; **ACEPTADO:** 13 de marzo de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Doctor en Historia –UTDT- y Master en Relaciones Internacionales -FLACSO Programa Argentina-. Profesor en el Instituto del Servicio Exterior y las Universidades de Buenos Aires, San Andrés y Torcuato Di Tella. [fcorigliano@gmail.com](mailto:fcorigliano@gmail.com)

## Introducción

Este artículo procura testear la validez explicativa de una teoría que describe una política exterior, la del omnibalanceo (*omnibalancing*), aplicándola a dos casos de estudio de períodos diferentes a los abordados por ella. Steven David (1991) explicó a través de esta mirada teórica las conductas externas de alineamiento y realineamiento de los países del Tercer Mundo en la temprana post-Guerra Fría, y Carlos Escudé (2005), las políticas exteriores argentinas posteriores a la crisis de diciembre de 2001. Ambos autores coinciden con otros especialistas en percibir el omnibalanceo como una conducta de política exterior propia de Estados gobernados por líderes con problemas de legitimidad o márgenes de gobernabilidad condicionados por la combinación de *factores domésticos* -crisis institucionales, políticas o socioeconómicas, alto grado de conflicto faccioso interno dentro y fuera del aparato estatal- y *amenazas externas* regionales o extrarregionales de signo restrictivo (Kristiansen, 2006; Strakes, 2011; Nourzhanov, 2012; Pikalov, 2014; y Watkins, 2020).

Para David, el omnibalanceo explica la conducta externa de los países del Tercer Mundo de modo más satisfactorio que la teoría realista de balance de poder en sus variantes clásica y estructural. Mientras estas últimas parten del supuesto de que los determinantes del alineamiento, realineamiento y de la conducta externa de los Estados provienen de amenazas externas -reales o potenciales- que los Estados enfrentan, la teoría del omnibalanceo argumenta que los líderes del Tercer Mundo tienen una conducta externa que responde a su necesidad de mantenerse en el poder, y asegurar su supervivencia política y física a través de la neutralización de amenazas procedentes tanto del ámbito externo como del interno (David, 1991, pp. 235-236).

Por su parte, en una línea argumental similar, Escudé sostiene que, tras la crisis de diciembre de 2001, la política exterior de los gobiernos argentinos pasó a convertirse en un instrumento de los imperativos de política interna, que adquieren el carácter de urgentes. En sus propias palabras, y citando explícitamente a David, el autor destaca que:

Su concepto de omnibalancing describe el predicamento de Estados que no pueden darse el lujo de adoptar una política exterior basada, por ejemplo, en el balance de poder, o en el alineamiento con alguna potencia dominante, sino que viran de táctica permanentemente en función de equilibrios de poder interno, que si no se atienden pueden conducir al colapso del gobierno. No hay margen interno de maniobra y ello explica (aunque no justifica) que se sacrifiquen los intereses externos de largo plazo en aras de un aquí y ahora siempre inestable (Escudé, 2005, p. 117).

Sobre la base de estos aportes, quien escribe estas líneas argumenta que un Estado sumido en la dinámica descrita por la teoría del omnibalanceo es más vulnerable a la lucha facciosa existente dentro y fuera del gobierno. Pugna protagonizada por grupos pequeños que cuentan con recursos de poder similares y, por ende, con idénticas chances de obtener la conquista del poder político. Grupos o facciones que, a corto plazo, tienen un alto grado de capacidad para bloquear o jaquear los proyectos de los otros grupos (sea en forma individual o a través de alianzas con otras facciones). Sin embargo, y al mismo tiempo, cada una de estas facciones o grupos demuestra también un alto grado de incapacidad para imponer al resto proyectos de mediano y largo plazo,



sea de manera unilateral o a través de concesiones y/o alianzas con otros grupos (Corigliano, 2002, p. 22).

Asimismo, un Estado condicionado por el omnibalanceo y el recrudecimiento de la pugna facciosa interna es aquel donde los detentadores individuales del poder incrementan su protagonismo, favorecidos por la debilidad de los frenos burocráticos o institucionales. Como advierte Mingst, las acciones de un individuo afectan el curso de los acontecimientos cuando “las instituciones políticas son inestables, jóvenes, se encuentran en crisis o destruidas” (2007, p. 239). En un Estado con estas características, las preferencias y creencias de los líderes individuales tienen un peso considerable en el rumbo de las políticas internas y exteriores, las cuales adquieren, especialmente en momentos de crisis, un alto grado de volatilidad.

En las siguientes páginas se utiliza la teoría del omnibalanceo aplicada a dos períodos tempranos del espacio rioplatense: el de la primera década revolucionaria, de la Revolución de Mayo (1810) a la caída del Directorio (1820); y el de los dos gobiernos de Juan Manuel de Rosas como gobernador de Buenos Aires y encargado de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina (1829-1832 y 1835-1852).

### **Estudio de caso 1 de omnibalanceo temprano: las relaciones entre Buenos Aires y otras entidades políticas de la región rioplatense durante la primera década revolucionaria (1810-1820)**

Buenos Aires fue la capital del Virreinato español del Río de la Plata desde su creación en 1776 hasta la Revolución de Mayo de 1810, que consagró el fin del orden colonial del lado occidental del Río de la Plata -del lado oriental, el dominio español se mantuvo centrado en Montevideo hasta 1814-. La Primera Junta surgida de dicho proceso revolucionario procuró mantener el control porteño sobre el resto del ex Virreinato vigente durante esos 34 años. Una pretensión alimentada por un sentimiento de patria localista, de conciencia de poder porteña, presente en dos acontecimientos previos: las fallidas invasiones inglesas a Buenos Aires en 1796 y 1807 y la invasión napoleónica a España y Portugal entre 1808 y 1810. En el primero de ellos, cabe remarcar la resistencia espontánea de la población porteña a la presencia militar inglesa, la emergencia de las milicias criollas como factor de poder político y la convocatoria a un Cabildo Abierto que fue un verdadero presagio de lo que sucedería en mayo de 1810 (Floria y Belsunce, 2004, pp. 249-250 y 253). En el segundo, la emergencia de un debate acerca de qué actitud tomar frente a los sucesos ocurridos en España entre 1808 y 1810: el desplazamiento del poder y prisión del rey Borbón español Fernando VII, reemplazado por José Bonaparte (José I), hermano de Napoleón; la oposición de los españoles a ser regidos por un monarca extranjero, canalizada en la formación de Juntas y guerrillas de resistencia -la guerra de independencia española-; y la ocupación de la casi toda la península ibérica por las tropas francesas (excepto Cádiz y la isla de León, gobernadas por el Consejo de Regencia, la autoridad española que reemplazó al rey cautivo). Mientras el gobernador de Montevideo, Francisco Javier de Elío, decidió reconocer al Consejo de Regencia y obtener de las autoridades provisionales españolas el título de virrey, los miembros de la Junta de Gobierno convocada en Buenos Aires en mayo de 1810 decidieron autogobernarse en nombre de Fernando VII.

Desde el primer minuto de su existencia, el Estado porteño surgido de la Revolución de Mayo tuvo problemas de legitimidad y gobernabilidad que justifican la

teoría del omnibalce como lente para observar su conducta interna y externa. Problemas vinculados a varias causas: la pugna facciosa en el seno de la Primera Junta respecto del rumbo de la Revolución y de la intensidad de los procesos de cambio entre los seguidores de uno de los secretarios, el criollo porteño Mariano Moreno (*morenistas*) y los del presidente, el criollo altoperuano Cornelio Saavedra (*saavedristas*); la tensión existente entre los funcionarios de carrera designados por el rey o el virrey que estaban a favor del cambio de régimen y los opositores a éste, conflicto presente tanto en el epicentro de la Revolución como en el resto del ex Virreinato; y las respuestas dispares de las distintas partes del espacio rioplatense a la nueva autoridad constituida en mayo de 1810: de respaldo pleno en las provincias de Jujuy, Tucumán y Catamarca; de oscilación en las de Salta, Corrientes y Entre Ríos, entre el inicial apoyo a la gesta de Mayo y el temor a que los elementos militares *realistas* en Alto Perú, Paraguay y en la ciudad-puerto de Montevideo impusieran su voluntad por la fuerza de las armas; de pasaje de una posición contrarrevolucionaria a la imposición *manu militari* de la lealtad a Buenos Aires en Córdoba; y de inequívoca resistencia y guerra a la Primera Junta en la ciudad de Montevideo, el Alto Perú, y el Paraguay. A estas fuerzas opositoras a la pretensión de las autoridades de Buenos Aires de controlar el espacio rioplatense se sumó, tiempo después, un inicial aliado de los revolucionarios porteños en su oposición a las autoridades montevidéanas: la campaña oriental, liderada por José Gervasio Artigas (Poli Gonzalvo, 2008, p. 94; Halperín Donghi, 2000, pp. 50-54).

Hacia la primera mitad de 1815, el desafío artiguista al poder de Buenos Aires alcanzó su clímax. La expresión institucional de esta influencia fue el Congreso de Oriente en junio, que contó con representantes de la Banda Oriental, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Misiones. Como explica Halperín Donghi (2000, p. 115), el peso artiguista en el Litoral era amenazador para las autoridades porteñas, porque implicaba el dominio de las rutas que conectaban a Buenos Aires con las provincias del Interior. Vale acotar que el Congreso de las provincias rioplatenses que declaró la independencia de las Provincias Unidas del poder español el 9 de julio de 1816 debió ser convocado por el gobierno de Buenos Aires en la ciudad de Tucumán precisamente por la generalizada resistencia de las provincias, especialmente de las influenciadas por Artigas, a realizarlo en el epicentro de la Revolución de Mayo. Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Santa Fe, la Banda Oriental y Paraguay, en abierta guerra con Buenos Aires e influenciadas por el liderazgo del caudillo de la campaña oriental, no enviaron sus representantes al Congreso de Tucumán. Y varios territorios del Alto Perú (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra y Potosí) no pudieron hacer llegar sus representantes al Congreso de Tucumán por haber sido reconquistados por las fuerzas realistas leales a la Corona española.

Los planes centralizadores de Buenos Aires también encontraron serios tropiezos militares –y en última instancia políticos– en el Alto Perú –la actual Bolivia– y en Paraguay, dos regiones económica y políticamente desconectadas de Buenos Aires durante los siglos XVI y XVII y que en el XVIII fueron anexadas al Virreinato español del Río de la Plata por decreto de la Corona española. Decisión que interrumpió la vieja complementariedad económica y política del Alto Perú con Lima y de Paraguay con las provincias del Litoral (Escudé, 1988, pp. 251-252).

En el Alto Perú, las derrotas de Huaqui (junio de 1811), Vilcapugio y Ahoyuma (fines de 1813) y sobre todo la de Sipe-Sipe (noviembre de 1814) implicaron la pérdida



del metálico y el control del territorio altoperuano para las autoridades de Buenos Aires. Este último y definitivo traspié convenció al militar correntino José de San Martín que el único camino para derrotar al dominio español de Lima era la expedición terrestre a Chile y el ataque a Perú por mar (Halperín Donghi, 2000, p. 64). En el Paraguay, el bloqueo porteño a la navegación por el río Paraná, la campaña militar encabezada por Belgrano, el doble gravamen al tabaco impuesto por las autoridades de Buenos Aires a las de Asunción no rindieron los frutos esperados: en octubre de 1813, uno de los miembros más representativos de la élite propietaria contraria al nexo mercantil con Buenos Aires y partidaria de una conexión directa con las economías litoraleñas, Gaspar Rodríguez de Francia, se hizo cargo del gobierno de Asunción y proclamó la ruptura simultánea de relaciones con Buenos Aires y Madrid (Corigliano, 2016, p. 26).

Un obstáculo adicional a la afirmación territorial del Estado embrionario surgido en 1810 fue el precedente de las acciones desestabilizadoras de las tribus indígenas, naciones autónomas del poder porteño. Sus expediciones –los *malones*– saqueaban las aldeas y poblaciones de la campaña de Buenos Aires y formaban parte de un circuito comercial ilegal que terminaba en Chile. Como explica Escudé (1988, p. 243), tras el robo de ganado en sus incursiones en la provincia de Buenos Aires, los indios lo transportaban por un sendero de la zona indígena de dicha provincia –por entonces llamado el “Camino de los Chilenos”– y lo engordaban en la actual provincia de Neuquén, para luego transportarlo nuevamente a efectos de venderlo en el mercado chileno.

Enfrentado a estas múltiples fuentes de turbulencia interna y externa a su gobernabilidad, la Primera Junta (mayo a diciembre de 1810) adoptó una política exterior cuyo comportamiento puede ser explicado a través del omnibalaceo. Procuró evitar la intervención del Consejo de Regencia de Cádiz en los asuntos rioplatenses; contener la expansión portuguesa en la Banda Oriental; lograr el apoyo político de Inglaterra y, sobre todo, el reconocimiento de los demás gobiernos como autoridad legítima. Para llevar a cabo estos objetivos, la Junta adoptó las siguientes medidas, las cuales tuvieron el sello del secretario de Guerra, Mariano Moreno. En mayo de 1810, la ruptura de relaciones con las autoridades realistas de Montevideo y con el gobierno paraguayo, que no reconocieron como legítima a la Junta de Buenos Aires; el envío de oficios –la primera correspondencia diplomática– a las autoridades españolas en Perú, Chile, Cuzco, y a los representantes español y británico en Río de Janeiro; el de una circular invitando a las provincias y regiones del espacio rioplatense a enviar representantes para incorporarse a la Primera Junta; y la primera misión diplomática para obtener respaldo político y militar externo, la de Matías de Irigoyen a Londres. A esta primera misión se sumaron en junio de ese mismo año las del secretario Juan José Paso a Montevideo y de Diego Saavedra y Juan Aguirre a los Estados Unidos; y en julio la de Antonio Álvarez Jonte a Chile (Sanchís Muñoz, 2010, pp. 49-54).

Tal como su antecesora en el poder, la Junta Grande (diciembre de 1810 a septiembre de 1811) buscó resguardar el *status quo* interno, a través del envío en diciembre de la misión integrada por Mariano Moreno, su hermano Manuel y Tomás Guido a Inglaterra. Ésta tropezó con dos obstáculos: el fallecimiento de Mariano Moreno en alta mar en marzo de 1811 antes de arribar a Londres y el rechazo británico a firmar la propuesta de acuerdo comercial, aunque el ministro Wellesley le prometió a Manuel Moreno la colaboración de la diplomacia de Londres para frenar cualquier intento portugués de invasión a la Banda Oriental. Vale notar que en ese momento las

autoridades de la Junta Grande enfrentaron un complejo contexto externo, signado por el inicio del sitio de Buenos Aires a Montevideo, la campaña militar al Paraguay, y la primera de las expediciones al Alto Perú. Todas estas iniciativas militares arrojaron un saldo negativo para las fuerzas enviadas desde Buenos Aires. Balance sólo parcialmente atemperado en el primer caso por el esfuerzo mediador británico entre porteños, montevideanos y portugueses (Sanchís Muñoz, 2010, pp. 53 y 55-59).

Respecto de este rol estabilizador británico, cabe aclarar que, en la primera década revolucionaria y hasta la primera crisis financiera de la Casa Baring en 1825, la diplomacia de Londres jugó el rol de balanceador de último minuto (*offshore balancer*), con una leve inclinación favorable a la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Por cierto, esta era en ese entonces la única zona del Río de la Plata no afectada por las guerras que diezmaron la riqueza pecuaria del Litoral y de la Banda Oriental (Halperín Donghi, 1963, p. 58). El despegue ganadero-saladeril en la ciudad y la provincia de Buenos Aires, iniciado ya en el último tramo del período virreinal, potenciado por las medidas radicales de libre comercio adoptadas por la Primera Junta arrojaba, para estancieros porteños y bonaerenses y la comunidad mercantil y financiera inglesa allí residente, altas ganancias y baja inversión inicial. En sintonía con los intereses de esta comunidad en franca expansión, en la primera década revolucionaria y el primer lustro de la segunda, la diplomacia de Londres reconoció a la Primera Junta porteña; desconoció el bloqueo naval impuesto por las autoridades realistas de Montevideo a las de Buenos Aires; y terció en la disputa entre el Imperio portugués instalado en Brasil y las autoridades porteñas por extender su influencia sobre la Banda Oriental. Todas estas acciones apuntaron a evitar que la expansión territorial lusitano-brasileña en la Banda Oriental o la ideológica del artiguismo en el Litoral pusieran en peligro la expansión ganadero-saladeril de la ciudad y la provincia de Buenos Aires y/o la integridad física y la prosperidad de las comunidades británicas allí residentes (Corigliano, 2016, pp. 23-24 y 41-42).

En cuanto a la política exterior de los dos triunviratos (septiembre de 1811 hasta octubre de 1812; y desde esta última fecha hasta enero de 1814) y del Directorio Supremo del Río de la Plata (desde enero de 1814 hasta febrero de 1820) también apelaron como sus antecesores en el poder a un comportamiento que respondía a teoría del omnibalaceo. Durante los Triunviratos se firmaron, con el auspicio británico, el Tratado de Pacificación (octubre de 1811) entre Buenos Aires y Montevideo y el Acuerdo Rademaker-Herrera (mayo de 1812) entre los representantes del Triunvirato porteño y los del Imperio portugués radicado en Brasil. Estos acuerdos permitieron una temporal contención del avance portugués en el espacio oriental, aunque, a la vez, quebraron la inicial alianza anti-montevidea forjada entre las fuerzas porteñas y las de la campaña oriental comandada por Artigas, colocando a este último en la lista de enemigos de los planes centralizadores de Buenos Aires (Sanchís Muñoz, 2010, pp. 59-63).

En cuanto al último de los regímenes de la primera década revolucionaria, el del Directorio, tuvo que lidiar con un dato de la realidad europea de ese entonces, la del retorno de Fernando VII a la Corona española tras el retiro de Napoleón a la isla de Elba (abril de 1814) y, con él, el de las monarquías en el Viejo Continente. En este contexto, y de acuerdo con Sanchís Muñoz (2010, p. 66), la política exterior de los Directores Supremos persiguió tres objetivos: asegurar la neutralidad de Portugal para evitar una alianza con España que fortaleciera la opción de una reconquista española del Río de la

Plata -la cual nunca se concretó-; estrechar los vínculos con Gran Bretaña para obtener el reconocimiento inglés a la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata a cambio del ofrecimiento de ventajas comerciales -objetivo que se concretaría en 1825-; y lograr un arreglo con España sobre la base del reconocimiento de Fernando a la independencia rioplatense declarada en 1816 con la opción de coronar a un príncipe Borbón como monarca de las Provincias Unidas -alternativa inaceptable para el retornado rey español-.

Dada la actitud reticente de Fernando VII, los Directorios rioplatenses oscilaron entre medidas de apaciguamiento y las de abierta hostilidad hacia España, ambas funcionales al mantenimiento de los Directores Supremos en el poder y a la neutralización de la opción de reconquista española en el Río de la Plata con una eventual ayuda británica, metas contempladas por la teoría del omnibalce.

Fueron ejemplos de medidas de apaciguamiento, el reemplazo de la bandera celeste y blanca creada en 1812 por Belgrano por la bandera española en el Fuerte de Buenos Aires durante las gestiones de los dos primeros Directores Supremos, Gervasio Posadas (enero de 1814 a enero de 1815) y Carlos María de Alvear (enero a abril de 1815) (Floria y Belsunce, 2000, p. 357); la fallida misión de Manuel Sarratea a Londres para coronar al infante español Francisco de Paula como rey en el Río de la Plata (marzo de 1814); la desesperada carta de Alvear al embajador británico en Río, lord Strangford, finalmente no entregada, en la que sugería el protectorado británico sobre las Provincias Unidas (misión Manuel García, febrero de 1815); la fallida misión de Bernardino Rivadavia a Madrid para obtener el reconocimiento español (mayo de 1816) y el intento del sucesor de Alvear en el Directorio, Juan Martín de Pueyrredón, de colocar a un príncipe francés como rey constitucional en el Río de la Plata, que tropezó con el rechazo francés a reconocer la independencia rioplatense (Sanchís Muñoz, 2010, pp. 68-71).

Como se ha dicho, las medidas apaciguadoras presentadas en el párrafo anterior convivieron con otras de contención hostil de las autoridades porteñas hacia la Corte española para evitar la reconquista del Río de la Plata y garantizar la vigencia del autogobierno del Estado nacido en mayo de 1810. Entre las últimas vale mencionar la guerra de corso de las naves porteñas contra las españolas, que tuvieron al puerto de Cádiz como objetivo entre 1816 y 1819; la declaración de la independencia respecto de España, declarada en el Congreso de Tucumán el 9 de julio de 1816; la guerra de guerrillas emprendida por la altoperuana Juana Azurduy y el salteño Miguel de Güemes y sus gauchos, y después de él, por su hermana Macacha Güemes, contra las fuerzas realistas en el norte rioplatense; la guerra de guerrillas o guerra de zapa contra los realistas chilenos, organizada desde la provincia de Mendoza por el general José de San Martín; la campaña libertadora hacia Chile y Perú, organizada por tres miembros de la Logia Lautaro de emancipación hispanoamericana: el correntino San Martín y el chileno Bernardo O'Higgins, como jefes de los ejércitos libertadores a ambos lados de la cordillera de los Andes, y el porteño Pueyrredón, como Director supremo entre 1816 y 1819 (Corigliano, 2016, pp. 34-35).

El sucesor de Pueyrredón en el régimen directorial, el general José Rondeau, convencido de que la pretensión de autonomía de los caudillos provinciales era sinónimo de anarquía, pretendió ahogarla, llegando al extremo de invitar al gobernador portugués de la Banda Oriental, Carlos Lecor, a invadir las provincias de Entre Ríos y

Corrientes. Esta pretensión fue abortada por los caudillos de estas provincias del Litoral, quienes enfrentaron militarmente con sus fuerzas aunadas a Rondeau y lo derrotaron en la batalla de Cepeda (1° de febrero de 1820). Cepeda marcó el fin del régimen directorial, y también el fracaso de los intentos centralistas porteños sobre el resto del espacio rioplatense. Desde la lectura de las autoridades porteñas, estos eran expresiones del interés de Buenos Aires por mantener el control del viejo Virreinato, propio de una política de *status quo*. Desde la de los caudillos provinciales, era una expresión de inaceptable imperialismo porteño que pretendía doblegar el sentimiento autonomista o de autogobierno de las provincias, que pretendían un orden político rioplatense de naturaleza confederativa, desde un plano de paridad y no de subordinación respecto del poder de Buenos Aires.

## **Estudio de caso II de omnibalanceo temprano: las políticas exteriores de las entidades políticas del espacio rioplatense durante los gobiernos de Juan Manuel de Rosas (1829-1832 y 1835-1852)**

El segundo estudio de caso presentado en este artículo presenta con el primero diferencias y elementos en común. Respecto de las primeras, cabe destacar que mientras los miembros de la elite dirigente porteña y bonaerense de la década de 1810 no tuvieron ni cultivaron nexos con los sectores populares de estos ámbitos geográficos, Rosas se convirtió en apaciguador y representante político de estas plebes, y no dudó en manipular su sentimiento xenófobo en los conflictos que tuvo con potencias extranjeras como Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos, con el objetivo de fortalecer su poder personal y, con ello, la gobernabilidad del Estado que encabezó entre 1829 y 1852 (Halperín Donghi, 2000, pp. 289-291).

Otra importante diferencia entre los gobiernos de Rosas y los de sus antecesores en el poder en Buenos Aires fue el divergente modo en que encararon la cuestión constitucional. Los gobiernos de la primera década revolucionaria pretendieron imponer a los caudillos provinciales del resto del ex Virreinato rioplatense constituciones centralistas inspiradas en los modelos europeos pero opuestas al formato confederado de organización constitucional y política que los líderes provinciales preferían.

Consciente de esta realidad, Rosas, un realista político, optó por la construcción de alianzas con los líderes político-militares provinciales sobre la base de intereses concretos mutuos y acuerdos puntuales, descartando la imposición de un orden constitucional tan resistido por las provincias. Exploró este camino alternativo mucho antes de arribar al gobierno de la provincia de Buenos Aires por primera vez en 1829. Así, en el Pacto de Benegas firmado en 1821 entre los gobiernos provinciales de Buenos Aires y Santa Fe, Rosas se convirtió en el garante de la entrega de 25.000 cabezas de ganado como indemnización exigida por las autoridades santafesinas como requisito para cerrar el acuerdo y compensar la pérdida pecuaria de la primera década revolucionaria, particularmente aguda en esta provincia litoraleña.

En 1825, el entramado de alianzas forjado por Rosas en su camino hacia el poder incluyó a los caudillos orientales que querían sacudirse el yugo imperial brasileño. Junto con otros estancieros como los Anchorena y los Lezica, Rosas fue uno de los financistas de la expedición de los 33 orientales. Estos estancieros estaban interesados en impedir que el ganado de la entonces Provincia Cisplatina -nombre dado a la actual Uruguay entre 1817 y 1828, período en la que estuvo bajo dominio imperial portugués hasta

1822, y brasileño desde esta fecha hasta 1828- abasteciera a los ganaderos de Río Grande do Sul y no a ellos para la producción de cuero y charqui.

En 1831, ya durante su primer mandato como gobernador de Buenos Aires, Rosas firmó con sus pares de Santa Fe y Entre Ríos el Pacto Federal, acuerdo interprovincial, al que se sumaron en 1831 las provincias de Corrientes, Córdoba, Santiago del Estero, Mendoza y la Rioja; en 1832 las de San Luis, San Juan, Salta, Tucumán y Catamarca; y en 1834 Jujuy una vez separada de Salta. Como sostiene Sanchís Muñoz (2010, pp. 91-92), el Pacto Federal hizo que la Liga Unitaria, fundada en 1830 por el general cordobés José María Paz y que comprendió a las provincias de Córdoba, Catamarca, San Luis, Mendoza y La Rioja, perdiera peso político y proyección territorial cuando las provincias del Litoral se adhirieron a dicho Pacto. Fue el único vínculo de unión de las provincias hasta la Constitución Nacional de 1853.

Y en 1835, al inaugurar su segundo mandato como gobernador de Buenos Aires, Rosas hizo un intento -que sería sólo temporal- para armonizar la política económica porteño-bonaerense con la de las provincias del Interior. La Ley de Aduanas de diciembre de ese año incrementó las tasas aduaneras a la importación en general y favoreció a productores de vinos, textiles y lanas del Interior. Pero los negativos efectos económicos combinados de los bloqueos francés (1838-1840) y anglofrancés (1845-1849/1850) y de las sucesivas guerras del período rosista, sumado a la progresiva escasez de productos manufacturados, llevaron a Rosas en 1841 a permitir la introducción de artículos cuyo ingreso estaba prohibido por la Ley de 1835. De allí en adelante, las provincias ya no podrían esperar nada de Buenos Aires hasta la caída del régimen rosista en 1852 (Floria y Belsunce, 2004, pp. 534-535)

Más allá del Pacto Federal, la temporal Ley de Aduanas, la construcción de alianzas con caudillos de dudosa lealtad personal a Rosas como Felipe Ibarra (Santiago del Estero), Facundo Quiroga (La Rioja), Alejandro Heredia (Tucumán) y Justo José de Urquiza (Entre Ríos), el uso de la propaganda, la amenaza epistolar, la Mazorca e incluso los periódicos estallidos populares de xenofobia como herramientas de gobernabilidad, Rosas no pudo escapar al dilema del omnibalanceo a mediano y largo plazo. Incluso en el mayor momento de apogeo de su poder en el espacio rioplatense, el hombre fuerte de Buenos Aires nunca pudo dar por sentado que las provincias le concedieran sin cuestionamientos el rol de encargado de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina. Los caudillos provinciales, históricamente recelosos de los intentos centralistas de las autoridades de Buenos Aires, en muchas ocasiones le negaron a Rosas y a su canciller Felipe Arana el manejo de este aspecto sensible de las políticas públicas. Así, en 1830, una ley de la provincia de Mendoza, interesada en tener una conexión económica lo más fluida posible con Chile, exigió que Buenos Aires cesara en la conducción de sus relaciones exteriores; en 1838 el gobernador correntino Berón de Astrada, irritado por los controles porteños a la navegación de los ríos Paraná y Uruguay y a los recursos de la Aduana, firmó con el uruguayo Fructuoso Rivera una alianza ofensiva y defensiva que removía “del mando de la provincia de Buenos Aires y de todos los negocios políticos de la Confederación Argentina (a) la persona de Juan Manuel de Rosas” (Sanchís Muñoz, 2010, pp. 96-97); y en 1851 el gobernador de Entre Ríos Justo José de Urquiza, crecientemente distanciado de Rosas por la negativa de este último en convocar una Asamblea Constituyente y conceder la libre navegación de los ríos interiores, aceptó la renuncia del hombre fuerte de Buenos Aires como



encargado de las relaciones exteriores de la Confederación (Corigliano, 2016, pp. 51-52).

Respecto de los elementos de continuidad entre los gobiernos de Rosas y sus predecesores de las décadas de 1810 y 1820, el primero de ellos fue la relativa estabilidad de las figuras de la elite porteña en los ámbitos diplomático y militar, tendencia que contrastó con la aguda inestabilidad político-institucional de estos dos decenios. Así, Felipe Arana, el porteño redactor de la mayor parte del Estatuto Provisional de 1815 -una especie de Constitución provisoria de carácter centralista-devenido en federal dorreguista, se convirtió en el ministro de Relaciones Exteriores de Rosas. A su vez, figuras del viejo unitarismo porteño formaron parte de los cuadros diplomáticos del Estado rosista: el general Carlos María de Alvear, ex Director Supremo y protagonista de misiones diplomáticas en la década de 1820, fue durante los gobiernos de Rosas ministro plenipotenciario en los Estados Unidos; y Tomás Guido, secretario y edecán del general San Martín, fue representante diplomático de la Confederación ante la Corte de Brasil. Finalmente, el almirante Guillermo Brown, jefe de la escuadra porteña durante la década de 1810, también lo fue en la era rosista. Como explica Halperín Donghi (2000, pp. 299-300), estas incorporaciones fueron individuales y discretas -al extremo de la clandestinidad, aclara el autor- y apuntaban a un doble fin: el de evitar un daño irreparable al prestigio y ascendente de Rosas sobre la plebe federal y el de capitalizar la experiencia acumulada desde 1810 por estos representantes de la élite porteña.

Otro elemento de continuidad fue la utilización de la guerra externa como un instrumento de legitimación y gobernabilidad interna. Mientras en los casos de las autoridades de Buenos Aires durante las décadas de 1810, tal como se ha visto en el análisis del primer estudio de caso, el balance arrojó un saldo altamente negativo en términos de gobernabilidad, en el de los gobiernos de Rosas evidenció claroscuros. Hubo casos relativamente exitosos de manipulación de los conflictos externos, como la guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana entre 1837 y 1838, que evitó la secesión de las provincias norteñas y su eventual ingreso a la órbita de influencia peruano-boliviana; y las disputas con Chile por la soberanía en la región patagónica en la década de 1840 para evitar el secesionismo de las provincias cuyanas.

En los casos de los citados bloqueos francés y anglo-francés al Río de la Plata, desembocadura natural de los ríos Paraná y Uruguay, el gobierno de Rosas exhibió logros a corto plazo cuyos efectos se disiparon a mediano y largo término. Por cierto, la decisión de colocar cadenas y baterías militares en la Vuelta de Obligado (20 de noviembre de 1845) para intentar frenar el avance de las escuadras francesa e inglesa sobre el río Paraná fue una derrota militar para las fuerzas rosistas pero un triunfo momentáneo para la gobernabilidad rosista en los planos económico y político-simbólico.

Si bien los barcos extranjeros no frenaron su avance, tampoco consiguieron vender su mercadería a los empobrecidos comerciantes de los puertos litoraleños afectados por el bloqueo. Asimismo, ninguno de los jefes provinciales antirrosistas se comprometió a ayudar militarmente a las escuadras británicas. Por su parte, los residentes franceses y británicos en la ciudad y la provincia de Buenos Aires, descontentos con los efectos del bloqueo sobre su prosperidad y temerosos de su propia integridad física frente a los periódicos estallidos de xenofobia de los sectores populares

alentados por el régimen rosista e irritados con la presencia de escuadras francesas y británicas en los ríos Paraná, Uruguay y de la Plata, fueron funcionales a la gobernabilidad rosista al presionar a las autoridades de Londres y París para terminar con los bloqueos. Los resultados del levantamiento de los bloqueos, como la devolución de la isla de Martín García y de los barcos capturados y el reconocimiento de los gobiernos inglés y francés al control porteño del sistema fluvial del Plata y del Uruguay fortalecieron a corto plazo el prestigio de Rosas ante su base inmediata de poder político, los sectores populares de la ciudad-puerto y la campaña bonaerense, y también sobre la mediata, conformada por el resto de los caudillos provinciales de la Confederación, cuya lealtad al hombre fuerte de Buenos Aires era oscilante, con momentos de alzas y bajas (Floria y Belsunce, 2004, pp. 563-564; Corigliano, 2016, pp. 50-51).

Pero, al mismo tiempo, la dinámica de los bloqueos francés y anglofrancés evidenció la presencia de fuerzas dentro y fuera de la Confederación Argentina contrarias a la política económica y la autoridad de Rosas que comenzaron a manifestarse progresivamente desde el fin de la Ley de Aduanas en 1841. Las provincias del Litoral no ocultaban su rechazo al control porteño sobre el sistema fluvial de la Cuenca del Plata y a la política económica rosista, unilateralmente favorable a los intereses ganadero-saladeriles porteño-bonaerenses. Y esta posición encontró adeptos en Brasil, Paraguay y la facción antirrosista de la Banda Oriental encabezada por Fructuoso Rivera, y en la diplomacia británica y francesa, dispuesta a utilizar su musculatura militar para garantizar por la fuerza la libre navegación de los ríos deseada por las provincias litoraleñas. Cuando el gobernador de Entre Ríos y mano derecha de Rosas en la conducción de su ejército, Urquiza, abandonó la lealtad al Restaurador y decidió sumarse a este conglomerado de fuerzas contrarias al hombre fuerte de Buenos Aires, el balance de fuerzas comenzó a volverse en contra de la sustentabilidad de este último en el poder.

Urquiza, un representante de los intereses ganadero-exportadores de su provincia, disgustado con el mantenimiento del cerrojo porteño sobre los ríos Paraná y Uruguay tras el fin del bloqueo anglofrancés en 1850, con el sitio a Montevideo y con la demora de Rosas en convocar a un Congreso Constituyente, comenzó a distanciarse lenta pero paulatinamente del Restaurador. Entre 1843 y 1851, desafió el sitio impuesto por Rosas y su aliado oriental Manuel Oribe contra los montevideanos manteniendo abiertos sus puertos al comercio con la asediada capital uruguaya. Dada la necesidad del Restaurador de contar con Urquiza como su mano derecha en el Ejército para abortar disidencias de caudillos antirrosistas –fuesen éstos de color unitario o federal-, el hombre fuerte de Buenos Aires toleró esta movida del caudillo entrerriano. En 1845 Urquiza tuvo contactos con el gobernador antirrosista correntino Joaquín Madariaga. Durante estos encuentros se discutió la propuesta correntina de una alianza entre Corrientes, Entre Ríos y Paraguay en contra de Rosas. En 1846 firmó con el correntino los Tratados de Alcaraz: mientras la versión pública buscaba calmar los ánimos de Rosas al declarar la adhesión de Madariaga al Pacto Federal de 1831 y el reconocimiento correntino a la autoridad de Rosas como encargado de las relaciones exteriores de la Confederación, el tratado secreto cuestionaba tanto el texto del Pacto como la autoridad de Rosas, al eximir a Corrientes de intervenir en el sitio de Montevideo y permitirle firmar y mantener acuerdos con Paraguay sin la previa consulta con Buenos Aires u otros miembros de la Confederación. En los años subsiguientes, Urquiza mantuvo contactos con los emigrados de la capital oriental y los representantes

diplomáticos del Imperio brasileño. Estos últimos, deseosos de derrocar a Rosas, el principal obstáculo para la hegemonía imperial en Uruguay y el resto de la Cuenca del Plata, le ofrecieron al gobernador entrerriano un generoso financiamiento –la llamada *diplomacia del patacón*- para que este último se lanzara a la aventura de pronunciarse en contra de Rosas como primer paso hacia su desplazamiento del poder.

En mayo de 1851, Urquiza, estimulado por el respaldo financiero y la promesa de apoyo militar del Imperio brasileño, cruzó definitivamente el Rubicón: aceptó la renuncia de Rosas como encargado de las relaciones exteriores, usual mecanismo plebiscitario de renovación de la autoridad de este último; declaró a Entre Ríos separada de la Confederación, hasta que una Asamblea Constituyente de las provincias rioplatenses organizara ese espacio; y firmó con los gobiernos imperial y oriental un compromiso para invadir conjuntamente el territorio uruguayo en octubre de 1851 y poner fin al sitio de Montevideo iniciado en 1843 por el caudillo oriental Manuel Oribe, aliado de Rosas. Con las tropas del “Ejército Grande” –la mitad entrerrianas, la otra mitad correntinas, brasileñas y orientales-, Urquiza derrotó a Rosas en la batalla de Caseros el 3 de febrero de 1852, frente a la actitud ambigua de los porteños, el desbande del ejército rosista y la preocupación del cuerpo diplomático y de los marinos de buques de guerra británicos, franceses y norteamericanos por evitar actos de desorden o violencia contra los residentes extranjeros en la ciudad (Corigliano, 2016, pp. 51-52).

## Conclusiones

En las páginas de este artículo se han analizado dos estudios de caso de la variante *statuquista* del omnibalaceo. Los gobiernos de la primera década revolucionaria compartieron con los de Rosas dos metas propias de dicha variante: mantener en el poder a los líderes de turno a cargo del gobierno y la gobernabilidad del régimen político nacido de la Revolución de Mayo a través de la neutralización de amenazas tanto internas como externas; y el control de Buenos Aires como cabeza del viejo virreinato rioplatense con medidas de coerción económica –bloqueos, medidas impositivas, restricción a la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay-; militar –expediciones, campañas, actos de intervención en las provincias- y político–jurídicas –imposición de Constituciones centralistas: la de 1819 y el Estatuto Provisorio de 1815 en el primer caso estudiado, el uso del Pacto Federal de 1831 en el segundo-.

En los dos casos analizados se confirma el peso de las facciones y de los individuos en la lógica del omnibalaceo: resulta casi imposible analizarlos sin hacer referencia a las grietas entre saavedristas y morenistas, centralistas o unitarios y federales, rosistas y antirrosistas, y al peso de individuos como Saavedra, Moreno, Belgrano, San Martín, Macacha y Miguel de Guemes, San Martín, Rosas, Arana, Urquiza, entre muchos otros. A su vez, en ninguno de los dos casos de estudio aquí presentados, las autoridades de Buenos Aires pretendieron alterar el *status quo* heredado del pasado virreinal. Antes bien buscaron congelarlo artificialmente, sin tomar en cuenta la intensidad de los autonomismos provinciales y regionales, ni las conexiones económicas, políticas y culturales previas a la etapa virreinal entre las provincias norteañas y Bolivia y Perú; las cuyanas y Chile; las litoraleñas y Brasil, Uruguay y Paraguay.

Finalmente, en ambos casos pudo observarse la imposibilidad a largo plazo de mantener la gobernabilidad política haciendo uso –y abuso- del conflicto externo como herramienta de legitimación interna y a la vez internacional. En el primer estudio de



caso analizado, tras la guerra entre el Imperio brasileño y Estado porteño con pretensión de control del espacio rioplatense entre 1825-6 y 1828, este último perdió su aliado de gobernabilidad más relevante y efectivo durante las dos primeras -y turbulentas- décadas revolucionarias: la diplomacia británica y la comunidad inglesa residente en el Plata.

En el segundo de los casos analizados, Rosas, en su doble carácter de representante y apaciguador del sentimiento xenófobo de la plebe porteña y bonaerense, conoció momentos de alzas y bajas en sus tratos con los representantes de la diplomacia de Londres y de otras potencias extranjeras. Pero, más allá de éxitos momentáneos como la Vuelta de Obligado, el fin del bloqueo anglofrancés en 1850 evidenció a las claras el agotamiento del conflicto externo permanente como herramienta de gobernabilidad del orden rosista. Puntualmente, puso al desnudo la existencia de una comunidad rioplatense integrada por locales y residentes extranjeros ya cansados de la táctica de Rosas de la guerra persistente como instrumento de gobernabilidad y legitimidad interno-externo. Mientras el hombre fuerte de Buenos Aires pretendió en sus últimos años en el poder continuar forzando a Paraguay a ser parte de la Confederación Argentina, imponer a su aliado oriental Manuel Oribe en el gobierno en Montevideo, y seguir controlando los ríos Paraná y Uruguay, los intereses ganadero-exportadores del Litoral, del Imperio de Brasil y del Estado oriental buscaban una conexión fluida y en paz con las grandes potencias. El fin del bloqueo anglofrancés y en especial el de Rosas al frente de la Confederación Argentina marcó entonces la transición de un *modelo ganadero-saladeril* de exportación a los centros capitalistas mundiales hegemónico por Buenos Aires, a uno *agropecuario-exportador* de alcance geográfico más amplio, fruto de la articulación de los tradicionales intereses exportadores de Buenos Aires con los de aquellas provincias del Litoral y del Interior que contaban con productos demandables en los mercados externos.

## Bibliografía

Corigliano, F. (2002). *La política exterior del gobierno de María Estela Martínez de Perón (1° de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976): los lineamientos de cambio y de continuidad respecto de la política exterior del gobierno de Juan Perón* (tesis de Doctorado). Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

Corigliano, F. (2016). *Los espacios geográficos de la política exterior argentina*. Saarbrücken. Alemania: Editorial Académica Española.

Escudé, C. (1988). El nacionalismo territorial argentino. En Perina, R. y Russell, R. *Argentina en el mundo 1973-1987*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (2005). *El Estado parasitario: Argentina: ciclos de vaciamiento, clase política delictiva y colapso de la política exterior*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.

Floria, C. y García Belsunce, H. (2004). *Historia de los argentinos*. Buenos Aires: Larousse.

Goldman, N. (2009). *¡El pueblo quiere saber de qué se trata! Historia oculta de la Revolución de Mayo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Poli Gonzalvo, A. (2008). *Mayo, la Revolución inconclusa. Reinterpretando la historia argentina*. Buenos Aires: Emecé.

Halperín Donghi, T. (1963). La expansión Ganadera en la Campaña de Buenos Aires (1810-1852). *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 3, No. 1/2, América Latina 1, Buenos Aires, Abril-Septiembre, pp. 57-110.

Halperín Donghi, T. (2000). *Historia argentina. De la revolución de la independencia a la confederación rosista*. Buenos Aires: Paidós.

Kristiansen, M. (2006). *Syria's omnibalancing act: making sense of Syria's support for the Hezbollah*. Tesina.

Mingst, K. (2007). *Fundamentos de las relaciones internacionales*. Colección Estudios Internacionales de la CIDE. México: CIDE.

Nourzhanov, K. (2012). Omnibalancing in Tajikistan's Foreign Policy: Security-Driven Discourses of Alignment with Iran. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 2012-09-01, Vol.14 (3), pp. 363-381.

Sanchís Muñoz, J. (2010). *Historia diplomática argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Strakes, J. (2011). The “Omnibalancing” Proposition and Baghdad’s Foreign Policy: Reinterpreting Contemporary Iraq-Iran-US Relations. *Mediterranean Quarterly*, Vol. 22 (3), pp. 95-108.

Watkins, J. (2020). Identity politics, elites and omnibalancing: reassessing Arab Gulf state interventions in the Uprisings from the inside out. *Conflict, security & development*, 2020-09-02, Vol. 20 (5), pp. 653-675.

## **La política exterior argentina frente a la nueva “gran estrategia” de Estados Unidos**

**Francisco de Santibañes\***

**Resumen:** Contrariamente a lo que algunos analistas asumen, Estados Unidos continuará siendo una gran potencia. Y es por este motivo que debe ser considerado un actor clave a la hora de pensar la futura política exterior argentina. En este artículo también sostengo que Estados Unidos ha adoptado una nueva gran estrategia, y que esta consiste en contener el ascenso de China como potencia hegemónica. La Argentina debe por lo tanto considerar esta realidad, sobre cualquier otra, tanto a la hora de entender el accionar futuro de la potencia occidental como cuál debería ser su relacionamiento con esta.

**Palabras clave:** Política Exterior Argentina - Estados Unidos - China - Gran Estrategia – Argentina

**Title:** Argentine foreign policy facing the new “grand strategy” of the United States

**Abstract:** Contrary to what some analysts assume, the United States will continue to be a great power. Therefore, it should be considered a key actor when thinking about future Argentine foreign policy. In this article I also argue that the United States has adopted a new grand strategy, and that it consists of containing the rise of China as a hegemonic power. Argentina must therefore consider this reality, above any other, when it comes to understanding the future actions of the Western power and its relationship with it.

**Key words:** Argentine Foreign Policy - United States - China - Grand Strategy - Argentina

**RECIBIDO:** 8 de febrero de 2021; **ACEPTADO:** 4 de marzo de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Vicepresidente del Consejo Argentino para las relaciones Internacionales (CARI) y profesor de la maestría de políticas públicas de la Universidad Austral. Se especializa en relaciones internacionales y política exterior argentina. PhD Candidate en Filosofía por King’s College London. Máster en Relaciones Internacionales y asuntos exteriores por The Johns Hopkins University – Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS). [fdesantibanes@yahoo.com.ar](mailto:fdesantibanes@yahoo.com.ar)

Dado el rol central que Estados Unidos juega en el sistema internacional, comprender la política exterior de este país resulta fundamental a la hora de pensar el relacionamiento de la Argentina con el resto del mundo. En este artículo repasaré algunos de los lineamientos que, en mi opinión, definirán la futura estrategia de Washington y analizaré de qué manera esta estrategia debería influir en la formulación de nuestra propia política exterior.

## ¿Una potencia en decadencia?

Es innegable que Estados Unidos atraviesa una profunda crisis. Durante la presidencia de Donald Trump no sólo se observó un incremento en la polarización política, sino que la solidez de ciertas instituciones republicanas fue testeada. Para autores como Daniel Ziblatt y Steven Levitsky (2018), el accionar de Trump también debilitó ciertas normas informales que hacen al buen funcionamiento de las democracias, como son el respeto mutuo y la paciencia institucional. Es más, lejos de optar por el retiro, todo indica que el exmandatario continuará ejerciendo un grado considerable de influencia en el sistema político estadounidense.

Pero las causas que explican la crisis de Estados Unidos son aún más profundas. De hecho, el fenómeno Trump es más un producto de la crisis que su principal causa. ¿Cuáles son entonces algunos de los factores que nos ayudan a entenderla?

En primer lugar, la redistribución del poder económico y político a nivel mundial ha tendido a perjudicar a Estados Unidos. Mientras que en el 2000 la economía de Estados Unidos representaba el 30% del total mundial, en el 2019 esta cifra había bajado al 24%. Si comparamos el tamaño de las economías haciendo uso de la paridad de poder de compra, la economía de China ya superó a la de Estados Unidos.

Esta pérdida de influencia económica fue acompañada por un menor peso político, lo cual le ha permitido a otros Estados desafiar el liderazgo de Washington. Quizás no a través de acciones militares, pero sí mediante la formación de nuevas coaliciones o el uso de las instituciones internacionales (Pape, 2005). No debe sorprendernos entonces que esta pérdida de poder haya generado una crisis de confianza en la sociedad estadounidense. Sin ir más lejos, el lema de campaña presidencial de Trump en el 2015 fue *Make America great again*.

Otra de las causas que explica la crisis que atraviesa Estados Unidos son sus divisiones domésticas. Con el paso del tiempo se han tendido a consolidar dos campos. Por un lado, se encuentran los estadounidenses que habitan en las grandes ciudades. Estos tienden a ser cada vez más cosmopolitas y progresistas. Representan la alianza entre minorías y élites que conforman la base del Partido Demócrata moderno (Rodden, 2019). En el otro extremo se encuentran los estadounidenses más conservadores y nacionalistas que viven en el interior del país. Estos tienden a desconfiar de las clases dirigentes, a las que acusan de haber dejado de representar sus valores e intereses. Su medio de representación política es el Partido Republicano que con la aparición de Trump se transformó en un partido conservador popular (de Santibañes, 2019). El diálogo entre estos dos campos se ha vuelto sumamente difícil, dado que ambos sostienen visiones muy diferentes sobre el futuro de Estados Unidos.

Sin embargo, las dificultades que atraviesa actualmente Estados Unidos no deberían llevarnos a pensar que esta nación dejará de jugar un rol protagónico en los próximos años. A diferencia de China, la potencia occidental sigue disfrutando de una posición geográfica privilegiada. Continúa asimismo liderando la carrera tecnológica, cómo lo demuestran no sólo las innovaciones de empresas como Alphabet (firma controlante de Google), Amazon o Tesla, sino el hecho que sus universidades siguen siendo líderes en investigación. Es de esperar asimismo que su superioridad militar se mantenga durante muchas décadas más, ya que no sólo cuenta con instrumentos militares únicos, como son sus once portaaviones, sino que posee una experiencia en combate que rivales como China carecen.

A estos instrumentos, debemos sumarle el grado de control que Estados Unidos ejerce sobre el sistema financiero internacional, lo cual le resulta sumamente útil a la hora de penalizar a individuos y a economías. El dólar sigue asimismo siendo la moneda de reserva mundial, lo cual no sólo le permite a la potencia occidental endeudarse a tasas convenientes sino también brindarle asistencia (o castigar) a otros Estados. Por otra parte, el atractivo que despiertan en el mundo sus instituciones, economía y cultura le permiten influir sobre las poblaciones y las clases dirigentes de otros países (Nye, 2004). Pensemos en la influencia que en su momento tuvieron los grandes estudios de Hollywood o que ahora ejercen sus plataformas digitales.

El poder que Estados Unidos tiene en el continente americano es aún más evidente. De hecho, autores como John Mearsheimer consideran que la superioridad estratégica de Estados Unidos se basa en que es el único Estado que domina su propia área geográfica: el hemisferio occidental (Mearsheimer, 2001). Por mencionar un caso: ni Gran Bretaña, ni Brasil ni la Argentina dominan militarmente el Atlántico Sur. Este dominio lo ejerce, silenciosamente, la Armada de Estados Unidos.

Respecto a las disputas domésticas, debemos recordar que a lo largo de su historia Estados Unidos atravesó divisiones sociales más graves que las actuales. Por ejemplo, esto sucedió durante una Guerra Civil que a fines del siglo XIX puso en peligro la misma unidad de la nación. Como también en los 1960 y 1970, período en que tuvo lugar una profunda pérdida de confianza debido a la derrota en Vietnam y la creciente influencia soviética alrededor del mundo (Gaddis, 2005). Durante estos años, la lucha por los derechos civiles dividió a la sociedad y modificó, como está ocurriendo actualmente, el perfil de sus partidos políticos. También tuvieron lugar el magnicidio del presidente John Kennedy y la destitución del presidente Richard Nixon. En ambas ocasiones Estados Unidos logró superar la crisis, demostrando el poder de resiliencia con el que cuenta su sociedad.

Para concluir este apartado, el escenario más probable es que Estados Unidos se termine recuperando de la crisis que atraviesa actualmente. Su accionar, por lo tanto, continuará afectando a otras naciones y en particular a aquellas que, como es el caso de la Argentina, se encuentran en el hemisferio occidental.

## **La política exterior de Estados Unidos**

Ahora es tiempo de analizar de qué manera Estados Unidos utilizará su poder. Pero, para comprender esto, primero tenemos que repasar de qué manera su política exterior evolucionó a lo largo del tiempo.

En sus comienzos, la joven nación aprovechó su posición geográfica (rodeada por Océanos y países relativamente débiles) para mantenerse alejada de las disputas que tenían lugar entre las potencias europeas. Durante este período Estados Unidos logró expandirse geográficamente y consolidar su poder. A mediados del siglo XIX incluso adoptaría la Doctrina Monroe, la cual llamaba a evitar el involucramiento de los europeos en el hemisferio occidental.

Durante las guerras mundiales, Estados Unidos se involucró militarmente en la etapa final de los conflictos, saliendo en ambos casos fortalecido. Este fue un período de transición, en donde convivieron los sentimientos aislacionistas de la población (que tan buenos resultados habían producido) y los deseos de una clase dirigente por asumir la responsabilidad que implicaba ser la mayor potencia del mundo. La última de estas visiones se terminaría consolidando luego de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, en aquel entonces tomó fuerza la idea de que la prioridad estratégica de Estados Unidos debía ser contener la expansión de la Unión Soviética y del comunismo en general.

Eventualmente, el bloque occidental logró imponerse en la Guerra Fría en parte gracias a que la dirigencia estadounidense logró mantener esta estrategia, esperando pacientemente que el bloque soviético se derrumbara como consecuencia de sus propias debilidades (Kennan, 1947). Sin embargo, el haber mantenido una misma estrategia no significa que no se hayan producido cambios de una administración a la otra. Por ejemplo, se pasó del realismo de Nixon, que se alió con la comunista China para de esta forma aislar a los soviéticos, a un gobierno que, como fue el de Ronald Reagan, incentivó su caída mediante la asfixia fiscal que le produjo al bajar sus ingresos (promoviendo una caída en el precio de sus productos de exportación) y aumentar sus gastos (al incentivar una carrera armamentística). Pero si bien la retórica y las tácticas variaron, la estrategia siempre fue la misma. Una visión estratégica que sirvió para ordenar la política exterior de Estados Unidos.

Con la caída del Muro de Berlín esta gran estrategia dejó de tener sentido. Vendría entonces un período de mayor confusión. ¿Había triunfado definitivamente la democracia liberal?, ¿Rusia es un enemigo o un aliado? ¿Estados Unidos ya no volvería a enfrentar enemigos de peso? ¿Beijing se integraría al orden internacional promovido por Washington o, por lo contrario, intentaría cambiarlo? Estas y otras preguntas fueron respondidas de distinta manera. Por tomar un caso, las diferencias entre las políticas que implementó George W. H. Bush (presidente entre 1989 y 1993) y su hijo George W. Bush (entre el 2001 y el 2009) fueron enormes. Esta falta de claridad estratégica lo llevó a iniciar una serie de conflictos militares que resultaron ser desastrosos tanto desde el punto de vista económico como político. El caso más claro quizás haya sido la segunda guerra de Iraq.

Pero durante la presidencia de Barack Obama comenzó a observarse el deseo de contener la expansión de China. Numerosos analistas sostenían que la modificación en la distribución de poder mundial que se estaba produciendo terminaría perjudicando los intereses de Estados Unidos. La seguridad y bienestar que disfruta este país, y que le permite moverse con relativa libertad en las distintas regiones del mundo, llegaría a su fin si China se consolidaba como la potencia indiscutible de Asia (Walt, 2018).

Obama encaró entonces un cambio de doctrina que incluyó el traslado de recursos militares desde el Medio Oriente y Europa hacia Asia y la conformación del



Acuerdo Transpacífico de Colaboración Económica, que agrupa a la mayoría de los Estados que rodean a China. Este cambio se consolidaría luego con Trump, que adoptó una retórica más confrontativa en relación con Beijing y estuvo incluso dispuesto a modificar acuerdos y alianzas para, de esta manera, dificultar el ascenso de China. Algunas de las medidas que adoptó fueron la imposición de tarifas de manera unilateral y de nuevas restricciones a las actividades de algunas empresas chinas (ligadas mayormente al sector tecnológico) en Estados Unidos.

## **Las (cambiantes) relaciones entre la Argentina y Estados Unidos**

¿Qué tipo de relación mantuvo la Argentina con Estados Unidos? Históricamente, las relaciones entre Buenos Aires y Washington no han sido fáciles.

Esto en parte se explica porque a fines del siglo XIX y principios del XX la Argentina intentó impedir la expansión de Estados Unidos en nuestra región. Por tomar un caso, Buenos Aires se opuso activamente a la creación de organismos panamericanos que estuviesen bajo la tutela de Washington (Lanús, 2001). Asimismo, el hecho de que ambos países compitiesen en sectores como el agrícola tendió a acercar a la Argentina hacia su principal socio comercial: Gran Bretaña. Esta estrategia tuvo cierta lógica porque reflejó el escenario internacional de aquel entonces. Sin embargo, Buenos Aires continuó desafiando de manera innecesaria a la que, una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, ya se había consolidado como la mayor potencia mundial.

Un claro ejemplo de este accionar fue el no haberse sumado a la coalición de los aliados en la última etapa de la Segunda Guerra Mundial. Debido a esto, el gobierno de Estados Unidos no sólo le impuso sanciones a la Argentina sino que no le ofreció el tipo de colaboración que sí le brindó a sus socios europeos a través del Plan Marshall y, en menor medida, a Brasil (Escudé, 1983). El resultado fue un menor crecimiento económico.

En las últimas décadas nuestra política exterior ha tendido a cambiar regularmente, pasando de gobiernos que apoyaron las iniciativas promovidas por Washington a otros que las criticaban abiertamente. En efecto, son pocas las similitudes que encontramos entre el posicionamiento adoptado por gobiernos como los de Carlos Menem (1989-1999) y Mauricio Macri (2015-2019) y el de Cristina Kirchner (2007-2015). Estas diferencias van desde el relacionamiento de la Argentina con rivales de Washington (como pueden ser Cuba o Irán) hasta el grado de apoyo que Buenos Aires le brindó a las políticas que la Casa Blanca impulsó en América latina (Área de Libre Comercio de las Américas, Grupo de Lima, etc.)

Esta falta de una estrategia consensuada respecto a Estados Unidos también se ve reflejada en los debates teóricos sobre política exterior argentina; debates que han tenido a la potencia occidental como actor central. En efecto, los principales teóricos de la disciplina dedicaron gran parte de sus investigaciones a comprender de qué manera los Estados periféricos debían posicionarse frente a Washington.

Juan Carlos Puig llamó a maximizar, de manera realista, los grados de autonomía con los que contaban países como la Argentina mediante la adopción de una estrategia de “autonomía heterodoxa”. Esta estrategia debía diferenciar entre los intereses vitales y los cotidianos que posee una potencia como Estados Unidos (Puig,

1984). Carlos Escudé, por otra parte, le restaba importancia a la búsqueda de mayor autonomía y aconsejaba evitar provocaciones innecesarias y alinearse con la potencia hegemónica. Según su visión, esta estrategia facilitaría el crecimiento económico, mejorando de esta manera la calidad de vida de los ciudadanos (Escudé, 1992). Cabe finalmente señalar que las diferencias entre los académicos argentinos respecto a cómo debe el país relacionarse con Estados Unidos continúan hasta el día de hoy.

## **La nueva gran estrategia de Estados Unidos**

Para el historiador John Gaddis, la gran estrategia es el arte de articular fines potencialmente ilimitados con capacidades limitadas en el tiempo y el espacio. Gaddis (2018) señala asimismo que las grandes potencias suelen utilizar este tipo de estrategias para alcanzar sus objetivos de mediano y largo plazo. Como vimos en la sección anterior, durante la Guerra Fría, Washington implementó una gran estrategia: contener el ascenso de la Unión Soviética. Luego, cuando dejó de tenerla, perdió el foco y comenzó a cometer errores. Lo que comenzamos a observar durante la presidencia de Obama es el surgimiento de una nueva gran estrategia: aquella que busca evitar el ascenso de China como nueva potencia mundial.

¿Esto quiere decir que nos dirigimos hacia una nueva Guerra Fría? No necesariamente, ya que si bien existen similitudes con el conflicto que Estados Unidos mantuvo con la Unión Soviética, también hay diferencias. Entre las similitudes se encuentra la presencia de armas nucleares. Esto vuelve poco probable un enfrentamiento militar directo, debido al riesgo que esto implicaría, y tiende a canalizar la disputa hacia campos como el tecnológico, el diplomático y el económico. Entre las diferencias entre los dos conflictos encontramos una menor carga ideológica en la disputa actual (no hay un claro conflicto entre ideologías) y el mayor poder económico que tiene China respecto a la que poseía la Unión Soviética.

¿Cuáles son las principales consecuencias que en los próximos años tendrá la adopción de esta nueva gran estrategia? En primer lugar, John Biden continuará con esta estrategia, aunque lo hará de una manera diferente a Trump. Ya observamos un cambio de retórica y de algunas acciones. El multilateralismo y la alianza con París y Berlín volvieron a ganar protagonismo, como también lo hizo la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el cambio climático. Por otra parte, la posibilidad de establecer una alianza con Moscú, lo cual hubiese sido posible durante un segundo mandato de Trump, ahora parece improbable. Sin embargo, y más allá de las diferencias tácticas y retóricas, el elemento ordenador de la política exterior de Estados Unidos continuará siendo el mismo.

Las señales en este sentido son claras. Las primeras medidas adoptadas por el gobierno de Biden muestran continuidad respecto a la necesidad de contener el ascenso de China. De hecho, tanto el presidente como algunos de sus funcionarios han acusado a Trump de no haber sido suficientemente duro con el país asiático (Barnes et al, 2021).

Sin embargo, y más allá de estas declaraciones y algunas medidas puntuales, el principal motivo por el que observaremos una continuidad en la política exterior de Estados Unidos es porque en los últimos años ha surgido un nuevo consenso respecto a la necesidad de contener el ascenso de China. Consenso con el que no sólo están de acuerdo demócratas y republicanos, sino también un sector privado que ya no promueve

el acercamiento con Beijing y una población que desconfía profundamente de la nación asiática - la imagen positiva de China en el 2020 era del 33%, el índice más bajo en 20 años (Jones, 2020).

Esto no quiere decir que el apoyo sea total. Algunos wilsonianos (miembros de escuela de política exterior que promueve un orden internacional basado en la democracia liberal, la protección de los derechos humanos y el imperio de la ley) no quieren ni querrán subordinar su agenda a esta estrategia. Pero al igual que ocurrió durante la Guerra Fría, la mayoría de ellos estará dispuesta a hacer el sacrificio. Deberán entonces volver a aceptar, como lo hicieron durante la Guerra Fría, que Washington establezca alianzas con gobiernos que no comparten su visión sobre el orden internacional (Russell Mead, 2021). Los incentivos que genera la estructura del sistema internacional son demasiado fuertes para no hacerlo (Waltz, 1979).

La nueva “gran estrategia” de Estados Unidos también afectará la manera en que este país se relacionará con América Latina. De hecho, hay señales de que esto está ocurriendo. Por ejemplo, por primera vez en la historia la Casa Blanca presentó la candidatura de un estadounidense para presidir el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). ¿Qué explica esto? En parte, la necesidad de incrementar su presencia económica en América del Sur debido a la influencia que el país asiático ejerce actualmente y que se profundizaría aún más en los próximos años gracias a iniciativas como el Cinturón y la Ruta de la Seda.

Esta necesidad puede representar una oportunidad para los países latinoamericanos. En este sentido, recordemos que algo similar ocurrió durante las presidencias de Lyndon Johnson y John Kennedy, cuando Washington buscó estimular el desarrollo de países como Brasil y Chile para evitar que tuviesen lugar revoluciones similares a la cubana. Si bien la Alianza del Progreso no fue del todo exitosa, puede servirnos como referencia para entender lo que sucederá en los próximos años.

Un comentario final: el desafío que implica implementar una gran estrategia como la que he mencionado no es menor. Para que ésta tenga éxito, y al igual que ocurrió durante la Guerra Fría, Estados Unidos necesitará destinar vastos recursos. No sólo en términos militares sino también mediante la provisión de más fondos para su diplomacia pública y la implementación de programas de infraestructura que le permitan ganar aliados - como lo viene haciendo China-. Lograr esto no va a resultar fácil en momentos en que los demócratas demandan mayor gasto doméstico (brindando cobertura médica a todos los ciudadanos) y los republicanos quieren bajar (o, al menos, no subir) impuestos.

## **¿Qué debe hacer la Argentina?**

La estrategia que Estados Unidos adopte en los próximos años debe ser considerada un insumo clave al momento de elaborar la política exterior argentina. Esto se debe, principalmente, al peso que la potencia occidental continuará teniendo en el sistema internacional y en América Latina en particular. ¿Qué deberían hacer entonces las elites argentinas?

En primer lugar, las elites argentinas deben ser conscientes que Estados Unidos continuará dominando militarmente el hemisferio occidental. Algo que, sumado a las

herramientas diplomáticas y económicas con las que cuenta este país, lo convierten en una gran potencia. Como sostenía Puig, la dirigencia argentina debe por lo tanto saber diferenciar los intereses vitales de Estados Unidos de los que no lo son. Esto nos ayudará a comprender cuales son sus verdaderas “líneas rojas”, lo cual a la vez nos ayudará a no provocarla de manera innecesaria.

No debemos esperar que Washington tenga una estrategia demasiado ambiciosa respecto a la Argentina. En parte esto se debe a la falta de importancia relativa que el país tiene a nivel internacional como también al hecho que, a lo largo de los años, tanto el presidente Biden como sus principales funcionarios han mostrado más interés por América Central que por América del Sur. Esto se explica tanto por motivos estratégicos (el flujo inmigratorio y la cercanía a la frontera estadounidense, entre otros) como por intereses partidarios (el origen de los votantes latinos que respaldan al Partido Demócrata). Al ser el país más pequeño y el que más tiene que ganar de la relación, las autoridades argentinas son las que tienen que tomar la iniciativa mediante la presentación de propuestas concretas de colaboración.

En cuanto a la posible agenda de trabajo, si bien la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el cambio climático pueden facilitar nuestra relación con el gobierno de Biden, estas consideraciones estarán subordinadas a la lógica que le imponga a su gobierno la disputa con China. Otro motivo por el cual sería un error limitarse a adoptar una agenda “progresista” que no priorice las realidades geopolíticas es que eventualmente los conservadores volverán a ocupar la Casa Blanca, lo cual generará incentivos para que Buenos Aires vuelva a cambiar su agenda de trabajo bilateral.

Y lo que la Argentina necesita es mayor continuidad en su política exterior. Cuando un país cambia constantemente los lineamientos que guían su relacionamiento con otras naciones pierde credibilidad. Lo cual a la vez le hace perder influencia, transformándolo en un socio poco atractivo. Por lo tanto, en los próximos años el foco no debería estar puesto únicamente en el tipo de política que debemos llevar adelante respecto a Washington, sino en la necesidad de crear consensos que nos permitan mantener una estrategia coherente a lo largo del tiempo.

Como ya mencioné al inicio del artículo, las divisiones sociales y políticas que observamos en Estados Unidos son profundas y seguramente continuarán por muchos años más. Debemos por lo tanto evitar relacionarnos únicamente con las elites de las grandes ciudades. También será necesario tender puentes con el Partido Republicano y con los sectores más conservadores del interior del país. Esto requerirá un esfuerzo adicional por parte de la diplomacia argentina y algunas instituciones de la sociedad civil.

Antes de finalizar el artículo me gustaría señalar un punto que considero central. Mantener una relación positiva con Estados Unidos de ninguna manera significa subordinar nuestra política exterior a la de este país. La Argentina es un país subdesarrollado que necesita comerciar y recibir inversiones del exterior, razón por la cual debería aspirar a mantener relaciones positivas con la mayor cantidad de Estados con los que esto sea posible. En este sentido, no podemos privarnos de mantener relaciones cercanas con países como China y Brasil, o con un bloque como el

conformado por la Unión Europea. Y para esto, como para desenvolverse en un mundo tan incierto y cambiante como el actual, necesita preservar altos grados de autonomía.

Asimismo, en los próximos años será necesario modernizar las fuerzas armadas, fortalecer la alta burocracia, ordenar las cuentas fiscales y contar con un empresariado nacional competitivo. Estos son algunos de los instrumentos que se necesitarán a la hora de implementar cualquier estrategia exitosa.

Efectivamente, lo que la política exterior argentina necesita es una estrategia que ordene su accionar. Algo que se ha vuelto particularmente relevante en la actualidad, ya que vivimos en un mundo más complejo e incierto del que estábamos acostumbrados. Un mundo que nos deja menos margen para cometer errores. Es en este contexto que debemos entender las siempre importantes relaciones con Estados Unidos.

## Conclusión

Lejos de significar un cambio profundo en la política exterior de Estados Unidos, la administración de Biden seguramente continuará con la gran estrategia que ya había comenzado a delinear Obama y que luego se consolidó con Trump. Esta consiste en contener el ascenso de China como nueva potencia hegemónica. Cambiarán la retórica y las tácticas, pero la visión estratégica continuará siendo la misma. Este hecho tiene importantes consecuencias para la política exterior de la Argentina. En efecto, las líneas rojas que pueden llegar a dañar nuestras relaciones con la gran potencia occidental (lo cual perjudicaría los intereses del país) dependerán más de este elemento ordenador que de cualquier otro.

## Bibliografía

Barnes, J. et al. (19 de enero de 2021). In confirmation hearings, Biden aides indicate tough approach on China. *New York Times*.

De Santibañes, F. (2019). *La rebelión de las naciones: crisis del liberalismo y auge del conservadurismo popular*. Buenos Aires: Vértice de Ideas.

Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina: 1942-1949*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Gaddis, J. L. (2005). *The Cold War: a new history*. Nueva York: Penguin Press.

Gaddis, J. L. (2018). *On grand strategy*. Nueva York: Penguin Press.

Jones, J. (2020) "Fewer in U.S. regard China favorably or as leading economy", *Gallup*, <https://news.gallup.com/poll/287108/fewer-regard-china-favorably-leading-economy.aspx>

Kennan, G. (1947). "The sources of Soviet conduct". *Foreign Affairs*. July

Lanús, J. (2001). *Aquel apogeo: política internacional argentina, 1910-1939*. Buenos Aires: Emecé.

Levitsky, S. & Ziblatt, D (2018). *How democracies die*. Nueva York: Penguin Press.

Mearsheimer, J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Nueva York: Norton.

Nye, J. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs.

Pape, R. (2005). Soft balancing against the United States. *International Security* 30, No. 1. 7-45

Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Rodden, J. (2019). *Why cities lose: the deep roots of the urban-rural political divide*. New York: Hachette.

Russell Mead, W. (2021) “The end of the Wilsonian Era: why liberal internationalism failed”. *Foreign Affairs*, January/February.

Walt, S. (2018). *The hell of good intentions: America’s foreign policy elite and the decline of U.S. primacy*. New York: Farrar, Strauss & Giroux.

Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley.



## Argentina's Climate Leadership

Benjamin N. Gedan\*

**Abstract:** Argentina could be a regional leader in combating the climate crisis. Within the past year, the Argentine government has reduced its carbon emissions target under the Paris Agreement, ratified the Escazú Agreement and participated in a White House climate summit. These contributions have helped Argentina build diplomatic bridges to the new U.S. administration. However, the country's climate leadership is undermined by Argentina's commitment to develop the vast unconventional oil and gas resources in Vaca Muerta, its high natural gas consumption and its limited funds to pay for a clean energy transition. Should Argentina continue to show leadership in the global response to climate change, it could strengthen the country's international standing, win allies at multilateral institutions such as the International Monetary Fund and bolster Argentina's economic recovery.

**Key words:** Argentina, climate, environment, emissions, United States

**Título:** El liderazgo climático de Argentina

**Resumen:** Argentina podría ser un líder regional en la lucha contra la crisis climática. En el último año, el gobierno argentino redujo su objetivo de emisiones de carbono bajo el Acuerdo de París, ratificó el Acuerdo de Escazú y participó en una cumbre climática en la Casa Blanca. Estas contribuciones han ayudado a Argentina a tender puentes diplomáticos con la nueva administración estadounidense. Sin embargo, el liderazgo climático del país se ve socavado por el compromiso de Argentina de desarrollar los vastos recursos de petróleo y gas no convencionales en Vaca Muerta, su alto consumo de gas natural y sus limitados fondos para pagar una transición hacia la energía limpia. Si Argentina continúa mostrando liderazgo en la respuesta global al cambio climático, podría fortalecer la posición internacional del país, ganar aliados en instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional e impulsar la recuperación económica de Argentina.

**Palabras clave:** Argentina, clima, ambiente, emisiones, Estados Unidos

**RECIBIDO:** 14 de mayo de 2021; **ACEPTADO:** 22 de mayo de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Ph.D. en Foreign Affairs por la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) donde también obtuvo su título de Master en Economía Internacional y Estudios Latinoamericanos. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la Tufts University. Director del Wilson Center's Latin American Program. [Benjamin.Gedan@wilsoncenter.org](mailto:Benjamin.Gedan@wilsoncenter.org)

Argentina has an opportunity to lead regional action to confront the climate crisis and build closer ties to the new U.S. administration, despite policy disagreements on other issues. That potential bridge with the United States is increasingly important, as tensions worsen in various areas, including Argentina's deepening relationship with China and its approach to human rights abuses in Venezuela.

President Alberto Fernández was one of 40 leaders to participate in the White House's Leaders Summit on Climate in April 2021 (White House, 2021). In his remarks, he pledged to produce 30 percent of Argentina's energy from renewable sources, reduce methane pollution and harshly punish illegal deforestation. "Argentina," he said, "has put climate and environmental policy at the center of its agenda" (Fernández, 2021).

Climate change is President Joe Biden's top foreign policy priority, and the U.S. government has recognized Argentina's efforts. In March, Biden's climate envoy, John Kerry, praised Argentina's "ambitious plans to capitalize on its vast renewable energy potential" (Kerry, 2021). Following the April summit, Secretary of State Antony Blinken thanked Argentina for its "bold pledges" (Blinken, 2021): "Any country that wants to raise its ambition on climate will find a partner in both the U.S. government and the private sector," he said.

Unlike Brazilian President Jair Bolsonaro, Argentina did not rediscover the climate crisis only after Biden's victory last November. Immediately after his election in 2015, former President Mauricio Macri signaled support for the United Nations climate agreement that Kerry, the U.S. secretary of state at the time, was negotiating in Paris. Other Latin American governments, including Chile, Colombia, Costa Rica and Peru, had played more consequential roles in the climate talks. But Argentina's turnaround provided a boost to negotiators at a critical moment.

Though the United States lost interest in climate change under President Donald Trump, Argentina kept its promises. Macri established a "climate change cabinet" to promote inter-ministerial coordination. To achieve its climate objectives, his administration launched a renewable energy bidding program called RenovAr that drew attention from private investors to Argentina's vast solar and wind opportunities. Though Argentina's economic troubles made it difficult for winning bidders to finance their projects, RenovAr was widely considered a success. For Argentina's first renewable energy auction, the government aimed for projects that would produce 1,000 MW of electricity; it received bids for more than six times that amount (International Finance Corporation, 2019).

In 2018, Argentina established two sprawling marine protected areas off the coast of Tierra del Fuego, its first attempt to protect its maritime territory since 2013 (Gibbens, 2018). The 37,000 square miles of protected areas in the South Atlantic Ocean include deep-sea canyons and underwater mountain ranges home to diverse marine life. Argentina, alongside Chile, has also championed marine protection in the Southern Ocean, where climate change impacts are severe (Ministry of Foreign Affairs, 2020). The proposed network of marine protected areas around Antarctica include waters rich in zooplankton, fish and marine mammals, including vital food sources for penguins, seals and whales.

Though Macri lost his bid for reelection in 2019, Argentina remained committed to fighting climate change. That is not surprising, as climate change is one of the few issues in Argentina not subject to the deep partisan divide known as the "*grieta*."

Seventy-three percent of Argentines consider climate change to be a “very serious” issue, according to polling by Vanderbilt University (Evans and Zechmeister, 2018). The country’s critical agricultural sector is especially vulnerable to climate change, including drought, according to Notre Dame’s Global Adaptation Initiative (2020). In 2018, for example, prolonged dry conditions devastated soybean and corn production, leading to a stunning 32 percent decline in farm income in the second quarter.

Argentina has suffered three consecutive years of recessions, and 2020 was particularly brutal. The economy contracted by more than 10 percent, increasing unemployment to 11 percent and leaving 42 percent of Argentines living in poverty, according to the national statistics agency, the Instituto Nacional de Estadística y Censos (2021). Yet even amid the pandemic, Fernández upgraded Argentina’s voluntary emissions reduction target under the Paris Agreement. In December 2020, he announced a new cap on emissions that was 26 percent lower than Argentina’s original goal under the Paris Agreement (Climate Action Tracker, 2020). “The future will be green or there will be no future,” he said at a virtual World Economic Forum the following month (Fernández, 2021).

Argentina’s new administration promised better enforcement of a 2009 law designed to reduce deforestation, and it supports proposed legislation to improve environmental education. Fernández established a climate change secretariat in the environment ministry, and his mining secretary has been promoting the development of Argentina’s lithium resources, which are in high demand by electric vehicles manufacturers and companies that build large batteries for renewable energy storage (Hensel, 2021). Earlier this year, Argentina ratified the region’s first environmental treaty, the Escazú Agreement (Ministry of Foreign Affairs, 2021). Argentina’s plans to expand nuclear energy production, though prohibitively costly at the moment, would also reduce emissions.

In February 2021, Argentina helped negotiate the Bridgetown Declaration, in which the region’s environmental ministers pledged to use economic recovery spending for “accelerating environmental and climate action” in post-pandemic Latin America (Forum of Environment Ministers of Latin America and the Caribbean, 2021).

Regional COVID-19 economic and social recovery strategies should consider sustainability at their core.... Countries of the region need to turn this crisis into an opportunity to urgently and sustainably integrate the environmental dimension and include better conservation and sustainable use of natural resources into economic and social development planning.

Admittedly, other countries in Latin America are better known for their climate and conservation actions. Costa Rica, an ecotourism pioneer, has protected one-quarter of its land and was a regional trailblazer for its national plan to reach net-zero emissions by 2050. Colombia has promised to combat regional deforestation through the Leticia Pact (Correa, 2021). Throughout 2019, Chile presided over COP25, the UN Climate Change Conference, although widespread protests led to the meeting’s relocation to Spain. The Costa Rican and Chilean environment ministers are celebrity delegates at global climate summits.

But Argentina is gaining credibility. Fernández has offered to host a regional climate conference to build on the momentum from the White House summit. The

country's renewables potential would help Argentina drive regional climate discussions: Argentina could produce more than 2,200 gigawatts of wind energy, the most in Latin America, according to the Inter-American Development Bank (Yépez-García, 2020). Its solar potential, 987 gigawatts, is behind only Brazil, Chile and Mexico (Yépez-García, 2020).

Climate ambition is an important tool for building diplomatic bridges for Argentina at a time of general disengagement under an inward-focused administration (Edwards & Gedan, 2021; Gedan, 2021). Its center-left government has stepped away from free trade negotiations, reduced security cooperation with the United States and abandoned the Lima Group, a hemispheric body that aims to solve the Venezuela crisis (Clarín, 2021; La Nación, 2021). The Casa Rosada recently withdrew Argentina's complaint to the International Criminal Court regarding Venezuela's alleged crimes against humanity, frustrating human rights advocates. Argentina's relationship with China also complicates its efforts to build rapport with the Biden administration. Argentina's ambassador to China has called for the purchase of 5G technology from Huawei despite strident U.S. objections (Caucino, 2021). Fernández, meanwhile, is widely expected to join China's Belt and Road Initiative, another potential landmine in relations with Washington.

Fernández has also struggled to build strong ties to his conservative counterparts in Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay, or to demonstrate the value of Argentina's partnership for European Union members. Argentina, for example, is no longer a major contributor to UN peacekeeping operations. Its slow growth, high inflation, price controls and limits to dollar purchases have made it less attractive to foreign investors on both sides of the Atlantic. It is locked out of credit markets and unable to borrow from the International Monetary Fund (IMF). Despite its size, Argentina is stumbling toward diplomatic invisibility.

Fortunately, climate leadership could help Argentina stay on the radar – and gain allies for its high-stakes negotiations with official creditors at the Paris Club and IMF. As a result of his war on trees, Bolsonaro is a pariah in Washington and European capitals. Fernández, by contrast, could win friends and influence investors through ambitious carbon reduction and reforestation.

Argentina, however, is not guaranteed to keep its seat at the table. For one, it is a relatively small emitter; in 2019, Argentina produced 179 million tonnes of carbon dioxide, about half of one percent of the global total and less than half the emissions of Brazil and Mexico (Global Carbon Atlas, 2019). Moreover, its performance reducing emissions has been mixed. Argentina only produces 11 percent of its energy from renewable sources (International Renewable Energy Agency, 2020). Last year, wildfires in Córdoba, allegedly ignited by ranchers, burned 463 square miles of forest, prompting the country's environment minister to complain of "ecocide." In all, the country has lost more than 10 percent of its primary forest area since 2000, according to Global Forest Watch.

That record will come under increasing international scrutiny in the coming years. Globally, governments are failing to meet their obligations under the UN Convention on Biological Diversity (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020). A recent report warned that "biodiversity is declining at an

unprecedented rate, and the pressures driving this decline are intensifying” (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020). Argentina’s management of its forests and fisheries is a part of that troubling trend.

Argentina’s 54 million cattle belch significant quantities of methane (Climate Watch; Joseph, 2020). Moreover, despite its renewable energy target, Argentina remains heavily reliant upon natural gas, the source of more than half of the country’s energy supply. So far, Argentina has not shown a willingness to radically reconsider its farming practices or energy policies. In Europe and the United States, pandemic bailouts have supercharged climate policy. Biden’s proposed infrastructure bill, for example, includes \$15 billion for 500,000 charging stations to encourage the adoption of electric vehicles (White House, 2021). Not so in Argentina, where not a single dollar of recovery spending is dedicated toward reducing greenhouse gas emissions, according to the Oxford University Economic Recovery Project (O’Callaghan & Murdock, 2021).

Though Argentina has twice raised its emissions-reduction targets in the past year, the influential Climate Action Tracker (2020) says Argentina’s commitments remain inadequate for limiting global warming to 2 degrees Celsius above pre-industrial levels. That is in part because Argentina continues to pursue development of its vast unconventional oil and gas resources in Vaca Muerta, in the Patagonian province of Neuquén. The government emphasizes the role of natural gas as a “bridge fuel” for the transition to renewable energy, but experts say Argentina’s subsidies for hydrocarbon producers are in conflict with its climate objectives (Gilbert & Millan Lombrana, 2021). These subsidies for oil and gas production and consumption are also costly at a time of high deficits and scarce dollars.

It is not clear these policies will change anytime soon, particularly with regards to hydrocarbons. Fracking in Vaca Muerta is notorious among Argentina’s fans in the environmental community, but drilling for shale oil and gas is a rare area of consensus in Argentina’s bitterly divided society. That is because Vaca Muerta holds enough oil to meet local demand for nearly 100 years and enough gas for nearly 200 years, according to the Economía & Energía consultancy in Buenos Aires (2021). Those resources could also help Argentina generate desperately needed foreign exchange. Despite an accelerating global transition to renewable energy – and warnings that Argentina is directing capital to a potentially “stranded asset” – the government is writing legislation to attract billions of dollars in new investment to Vaca Muerta.

Limitations to funding from wealthy countries for climate action could further discourage Argentina from climate leadership. At Biden’s climate summit, Fernández insisted upon higher payments for ecosystem services and debt-for-nature swaps. His environment minister, Juan Cabandié (2021), in a seminar hosted by the Wilson Center in Washington, was even more explicit, warning that Argentina’s debt troubles were a constraint on its climate policy. Meanwhile, interest in RenovAR has declined as the country’s debt crisis and interventionist economic policies make it difficult for renewable energy companies to finance projects in Argentina.

Still, there is only upside for Argentina should it continue to pursue climate leadership. The U.S. International Development Finance Corporation has pledged to refocus its lending to promote renewable energy. It will be eager to do so in Argentina, which is also being courted by Beijing. Greater U.S. government investment is a major



opportunity for Argentina, which is struggling to pay for infrastructure upgrades. There are private sector opportunities, too. The World Bank's International Finance Corporation (2016) estimates that there are \$338 billion in potential green investments in Argentina through 2030, including in climate-smart agriculture and renewable energy. A commitment to electric mobility would similarly yield economic advantages. That is especially true should Argentina move up the lithium value chain and participate in the manufacturing of batteries and electric vehicles. Argentina is already one of the world's top lithium producers, and the Fernández administration has announced its intention to promote industries that depend upon the popular metal.

Climate leadership would also help Argentina attract greater interest from investors and companies guided by environmental, social and corporate governance (ESG) principles. Similarly, it would help Argentina access greater support from multilateral institutions. Argentina is ineligible for IMF loans until it renegotiates its defunct IMF program, or repays its \$44 billion debt to the IMF. It has also borrowed heavily from regional lenders; Argentina's debt to the Inter-American Development Bank (IDB) is the third highest, after Brazil and Mexico. Still, institutions such as the IDB have been dramatically ramping up their lending during the pandemic, and increasing their focus on climate change. In 2020, multilateral development banks approved \$50 billion in new loans in the region, a 25 percent increase from 2019, according to the UN's Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Fleiss, 2021).

Under its new president, Mauricio Claver-Carone, the IDB developed its "Vision 2025" strategy, which includes climate change among the lender's top priorities alongside regional integration, support for small businesses and the promotion of the digital economy (Inter-American Development Bank, 2021).

We have an ambitious agenda, focused on issues such as post-pandemic recovery, integration of global value chains, climate change mitigation and adaptation (...) We have to invest more in mitigating the impacts and adapting our economies to the effects of climate change, not only because of what could happen in the future, but because our region is now one of the most vulnerable to climate-related natural disasters (Claver-Carone, 2021).

The direct economic motives for Argentine climate leadership are also clear, including new private sector investment in the renewables sector, greater access to multilateral development bank financing, increased support from U.S. government agencies such as the Development Finance Corporation and reduced financial burdens from climate change and environmental degradation, including drought and dirty air. Above all, an ambitious climate agenda would keep Argentina relevant to the international community at a time when it needs support from foreign governments, international institutions and private investors to recover from years of economic stagnation exacerbated by the pandemic.



## References

Blinken, A. (May 2021). *51st Washington Conference on the Americas*. Washington, D.C. Available at: <https://www.as-coa.org/watchlisten/2021wca-us-secretary-state-antony-blinken>.

Cabandié, A. (April 2021). *Environmental Leadership: Latin American Perspectives on the Climate Crisis*. Woodrow Wilson Center for Independent Scholars. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/event/environmental-leadership-latin-american-perspectives-climate-crisis>.

Caucino, M. (May 28, 2021). “Tres hitos que marcan un giro ‘anti Occidental’ de la política exterior del Gobierno.” *Infobae*. Available at: <https://www.infobae.com/opinion/2021/05/28/tres-hitos-que-marcan-un-giro-anti-occidental-de-la-politica-exterior-del-gobierno/>.

Clarín (March 27, 2021). “Tras el cruce en la cumbre del Mercosur, Alberto Fernández redobló sus críticas a Lacalle Pou: ‘Fue inusualmente agresivo.’” *Clarín*. Available at: [https://www.clarin.com/politica/cruce-cumbre-mercosur-alberto-fernandez-redoblo-criticas-lacalle-pou-inusualmente-agresivo-0\\_dWouDSn2v.html](https://www.clarin.com/politica/cruce-cumbre-mercosur-alberto-fernandez-redoblo-criticas-lacalle-pou-inusualmente-agresivo-0_dWouDSn2v.html).

Claver-Carone, M. (2021, March). *Statement by Mr. Mauricio J. Claver-Carone, President of the Inter-American Development Bank and Chairman of the Board of Executive Directors of the Inter-American Investment Corporation, at the inaugural session of the Annual Meeting of the Boards of Governors*. Barranquilla, Colombia. Available at: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-1618510001-5357>.

Climate Action Tracker (July 30, 2020). *Argentina*. Available at: <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/argentina/>.

Climate Watch. *Greenhouse Gas Emissions and Emissions Targets*. Retrieved May 31, 2021, from <https://www.climatewatchdata.org/countries/ARG>.

Correa, C. (April 2021). *Environmental Leadership: Latin American Perspectives on the Climate Crisis*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/event/environmental-leadership-latin-american-perspectives-climate-crisis>.

Economía & Energía. (May 2021). Private briefing to members of the Vaca Muerta Task Force in the Woodrow Wilson International Center for Scholars’s Latin American Program.

Edwards, G. & Gedan, B. (April 27, 2021). “Biden’s climate opportunity in Latin America.” *Global Americans*. Available at: <https://theglobalamericans.org/2021/04/bidens-climate-opportunity-in-latin-america-2/>.

Evans, C. & Zechmeister, E. (January 2018). *Education and Risk Assessments Predict Climate Change Concerns in Latin America and the Caribbean*. Latin American Public Opinion Project. Available at: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO929en.pdf>.

Fernández, A. (January 2021). *El Presidente, en el Foro de Davos: “Es posible conciliar políticas que fomenten inversiones y proteger a los más vulnerables.”* Casa Rosada. Available from: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/47492-es-posible-conciliar-politicas-economicas-que-fomenten-inversiones-y-protger-a-los-sectores-mas-vulnerables-dijo-el-presidente-ante-el-foro-de-davos>.

Fernández, A. (April 2021). “*Argentina ha puesto la acción climática y ambiental en el centro de sus convicciones.*” Casa Rosada. Available from: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/47700-argentina-ha-puesto-la-accion-climatica-y-ambiental-en-el-centro-de-sus-convicciones>.

Fleiss, P. (May 2021). *Multilateral development banks in Latin America: recent trends, the response to the pandemic, and the forthcoming role* (ECLAC Studies and Perspectives series, No. 21). Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C and Santiago, Chile. Available at: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46916/S2100262\\_en.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46916/S2100262_en.pdf).

Forum of Environment Ministers of Latin America and the Caribbean. (February 2021). *Bridgetown Declaration. XXII Meeting of the Forum of Ministers of Environment of Latin America and the Caribbean*, Bridgetown, Barbados. Available at: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34969/Bridgetown\\_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34969/Bridgetown_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Gedan, B. (May 15, 2021). “La modesta agenda internacional de la Argentina”. *La Nación*. Available at: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/los-estrechos-margenes-de-la-politica-exterior-argentina-nid15052021/>.

Gibbens, S. (December 13, 2018). “Huge reserves protect underwater mountains, endangered sea life.” *National Geographic*. Available at: <https://www.nationalgeographic.com/environment/article/argentina-creates-new-marine-protected-areas>.

Gilbert, J. & Millan Lombrana, L. (March 10, 2021). “Argentina Is Torn Between Its Shale Dream and Climate Goals.” *Bloomberg*. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/features/2021-03-10/argentina-is-torn-between-its-shale-dream-and-climate-goals>.

Global Carbon Atlas (2019). Argentina CO<sub>2</sub> emissions. Retrieved May 30, 2021, from <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.

Global Forest Watch. Argentina statistics on forest loss, 2001-2020. Retrieved May 31, 2021, from <https://gfw.global/3vDuICT>.

Hensel, A. (April 2021). *Argentina’s Lithium Industry and its Role in the Global Renewable Energy Transformation*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/event/argentinas-lithium-industry-and-its-role-global-renewable-energy-transformation>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (May 21, 2021). *Principales indicadores del INDEC*. Available at: [https://www.indec.gob.ar/ftp/documentos/20210527\\_Principales\\_indicadores\\_INDEC\\_xlsx](https://www.indec.gob.ar/ftp/documentos/20210527_Principales_indicadores_INDEC_xlsx).

Inter-American Development Bank. (March 2021). *IDB and IDB Invest Gain Board Support on Vision 2025 and Path Toward Capitalization*. Available at: <https://www.iadb.org/en/news/idb-and-idb-invest-gain-board-support-vision-2025-and-path-toward-capitalization>.

International Finance Corporation (November 2016). *Climate Investment Opportunities in Emerging Markets*. Available at: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate\\_Investment\\_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/59260145-ec2e-40de-97e6-3aa78b82b3c9/3503-IFC-Climate_Investment_Opportunity-Report-Dec-FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IBLd6Xq).

International Finance Corporation (October 2019). *RenovAr (Argentina): Scaling 'Express Edition.'* Available at: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/987eeec6-6259-4c00-8e21-fbf49813a47b/scaling-infra-argentina-08.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mSCMXzz>.

International Finance Corporation (March 2021). *Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*. Oxford University Economic Recovery Project. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35281/AWBBB.pdf>.

International Renewable Energy Agency (December 2020). *Energy Profile Argentina*. Available at: [https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical\\_Profiles/South%20America/Argentina\\_South%20America\\_RE\\_SP.pdf](https://www.irena.org/IRENADocuments/Statistical_Profiles/South%20America/Argentina_South%20America_RE_SP.pdf).

Joseph, K. (September 2020). *Livestock and Products Annual*. United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service. Available at: [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Livestock%20and%20Products%20Annual\\_Buenos%20Aires\\_Argentina\\_09-01-2020](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Livestock%20and%20Products%20Annual_Buenos%20Aires_Argentina_09-01-2020).

Kerry, J. (March 1, 2021). Twitter. Available at: <https://twitter.com/ClimateEnvoy/status/1366506002078724097?s=20>.

La Nación. (January 30, 2021). "Estados Unidos canceló la visita al país de uno de sus buques más modernos por 'desafíos logísticos.'" *La Nación*. Available at: <https://www.lanacion.com.ar/politica/estados-unidos-cancelo-visita-al-pais-uno-nid2586151/>.

Ministry of Foreign Affairs.(2020). *Argentine-Chilean proposal for a Marine Protected Area for the Antarctic Peninsula*. Available at: <https://www.cancilleria.gob.ar/en/argentine-chilean-proposal-marine-protected-area-antarctic-peninsula#:~:text=Argentine%2DChilean%20proposal%20for%20a%20Marine%20Protected%20Area%20for%20the%20Antarctic%20Peninsula,-Prepared%20by%20scientists&text=It%20seeks%20to%20protect%20areas,fish%2C%20birds%20and%20marine%20mammals>.

Ministry of Foreign Affairs (January 22, 2021). *Argentina deposits ratification instrument of Escazú Agreement facilitating its entry into force*. Available at:

<https://www.cancilleria.gob.ar/en/announcements/news/argentina-deposits-ratification-instrument-escazu-agreement-facilitating-its>.

Notre Dame Global Adaptation Initiative (2020). *ND-GAIN Country Index*. Available at: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>.

O'Callaghan, B. & Murdock, E. (March 2021). *Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*. Oxford University Economic Recovery Project. Available at: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35281/AWBBB.pdf>.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020). *Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers*. Montréal, Canada. Available at: <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-spm-en.pdf>.

White House (March 2021). *President Biden Invites 40 World Leaders to Leaders Summit on Climate*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/26/president-biden-invites-40-world-leaders-to-leaders-summit-on-climate/>.

White House (April 2021). *FACT SHEET: Biden Administration Advances Electric Vehicle Charging Infrastructure*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-biden-administration-advances-electric-vehicle-charging-infrastructure/>.

U.S. International Development Finance Corporation. *Climate*. Retrieved May 31, 2021, from <https://www.dfc.gov/climate>.

Yépez-García, A. (2020, June). *Renewable Energy in the Americas: Charging Ahead*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/event/renewable-energy-americas-charging-ahead>.

## **Disputas Territoriales y su Perdurabilidad: una aproximación al Concepto de Atrincheramiento Territorial y sus implicancias en la Cuestión Malvinas**

**Mariana Alejandra Altieri\***

**Resumen:** Este artículo se propone analizar el diferendo de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, como un caso de Disputa Territorial Prolongada.

En este sentido se presentan los postulados de una investigación en curso que testea si el caso de Malvinas puede considerarse significativo como parte de una tendencia a la irresolubilidad de los conflictos territoriales de larga data que han desembocado en un estado de estancamiento en el siglo XXI, debido a la imposibilidad de avanzar en negociaciones respecto de la soberanía.

A fin de realizar este análisis se buscará introducir un concepto novedoso para la corriente de estudios de los conflictos internacionales que se denomina Atrincheramiento Territorial.

**Palabras Clave:** Disputas Territoriales – Irresolubilidad – Atrincheramiento – Malvinas– Soberanía

**Title:** Territorial Disputes and their Durability: an approach to the Concept of Territorial Entrenchment and its implications in the Malvinas Question

**Abstract:** This article aims to analyze the sovereignty dispute between the Argentine Republic and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland over the Malvinas, Georgia and South Sandwich Islands and the surrounding maritime spaces as a case of Prolonged Territorial Dispute.

In this sense, the postulates of an ongoing research are presented that tests whether the Malvinas case can be considered significant as part of a trend towards the irresolubility of long-standing territorial conflicts that have led to a state of stagnation in the 21st century, due to the impossibility of advancing in negotiations regarding sovereignty. In order to carry out this analysis, we will seek to introduce a new concept for the trend of studies of international conflicts that is called Territorial Entrenchment.

**Keywords:** Territorial Disputes - irresolubility - Entrenchment - Malvinas – Sovereignty

**RECIBIDO:** 15 de marzo de 2021; **ACEPTADO:** 18 de mayo de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Mg. Estrategia en Geopolítica ESG/UNDEF. Docente e Investigadora UBA – Facultad de Ciencias Sociales – Carrera de Ciencia Política / Directora Ejecutiva de Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. [maltieri@fundacionmeridiano.com.ar](mailto:maltieri@fundacionmeridiano.com.ar)  
[marianaltieri@gmail.com](mailto:marianaltieri@gmail.com)

## **Introducción**

En el marco de los estudios del conflicto internacional, múltiples autores han sostenido a lo largo del tiempo que una de las causas principales de desacuerdo entre los Estados son las disputas vinculadas al Territorio (Allison, Hensel & Khanani, 2009; Bruner & Hensel, 1992; Carter & Goesman, 2011; Hensel, 2011; Wiegand, 2011, 2014). A su vez extensos estudios han comprobado que son el tipo de disputa que más probabilidades tienen de escalar hacia un conflicto armado (Diehl, 1991; Huth & Allee, 2002; Vasquez, 1995; Hensel & McLaughlin Mitchell, 2017) y se han preguntado durante años sobre su permanencia a lo largo del tiempo, asociándola con una cuestión clave que es el valor de territorio (Wang, 2014; Wiegand, 2011; 2005; Hensel, 2001; 2000; Hensel & McLaughlin Mitchell, 2017).

En este marco América Latina tiene una tradición de estudio sobre el valor del territorio vinculada a las luchas campesinas (Fernandes, 2007; Cardona, 2013) en vinculación al medioambiente (Moreyr & Balazote, 2005) y a los movimientos populares (Natalucci, 2012; Gorenstein, Landriscini, & Ortíz, 2019) así como la territorialidad de los conflictos interétnicos (Reis, Radovich, & Balazote, 2005)

El objetivo de este artículo es hacer una aproximación a la caracterización de la Cuestión Malvinas como una Disputa Territorial Prolongada y sus posibilidades de resolución en el marco de la Teoría del Atrincheramiento Territorial. En este sentido, y a los fines de esta investigación, se entiende por "Cuestión Malvinas" a la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Esta puede ser calificada con claridad como una disputa territorial prolongada, definidas como las disputas de soberanía interestatales aplicadas sobre un territorio determinado que han durado más de 10 años, donde ambas partes reconocen la disputa sobre un territorio delimitado específico.

La Cuestión Malvinas ha sido muy estudiada por la academia argentina a lo largo del tiempo, especialmente en torno a su status jurídico (Bologna, 1982; Kohen & Rodríguez, 2016) así como al derecho internacional (Battaglino, 2012; Bologna, 2017; Simonoff, 2017) haciéndose énfasis en las teorías decoloniales y la no aplicabilidad del derecho a la libre determinación de los pueblos (Pastorino, 2013; Fino & Pezzano, 2013; Pastorino, Alvarez, & Rosa, 2015; Baquedano, Romanutti, Chapunov, & Bianchimano, 2017).

También se han desarrollado profusos análisis en torno a la Política Exterior (Bosoer, 2007; Atanasof, 2010; Simonoff, 2012; Berasategui, 2017; Biangardi Delgado, 2017), focalizando en los recursos naturales y en la importancia geopolítica de atlántico sur (Godoy, 2010; Taiana, 2010; Llorens & Pintore, 2013; Dario, 2015; Eller & Quintana, 2017).

Sin embargo, no se encuentran análisis sistemáticos desde la caracterización como Disputa Territorial Prolongada en el marco de las corrientes que ponderan el valor del territorio en los conflictos interestatales evaluando sus atributos tanto tangibles como intangibles. En este sentido, el presente artículo presenta los postulados de una



investigación en curso que testea el caso de Malvinas como parte de una tendencia a la irresolubilidad de los conflictos territoriales de larga data que han desembocado en un estado de estancamiento en el siglo XXI, debido a la imposibilidad de avanzar en negociaciones respecto de la soberanía.

A fin de realizar este análisis, se buscará introducir un concepto novedoso para la corriente de estudios de los conflictos internacionales que se denomina Atrincheramiento Territorial. El atrincheramiento de las disputas territoriales puede atribuirse a cambios en las percepciones del territorio que, a su vez, se derivan de cambios que ocurren materialmente en los territorios, impactando negativamente en la posibilidad de encontrar soluciones negociadas que se vuelvan aceptables para ambas partes del conflicto.

A estos fines, la presente investigación es de carácter cualitativo, tratándose de un estudio de caso. Se tomará como población bajo estudio a las Disputas Territoriales Prolongadas, considerando el listado de disputas territoriales del proyecto Issue Correlates of War (ICOW), y el criterio elaborado por Wiegand y Hassner para identificar aquellas definibles como “prolongadas”.

Como ocurre con la mayoría de los estudios cualitativos (Collier y Mahoney, 1996, p. 171), este estudio no pretende generalizarse en todas las disputas territoriales prolongadas, sino que el caso seleccionado ilustra un patrón probable. Van Evera (2002) sostiene que “el estudio de casos puede ser mejor, si queremos inferir o contrastar hipótesis explicativas” (p. 65). De allí que sea el método indicado para los propósitos de esta investigación cuyo objeto es analizar la Cuestión Malvinas como caso paradigmático de Disputa Territorial Prolongada proponiendo que su irresolubilidad está fuertemente influida por un proceso de Atrincheramiento Territorial.

A estos fines se desarrollará el artículo de la siguiente manera. En primer lugar, se definirá a las Disputas Territoriales como un tipo de conflicto interestatal específico vinculado al valor, tanto tangible como intangible del territorio. En segundo lugar, se analizarán las disputas territoriales prolongadas y las dificultades a la hora de implementar mecanismos de resolución. En tercer lugar, se introducirá el concepto de Atrincheramiento Territorial. Finalmente, se analizará el caso de Malvinas como disputa territorial prolongada.

Por último, resulta necesario aclarar que esta investigación es de carácter teórico y se propone testear la viabilidad de un concepto novedoso, el de atrincheramiento territorial, en términos de su capacidad explicativa en el marco de las investigaciones sobre disputas territoriales prolongadas. Por este motivo no será, ni pretende ser, exhaustivo en los aspectos jurídicos y/ o históricos, sin perder por ello la rigurosidad correspondiente.

## **Disputas Territoriales**

Las disputas territoriales pueden definirse como una expresión explícita de desacuerdo sobre la ubicación de las fronteras o la propiedad de un territorio (Huth & Allee, 2002; Hassner, 2007). En términos amplios, hay dos tipos de disputas

territoriales<sup>1</sup>: intraestatales<sup>2</sup> e interestatales. Este trabajo centra su atención en las disputas territoriales interestatales, que son aquellas que ocurren cuando hay un desacuerdo entre dos o más Estados soberanos que hacen reclamos oficiales sobre un territorio o se defienden contra los intentos de cambiar el *status quo* territorial.

A su vez, existen tres tipos principales de disputas territoriales basadas en las características del territorio en disputa: islas deshabitadas y aguas territoriales, disputas fronterizas y zonas habitadas de territorio. Una disputa territorial se inicia cuando un Estado hace un reclamo oficial por una parte o la totalidad del territorio de otro Estado soberano, un Estado cuestiona la ubicación de una frontera existente y solicita una revisión de la frontera, o un Estado impugna el derecho de otro Estado para ejercer la soberanía sobre un territorio determinado<sup>3</sup> (Huth, 1996; Wiegand, 2011).

En este sentido puede resultar útil la definición que otorga la investigación llevada adelante por Hensel y otros en el proyecto ICOW (The Issue Correlates of War research project<sup>4</sup>) el cual entiende a las reclamaciones territoriales como “situaciones que involucran disputas explícitas entre representantes gubernamentales oficiales con respecto a la soberanía sobre un territorio específico”<sup>5</sup> (Hensel & Mitchell, 2017, p. 127). El requisito de declaraciones explícitas excluye situaciones en las que los observadores externos sospechan que una acción determinada puede haber sido motivada por el deseo de territorio y excluye declaraciones o acciones de personas u organizaciones privadas, a menos y hasta que los representantes oficiales del gobierno reclamen explícitamente la soberanía sobre el territorio, no se puede considerar que existe un reclamo territorial (Hensel 2001, pp. 90-94; Hensel & Mitchell McLaughlin, 2005, p. 277). Adicionalmente una disputa territorial requiere que el reclamo se haga sobre un territorio específico, el mismo debe ser definido explícitamente y no puede asociarse a reclamaciones vagas como por ejemplo el acceso a territorios costeros (reclamos de salida al mar, por ejemplo) o la necesidad de ampliación del espacio vital etc. (Hensel & Mitchell McLaughlin, 2005, p. 277)

Para tener validez, la disputa debe ser oficial y activa; esto significa que los gobiernos de los Estados involucrados han reconocido la existencia de un diferendo de soberanía entre ellos y que este se mantiene vigente (Huth, 1996; Wiegand, 2011). Comúnmente el Estado que impugna el *status quo* territorial se identifica como el Estado desafiante o retador –*challenger*–, mientras que el Estado que defiende el statu

---

<sup>1</sup>Ciertamente, existen otras formas de categorizar las disputas territoriales, como territorio nacional versus territorios coloniales o dependientes, y territorio continental versus aguas insulares y territoriales (Hensel, 2001; Wiegand, 2011, p. 6)

<sup>2</sup>Para una lectura sobre disputas territoriales intraestatales se recomienda (Goddard, 2006; Toft, 2006)

<sup>3</sup>Estas disputas existen por varias razones: límites no definidos en zonas de frontera, superposición de reclamos sobre la propiedad de territorios, diferentes interpretaciones de los tratados que delimitan límites territoriales o desacuerdos respecto de su validez legal, etc.

<sup>4</sup>El proyecto de investigación Issue Correlates of War (ICOW) comenzó en 1997 con la recopilación de datos sobre reclamaciones territoriales en América del Sur desde 1816 hasta 1992. Desde entonces, el proyecto se ha expandido en el ámbito espacial y temporal, hasta abarcar reclamaciones territoriales en todo el mundo de 1816 a 2001, así como reclamaciones fluviales y marítimas de 1900 a 2001

<sup>5</sup>Todas las citas en idioma original han sido traducidas por la autora al español.

quo suelen definirse como Estados objetivo *-target-* (Hensel & Mitchell, 2017; Wiegand, 2011).

Las consideraciones respecto de la importancia de la geografía, en este caso, del territorio como fuente de conflicto (Diehl, 1991) es central en términos de comprender las diferencias respecto de las disputas territoriales con cualquier otro tema conflictivo de la agenda internacional. Como señala Wiegand (2003; 2005; 2011) el territorio tiene una alta valoración, tanto en términos tangibles – materiales- como intangibles - simbólicos- El valor tangible puede incluir una valoración económica, especialmente respecto de los recursos naturales que contenga, y una valoración estratégica, compuesta por la ubicación (el control de vías de comunicación y rutas comerciales especialmente importantes, tales como los puntos de estrangulamiento del tráfico marítimo), características geográficas (que otorgan una ventaja sustancial sobre los posibles adversarios) o por la existencia de recursos naturales estratégicos, (esta última opción combina el valor estratégico con el económico). El valor intangible se compone por aquello que el territorio simboliza o significa para el Estado y para su población. Hensel (2011) sostiene que muchos territorios se consideran importantes por sus conexiones históricas con la Nación o el Estado particularmente en la medida en que el territorio en cuestión fue el escenario de eventos significativos para una cultura o religión. “El territorio se encuentra en el corazón de la identidad y cohesión nacional, con la existencia y autonomía de un Estado enraizado en su territorio (...)” (p. 9). Por ende:

No puede sorprendernos que tantos países hayan estado envueltos durante tanto tiempo y tantas veces en disputas territoriales. Lo sorprendente es por qué tantas disputas continúan perdurando durante décadas y, a veces, más de un siglo, cuando la resolución de tales disputas parece ser en el mejor interés de todos (Wiegand, 2011, p. 12).

## **Disputas Territoriales Prolongadas e intentos de resolución**

Se consideran disputas territoriales prolongadas o duraderas, aquellas que llevan más de diez años, con o sin conflicto militarizado de por medio (Wiegand, 2011, p. 89). Este tipo de disputas son particularmente problemáticas ya que suelen derivar en tensiones recurrentes que ponen en peligro la seguridad regional y limitan la capacidad de las organizaciones regionales e internacionales para actuar de manera efectiva en el tratamiento de cuestiones importantes.

La persistencia de disputas territoriales dificulta que los Estados cooperen en asuntos bilaterales simples como la inmigración, el comercio, los derechos de pesca y la seguridad conjunta. Incluso cuando las disputas territoriales no causan crisis o guerras, las tensiones que resultan de la persistencia de una disputa territorial duradera a menudo dañan las relaciones bilaterales normales (Wiegand, 2011).

Para que una disputa territorial persista a lo largo del tiempo deben darse alguna de estas dos condiciones: o los Estados involucrados no han intentado resolver la disputa o los intentos de solución han fracasado.

A falta de la resolución inmediata, los conflictos territoriales entre Estados se asientan en un equilibrio de irresolución y, como resultado, un *statu quo* no

resuelto en torno al territorio en disputa puede mantenerse durante años sin conflicto, pero también sin una resolución política concreta (Wang, 2014, p. 4)

Cuando no se produce un intento de acuerdo y los Estados mantienen sus reclamos o defensa de soberanía, sin tomar medidas para reunirse en las negociaciones, ofrecer concesiones o iniciar la participación de terceros para resolver la disputa, la disputa decanta en lo que conoce como Paz Negativa (donde la disputa no está resuelta, pero los adversarios no están involucrados en ningún conflicto) (Diehl, Goertz & Owslak, 2017).

Los Estados involucrados en disputas territoriales tienen varias opciones estratégicas para tratar sus reclamos territoriales. Según plantea Wiegand (2011), los Estados desafiantes, es decir los reclamantes de soberanía, pueden optar por utilizar la fuerza para adquirir el territorio en disputa, pueden mantener la disputa activa pero sin intentar su resolución, o pueden tomar alguna acción para resolver la disputa de manera pacífica, ya sea mediante la negociación bilateral como a través de algún tipo de mediación internacional. Siguiendo esta lógica, Wang (2014) sostiene que enfrentando una disputa territorial existente, los Estados disputantes suelen recurrir a tres tipos de estrategias: 1) escalar a la guerra, 2) intentar resolver la disputa pacíficamente –lo cual necesariamente implica, al menos para uno de los oponentes, realizar concesiones territoriales-, o 3) perseverar y mantener activa la disputa.

En esta línea Hensel (2011) sostiene algunos postulados interesantes sobre los intentos de administrar o resolver reclamos territoriales. Primero, que el conflicto armado representa solo una pequeña fracción de todos los esfuerzos para resolver reclamo territorial y, segundo, que las técnicas militarizadas tienen mucho menos éxito para terminar los reclamos territoriales que las técnicas pacíficas. La segunda opción estrategia, la que corresponde a los medios pacíficos, incluye todo tipo de negociaciones diplomáticas, negociar bilateralmente con el oponente, negociar con asistencia de terceros no vinculante a través de técnicas tales como buenos oficios o mediación, o incluso presentar su reclamo a una decisión arbitral o adjudicada por un tercero vinculante.

Como se ha señalado, la mayoría de las disputas territoriales se resuelven mediante alguna oferta de concesiones en negociaciones bilaterales (Wiegand & Powell, 2009; Huth & Allee, 2002). Las negociaciones bilaterales no involucran a ningún tercero y son las menos formales y legalizadas, lo que implica flexibilidad para los Estados involucrados. Sin embargo, los desacuerdos sobre el territorio también pueden ser resueltos por un tercero mediante mediación, conciliación, buenos oficios, investigación o mecanismos más formales, arbitraje o adjudicación. La proliferación de métodos de resolución de disputas internacionales ha creado la posibilidad de que los Estados sean selectivos sobre qué métodos escogen y en qué foros se enfrentan. En este sentido, los Estados que buscan una resolución pacífica pueden ser muy estratégicos sobre qué foros seleccionarán para la resolución potencial de disputas, buscando los más favorables (Wiegand & Powell, 2009).

Como en todo conflicto internacional, las relaciones de poder entre los Estados en disputa influyen en el método de elección de resolución (Huth & Allee, 2006; Hensel, 2011). Wiegand y Powell (2009) señalan que es poco probable que el Estado más poderoso confíe y acepte juicios de terceros, mientras que los Estados con paridad de

poder relativa están más dispuestos a confiar en los resultados de resolución vinculantes.

No obstante, existe la posibilidad de que en cualquier punto durante una disputa territorial, los Estados reclamantes de soberanía amenacen y/o efectivamente realicen algún tipo de acción de fuerza que pueda desencadenar una escalada hacia un conflicto armado. En esta línea, Jong Kun Cho y Yong-Soo Eun (2017) han realizado una contribución reciente analizando el peso político de las disputas territoriales en las relaciones internacionales. Su trabajo se suma a la corriente de estudios que manifiestan que hay una tendencia decreciente a que las disputas territoriales se conviertan en guerras (McLaughlin Mitchell, 1999). Sin embargo ello no implica necesariamente una mayor tasa de resolubilidad de los conflictos.

En este sentido es importante considerar la opción de “perseverar en el reclamo territorial” como estrategia. Wiegand (2003) define la estrategia de perseverar como aquella que mantiene el reclamo o la defensa de la soberanía, evitando la oferta de concesiones territoriales al Estado contrario, pero tampoco buscando la escalada del conflicto, situando la disputa en punto muerto. “El aspecto clave de la estrategia perseverante es que ninguno de los Estados retira su reclamo de soberanía sobre el territorio en disputa<sup>6</sup>” (p. 20). Esta definición es similar al estado de Paz Negativa definido con anterioridad. La estrategia de preservar puede darse, tanto cuando los Estados no buscan la solución de la disputa sino su permanencia, como cuando las disputas están *atrincheradas* y por ende no se encuentra una vía de solución viable pero ninguno de los Estados participantes abandona la disputa, sobre esto profundizaremos en el siguiente apartado.

## El fenómeno de Atrincheramiento Territorial

Al analizar estadísticamente los efectos del tiempo en la probabilidad de resolución de disputas, Hassner (2007) considera que muchas de las disputas territoriales prolongadas sufrieron lo que él denomina *atrincheramiento*<sup>7</sup> caracterizándolo como el proceso mediante el cual las disputas se vuelven cada vez más resistentes a la resolución a lo largo del tiempo, marcadas por una mayor renuencia a ofrecer, aceptar o implementar compromisos o incluso negociar sobre el territorio.

La resistencia a la resolución, a lo que está asociada la perdurabilidad de las disputas territoriales prolongadas, implica que la relación entre una disputa territorial y el paso del tiempo es negativa, es decir que cuanto más tiempo dura una disputa menor será la probabilidad de que esa disputa se resuelva. Este postulado no desconoce que existen múltiples factores explicativos acerca de los cambios en el valor objetivo, tangible, de un territorio en disputa, (así como los cambios en las políticas de los

---

<sup>6</sup> Esto no significa que los tomadores de decisiones nunca participarán en intentos de solución. El escenario más probable es que se acuerden concesiones menores, en las cuales no se produce ningún cambio real en el status quo territorial. Por lo tanto, quienes toman las decisiones abandonan la mesa de negociaciones sin más o menos territorio del que tenían cuando llegaron

<sup>7</sup>El término *entrenched* cuya traducción es *atrincherado* también puede traducirse como *afianzado* ya había sido usado para caracterizar la tendencia a la irresolubilidad de los conflictos a lo largo del tiempo, tanto internacionales como domésticos. Véase Vuchinich & Teachman, 1993; Walter, 2003.



contendientes respecto del mismo). Sin embargo, su hipótesis busca dar cuenta del aumento de las dificultades que enfrentan los Estados cuando buscan resolver estas disputas a medida que ellas se prolongan en el tiempo.

Su propuesta de explicación para el atrincheramiento de disputas territoriales se basa en los cambios en la percepción de disputas. Su análisis sostiene que existen tres procesos cuya ocurrencia a lo largo del tiempo conduce al atrincheramiento de las disputas territoriales: a medida que estos conflictos maduran, la cohesión percibida del territorio en disputa aumenta, sus límites se perciben como más claramente definidos; y la disponibilidad de sustitutos para el territorio disminuye.

El primer proceso abarca la clarificación y el endurecimiento de los límites que definen el área en disputa, como pueden ser los pasos fronterizos o aduanas y la confección de mapas oficiales que incluyan la reivindicación del área disputada. El segundo proceso se da mediante la integración interna del área en disputa y su amalgamación al Estado Ocupante, lo cual vuelve difícil la posibilidad de dividir el área disputada como solución plausible de contentar a ambas partes en términos equitativos. El último proceso implica la fungibilidad, es decir la pérdida de pagos colaterales potenciales a medida que el territorio es investido de valor simbólico. Especialmente la retórica del legítimo retorno o sobre un territorio de soberanía perdida por parte del estado reclamante que agrega un elemento ideacional al proceso volviendo más difícil hallar algún tipo de bien o valor capaz de sustituir el territorio en disputa.

Para resumir, los tres procesos que contribuyen al atrincheramiento de la disputa a lo largo del tiempo son el endurecimiento de los límites, la integración dentro y en todo el territorio disputado y la imposibilidad de intercambiar el territorio por otro tipo de bien debido al aumento de su valor intangible. Este triple cambio en las percepciones no siempre frustra la resolución de disputas territoriales prolongadas, pero genera obstáculos cada vez mayores que deben ser superados por aquellos que buscan resolver tales conflictos.

Este fenómeno está fuertemente asociado al proceso de indivisibilidad del territorio, tal y como sostiene Hassner “la fuerza impulsora detrás del atrincheramiento de las disputas territoriales es el enigma de la indivisibilidad” (2004, p. 12). El fenómeno de la indivisibilidad es un tema crucial al hablar de disputas territoriales y su probabilidad de resolución. Wang (2014, p. 24) sostiene que las disputas interestatales son difíciles, si no imposibles de resolver, específicamente si cualquiera de las partes considera que lo que está en juego es indivisible, en la doble acepción de indivisibilidad como imposible de dividir en sí mismo y como imposible de enajenar, o dividir del propio Estado.

El problema de la indivisibilidad ha sido tratado desde diferentes perspectivas. La que se ha presentado hasta ahora está basada en lo que se conoce como perspectiva racionalista, que surge del trabajo de Fearon (1995) *Rationalis Explanation for War*, retomada por Haasner (2002; 2004; 2007) en su teoría del camino hacia la indivisibilidad de las disputas. Las teorías constructivistas añaden que la indivisibilidad del territorio está configurada por la identidad, la cultura y la historia y destacan que los



actores políticos pueden jugar un gran papel en la construcción y desconstrucción de la indivisibilidad percibida (Wang, 2014)<sup>8</sup>.

Toft (2006) sugiere que si una cuestión se ha hecho indivisible por un acto de voluntad (o por la acumulación de voluntades a lo largo de las generaciones), entonces “también puede hacerse divisible por un acto de voluntad” (p. 39). De manera similar, Goddard (2006) propone una teoría de legitimación de la indivisibilidad y argumenta que la indivisibilidad se construye a través del proceso de negociación. La autora citada sostiene que las estrategias de legitimación de la disputa que elaboran los actores implicados pueden ampliar el espacio de negociación al convencer a otros de su legitimidad y viceversa.

El mecanismo de la indivisibilidad de los conflictos territoriales es tan simple como generalizado, si bien la indivisibilidad afecta también a otras cuestiones sobresalientes en el marco del conflicto internacional, el territorio es a su vez uno de los elementos más fácilmente divisibles en términos materiales y más difícilmente divisibles en términos simbólicos, volviéndose paradigmático.

Como ya se señaló, Hassner (2007) argumenta que la resolución de una disputa territorial requiere que las partes acuerden la partición del territorio o estén dispuestas a ofrecer o aceptar pagos colaterales a cambio del territorio. Estas características, imposibles de encontrar en las disputas territoriales atrincheradas, solo serán factibles a partir de un cambio en las preferencias de ambas, o al menos alguna de las partes involucradas. Según el autor, este cambio puede ocurrir por razones exógenas o endógenas. En el primer caso, las percepciones de la disputa cambian en respuesta a los cambios en el entorno de la disputa, alterando “la paridad de poder, el valor del territorio o la identidad de las partes en la disputa” (Hassner, 2007, p. 137).

En el segundo escenario, la resolución de disputas territoriales se produce cuando los líderes influyentes logran reconstruir las percepciones del territorio en disputa entre sus poblaciones (Hassner, 2007, p. 137), algo similar a lo planteado por Goddard (2006). Para tener éxito, los líderes deben redefinir las características materiales y simbólicas del territorio en disputa de una manera que permita la partición, la redención o la compensación, es decir deben lograr “desatrincherar” el territorio antes de avanzar en la implementación de otras estrategias (sean pacíficas o no) de intentos de resolución. Por ende, el proceso del Atrincheramiento Territorial es un factor a tener en cuenta en los análisis sobre intentos de resolución de Disputas Territoriales Prolongadas. A continuación se evaluará su incidencia sobre la Cuestión Malvinas y sus efectos sobre las posibilidades de resolución.

## **La Cuestión Malvinas como Disputa Territorial Prolongada**

---

<sup>8</sup>Mientras que este argumento se basa en los valores socialmente construidos por una comunidad, Hensel señala que a menudo se argumenta que el territorio tiene “una importancia psicológica para las naciones que es bastante desproporcionada con su valor intrínseco, estratégico o económico”, y se considera que las disputas territoriales despiertan sentimientos de orgullo y honor con mayor rapidez e intensidad que cualquier otro tipo de problema. (Hensel, 2011, p. 10)

La disputa por las islas del Atlántico Sur, en especial las Malvinas, entre la República Argentina y el Reino Unido lleva casi 200 años y es una de las más antiguas disputas territoriales que sobreviven en el presente sin resolución. De hecho es considerada una de las más antiguas -o de larga duración existentes- con 189 años al 2021. Incluso se pueden contar 75 años desde su ingreso en la ONU como Territorio No Autónomo (1946) y 56 desde que se aprobó la histórica resolución 2065 de las Naciones Unidas llamando a los dos estados partes a negociar para su resolución.

Sin adentrarnos en la historia<sup>9</sup>, es importante señalar que en el caso de Malvinas la soberanía que se ejerce está en disputa y por ende está calificada de ambigua, por ser un caso presentado en el comité de descolonización de la Naciones Unidas, con un llamado a la negociación que implica el reconocimiento de la controversia de soberanía por parte de la comunidad internacional.

Su durabilidad hace de la Cuestión Malvinas un caso paradigmático para el estudio de las Disputas Territoriales Prolongadas ameritando su análisis en términos particulares. El criterio de “durabilidad” se extrae de Wiegand, quien sostiene que “Las disputas territoriales más antiguas son entre los Estados Unidos y Canadá (Machias Seal Island) a partir de 1832, y Argentina y el Reino Unido (Islas Falklands / Islas Malvinas), a partir de 1833 (2011, pág. 89).

Debido a estas características, el caso de Malvinas es citado como ejemplo en los estudios sobre Disputas Territoriales Prolongadas. Sin embargo su análisis como tal no se aborda sistemáticamente en ninguno de ellos. Tan solo se detalla en un breve artículo de Hensel y Mitchell McLaughlin, en el cual lo presentan como ejemplo del ICOW, donde se muestran los resultados de su investigación pero no se argumenta de forma contundente la valoración del índice de prominencia.

Para empezar, se señala que la disputa está catalogada<sup>10</sup> en el índice de prominencia del proyecto ICOW en el cual tiene asignada una valoración actual total de 8 puntos lo cual le asigna un rango de prominencia ALTO (disputas de 12 a 8). Como se detalla en el siguiente cuadro:

Valoración	Prominencia
Tangible	4/6
Intangible	4/6
	<b>8/12</b>

Fuente: elaboración propia en base a ICOW

<sup>9</sup>La historia, y la controversia sobre Malvinas se remontan a su descubrimiento pero el origen de la Disputa Territorial se encuentra en 1833 cuando los británicos ocupan las Islas por la fuerza sin reconocer la autoridad de las Provincias Unidas del Río de la Plata como herederas del territorio colonial español. Acto por el cual nuestra nación protestó desde ese mismo momento iniciando la larga historia de reclamos diplomáticos para su devolución (Arnaud, 2014).

<sup>10</sup>El reclamo territorial por Malvinas no entra en el conjunto de datos de la ICOW hasta 1841, cuando Argentina califica como un estado soberano de acuerdo con el sistema interestatal del COW. Si bien Hensel señala en el artículo que el reclamo argentino sobre las Islas Malvinas data de 1833, cuando las fuerzas británicas tomaron las islas de manos de su gobernador argentino.

La valoración tangible es de 4 puntos sobre 6, que presenta una variación aumentando 2 puntos a partir de 1976 cuando se considera que se pone en valor la existencia de recursos naturales económicos.

TANGIBLE	Territorio (Malvinas)
Recursos	2
Estratégico	0
Población	2
<b>Prominencia</b>	<b>6</b>

Fuente: elaboración propia en base a ICOW

En lo que hace a la medición de la prominencia del territorio en disputa, en términos tangibles se asignan 2 puntos por la presencia de Población: Las islas albergan una población permanente de varios miles de residentes y 2 puntos por la presencia de recursos económicos: “Las islas tienen hoy un valor de recurso claro, ya que las aguas cercanas contienen valiosas pesquerías y pueden contener extensos depósitos de petróleo o hidrocarburos, aunque no siempre fue así” (p. 279). El ICOW fecha el comienzo de la dimensión de los recursos en 1976 a razón del Informe Shackleton del Ministerio de Relaciones Exteriores británico en el cual se recomienda mantener el control sobre las islas debido a los recursos pesqueros presentes y las perspectivas de exploración petrolera.

Respecto al valor estratégico el ICOW considera que las islas “no tienen una ubicación estratégica, ya que no se encuentran cerca de las principales rutas de navegación y no contribuyen en gran medida a las capacidades militares argentinas o británicas<sup>11</sup> (Hensel & Mitchell McLaughlin, 2005, p. 279). Por lo tanto la puntuación de prominencia tangible otorgada por el ICOW es de 2 sobre 6 durante la mayor parte de su historia y de 4 de 6 a partir de 1976.

En el caso de la prominencia intangible la asignación de valor es la siguiente:

---

<sup>11</sup> En este punto es importante señalar que en esta investigación se ha encontrado una diferencia en esa valoración entre lo sostenido por Hensel en su artículo y lo que figura consignado en la base de datos del ICOW en la cual la valoración estratégica es de 2 puntos. Como en la base de datos no se aclara específica o señala el detalle de los mismos no hay una justificación aparente a este cambio. Se ha intentado entrar en contacto con el profesor Hensel y su equipo a este respecto pero de forma infructífera por ahora.

INTANGIBLE	Desafiante (Argentina)	Objetivo (RU)	Territorio (Malvinas)
Soberanía	1	1	2
Identitario	0	1	1
Territorio Nacional	1	0	1
<b>Prominencia</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

Fuente: elaboración propia en base a ICOW

Con respecto a la prominencia intangible, se sostiene que las islas se reclaman como parte del territorio nacional argentino, pero están gobernadas como una colonia de la corona británica, por ende tienen un punto como territorio nacional para Argentina, “a su vez tienen un valor de identidad para los británicos, ya que han sido poblados por ciudadanos británicos durante más de un siglo” (Hensel & Mitchell McLaughlin, 2005, p. 279). Lo cual otorga un punto para los británicos, y tanto Gran Bretaña como Argentina han ejercido soberanía sobre las islas en los últimos dos siglos: Argentina hasta 1833 y Gran Bretaña desde entonces lo que les da un punto más a cada uno.

Tanto Gran Bretaña como Argentina tienen, por tanto, dos puntos de prominencia intangible (Gran Bretaña por los lazos de identidad y soberanía actual, Argentina por el reclamo de la patria y la soberanía histórica (...)). Sumando lo tangible y puntajes intangibles juntos, el reclamo sobre las Malvinas/Falklands tiene un índice de prominencia total de 6 (de 12 posibles) para gran parte de su historia y 8 de 12 desde 1976. (Hensel & Mitchell McLaughlin, 2005, p. 279)

Tomando la valoración asignada por el ICOW es interesante resaltar algunas cuestiones. En primer lugar en torno a la valoración intangible, en relación a que las Islas no solo tienen un fuerte contenido simbólico para el pueblo argentino, sino que además se constituyó una formulación mítica en torno a su pérdida.

Si bien la reivindicación actual está atravesada el conflicto bélico de 1982, la reivindicación por la soberanía de las islas Malvinas está presente en el ideario nacional argentino desde mucho antes, incluso como parte fundante de la identidad argentina<sup>12</sup> desde la idea de la territorialidad nacional truncada. A su vez, como bien señala Atanasof:

La protesta inmediata de la Argentina en cuanto al uso de la fuerza para la ocupación claramente ilegal de una parte de nuestro territorio nacional, significó también el comienzo de la primera política de estado de nuestra nación, seguida

<sup>12</sup> Para mayor referencia de este tema: Bjerg, C., Gomez, F. y Soibelzon, M. F. (2010) “La construcción territorial de la República Argentina. Visiones de ganancias y pérdidas en el imaginario social e histórico argentino”, en Simonoff, A. (Comp.) La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, pp. 117-124; Escudé, C. (1988) “El nacionalismo territorial argentino”, en Perina, R. y Russell, R. (1988) Argentina en el Mundo (1973-1987). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 241-262; Ferrari, G. (1981) Esquema de política exterior argentina. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 18-28; Lacoste, P. (2003) La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 9-38 y 405-414.

con distintas formas e intensidades pero manteniendo vigente a lo largo del tiempo el legítimo objetivo de su recuperación (Atanasof, 2010, p. 7).<sup>13</sup>

Hay además una construcción simbólica de la causa Malvinas en términos regionales, que si bien fue alentada políticamente en torno a la estrategia de apoyos internacionales de latinoamericanización del reclamo, es previa y se instala en el imaginario de emancipación latinoamericana y de fraternidad de los pueblos hermanos contra una potencia extra regional.

En esa línea es relevante destacar que Wiegand utiliza el ejemplo de la Disputa por las Islas Malvinas como un caso de disputa prolongada debido a su valor intangible:

El reclamo por las islas es inherente a la identidad nacional de Argentina. En la Plaza de Mayo, justo enfrente del Palacio Presidencial en Buenos Aires, hay pancartas sancionadas por el gobierno que afirman que las Malvinas volverán a formar parte de la Argentina pronto y pantallas de banderas y mapas que muestran a las islas como argentinas (Wiegand, 2011, p. 24).

Por otro lado, en lo que hace a la caracterización de los atributos de valor tangible de la disputa de soberanía es necesario señalar que si bien se coincide en el surgimiento de la valuación positiva económica, tanto en términos de recursos hidrocarburíferos potenciales como ictícolas, no se considera acertada la evaluación del enclave como sin valoración estratégica. Esta caracterización de “irrelevancia estratégica” se ha sostenido por más de un autor de esta corriente teórica, muchos de ellos basados en el índice de prominencia del ICO. Sin embargo existen muchas corrientes de investigación, especialmente de autores argentinos y latinoamericanos que consideran a las islas de alto valor estratégico<sup>14</sup> (Arnaud, 2014; Atanasof, 2010; Dario, 2015; Taiana, 2010) en el marco del sistema del Atlántico Sur (Godoy, 2010; Eller & Quintana, 2017). El valor estratégico se pone de manifiesto, a su vez, por los posicionamientos de los grandes poderes en el mar, destacándose el traslado de la comandancia marítima del Reino Unido en el Atlántico Sur a la Base instalada en Malvinas en el año 2003.

Según García, Malvinas no es solo el territorio que permite asegurar un control estratégico del Estrecho de Magallanes sino también “una puerta de acceso privilegiada hacia la Antártida” (García, 2017, p. 47). En la misma línea Llorens y Pintore aseguran que “el territorio malvinense, como base de la presencia británica en esta región, vecina al paso natural entre el Atlántico y el Pacífico se constituye así en el trampolín necesario para lanzar la exploración y la explotación de los recursos naturales de la Antártida (Llorens & Pintore, 2013, p. 188).

A este respecto, Eller y Quintana sostienen que “el lugar geográfico en donde se encuentra ubicado también es un lugar privilegiado. No solamente es importante para Argentina, sino para toda Sudamérica e inclusive Latinoamérica (Eller & Quintana, 2017, p. 114). Biangardi, por su lado, sostiene que durante el siglo XIX todas las potencias marítimas procuraban la obtención de enclaves geográficos capaces de ofrecer refugio, mantenimiento y reabastecimiento de sus flotas (Biangardi Delgado, 2017, p. 271), a lo que el Embajador Arnaud agrega que en el Atlántico Sur:

Los países se rigen por la necesidad, el interés y la codicia. A principios del siglo XIX existía un gran interés por el atlántico Sur motivado por los mismos

<sup>13</sup> Diputado Nacional, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores (2010-2012)

<sup>14</sup> Para ampliar sobre el tema se recomienda: Altieri, M. A. (2020) (pp. 65-85).

objetivos, con sus variantes, que hoy existen: estratégicos, alimentos y fuentes de energía (Arnaud, 2014, p. 7).

Por ende, es plausible coincidir con Darío cuando señala que la presencia británica en el Atlántico Sur, incluyendo la posesión compartida con Estados Unidos de la Isla de Ascensión, y con el dominio colonial de Santa Helena, Tristan de Acunha, las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur:

le da un control sobre el pasaje de Drake y el estrecho de Magallanes, la vía alternativa al Canal de Panamá para comunicar el océano Atlántico y el Pacífico. Además, le otorga un carácter de país ribereño en la región y lo proyecta hacia la Antártida (Darío, 2015, p. 8).

De este análisis se desprende que la Cuestión Malvinas es un caso prominente de Disputa Territorial Prolongada. Esto se debe no solo a su perdurabilidad, sino también por los altos valores asignados al territorio por los actores involucrados, no solo en base a la evaluación realizada por el ICOW -que ya de por sí la considera una disputa de prominencia alta- sino además agregando la importancia estratégica y geopolítica de su entorno, tal y como se ha detallado. De por sí estas valoraciones por parte de ambos estados, ocupante y reclamante de soberanía, contribuyen a sostener la disputa en el tiempo. Sin embargo, es plausible considerar otro factor de incidencia que es el proceso de Atrincheramiento Territorial.

Como se ha señalado el Atrincheramiento Territorial se debe fundamentalmente al aumento de la tangibilidad de los límites, la imposibilidad de particionar el territorio como solución y a la reducción de la fungibilidad, es decir la pérdida de pagos colaterales potenciales. A partir de estos parámetros es posible señalar algunas cuestiones referidas al caso de investigación que podrían explicar, en parte, su larga permanencia a través del tiempo.

En cuanto al atrincheramiento referido la tangibilidad de las fronteras, ha cumplido un rol clave en el caso de Malvinas: una de las decisiones unilaterales del gobierno del Reino Unido luego de la guerra de 1982, sobre la zona económica de las Islas Malvinas, fue su ampliación a 320 km en torno a las islas. De esta manera, el gobierno británico dispuso de la autorización unilateral de explotar estas aguas, estableciendo la Zona de Conservación Interior de las Malvinas (*Falklands Interim Conservation Zone*), permitiéndose vender licencias de pesca. Años más tarde, se extendió esta “zona de conservación” llevándola 200 millas marítimas, a través de la nueva Zona de Conservación Exterior de las Malvinas (*Falklands Outer Conservation Zone*) (Eller & Quintana, 2017, p. 116). De forma similar ha sucedido con los hidrocarburos y su explotación, lo cual se vio reforzado luego del fracaso del diálogo derivado de los acuerdos de Madrid<sup>15</sup>.

Como señala Hassner, la clarificación de los límites también aumenta la probabilidad de conflicto a través de la fricción que puede darse en los bordes: “Dado

---

<sup>15</sup>Los Acuerdos de Madrid (1989/90), entre la Argentina y el Reino Unido, reanudaron los vínculos bilaterales -bajo la fórmula de reserva de derechos-, creándose las comisiones de Pesca y Petróleo, entre otras. Sin embargo, las acciones unilaterales británicas no cesaron. En lo referente su Zona de Conservación, la misma se amplió a 1.800.000 km<sup>2</sup> aprox., logrando una expansión marítima sin precedentes. En este marco y denunciando que los acuerdos de Madrid solo beneficiaban al Reino Unido, Argentina derogó los acuerdos de colaboración incluían la exploración de las riquezas del mar.



que los Estados son conscientes de las percepciones de los límites de los otros, se les hace más difícil ignorar los compromisos en áreas previamente no demarcadas” (2007, p. 116). Esta situación que ocurre permanentemente en el monitoreo y ocupación del espacio marítimo en torno a las islas. En este sentido la reciente oficialización del mapa bi continental de la República Argentina que incluye la plataforma continental y la demarcación del mar territorial es otro factor que impacta en el atrincheramiento, de la misma forma que las disputas permanentes por la toponimia.

Asimismo, la imposibilidad de compartir y/o de intercambiar el territorio por otro tipo de bien, implican un doble proceso de atrincheramiento relacionado con la percepción de indivisibilidad, tal y como la hemos definido previamente en su doble acepción. Por un lado, indivisible en sí misma e indivisible de mí mismo, lo cual implica la fungibilidad del bien. Por otro lado se vuelve imposible de intercambiar por cualquier otro tipo de bien o pago colateral. Según Hassner, el proceso de indivisibilidad está relacionado con las percepciones intersubjetivas de la cohesión del territorio, lo que lleva a la población a concebir el territorio en disputa como cada vez más indivisible de su tierra natal. “Cuando el territorio se percibe como insustituible, los contendientes invierten en su unidad y defensa, lo que conlleva mayores sacrificios que, a su vez, aumentan aún más el valor percibido del territorio”. (2004, p. 12)

Como se señaló previamente, el valor intangible de las Islas Malvinas es sumamente alto para Argentina, vinculado al relato mítico del “legítimo retorno” y de cercenación de la patria que imposibilita optar por soluciones que incluya ceder o dividir el territorio de alguna manera. Además, en el caso de Malvinas el conflicto armado funcionó como aglutinador<sup>16</sup> del sentimiento nacional en rededor de la argentinidad de la “hermanita perdida”<sup>17</sup>. En este sentido Hassner sostiene que “las guerras iniciadas por los Estados reclamantes de soberanía y no ganadas solo han afianzado el sentido de pertenencia de los pobladores de los territorios con el estado ocupante, y también refuerza el valor sentimental para la población del Estado ocupante”. (Hassner, 2004, p. 19). Este autor agrega, mencionando el caso de Malvinas como ejemplo de su teoría, que “la guerra de las Malvinas/Flaklands enfrentó a Gran Bretaña contra Argentina en 1982, 150 años después del inicio oficial de la disputa” (Hassner, 2007, p. 131).

Estas construcciones simbólicas que se han desarrollado y reforzado a lo largo de la historia han mitificado el origen mismo de la controversia y han constituido al territorio perdido en términos materiales como parte integrante de la nación en términos simbólicos, lo que ha generado la imposibilidad de renunciar a su reincorporación al territorio nacional desde la concepción de indivisibilidad ontológica. El papel de las percepciones en el atrincheramiento de disputas territoriales sugiere que la resolución de disputas requerirá que ambas partes olviden las nociones de indivisibilidad a favor de

---

<sup>16</sup> Es plausible considerar que un proceso similar se dió en relación al cierre de la frontera por parte del gobierno de Franco.

<sup>17</sup> La metáfora de las islas como “hermanita perdida” es una constante y el precursor fue José Hernández en un artículo que publicó en el diario El río de la Plata en noviembre de 1869 en el que concibe a las Islas como parte del cuerpo de la nación que ha sido robado. Lease Marcaletti, 2013, p. 88)

dividir el territorio o que una parte renuncie por completo a sus reclamos sobre el territorio.

Desde esta caracterización se considera que el proceso de Atrincheramiento Territorial de la Cuestión Malvinas tiene una incidencia negativa en sus posibilidades de resolución. Como se ha expuesto, además del valor tangible evaluado tanto en términos económicos como estratégicos. Argentina, como estado reclamante de soberanía, lo considera una demanda de integridad territorial y le asigna un alto grado de valoración intangible. Mientras que en el caso del Estado Ocupante, El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el valor que le otorga como disputa en términos intangibles se desprende de la existencia de población británica habitando el territorio. Desde esta lógica, no resulta factible que alguno de los dos acepte renunciar al territorio o dividirlo como parte de una solución posible a la Disputa de Soberanía.

## **Conclusiones**

Este artículo problematizó las dificultades de resolución de las disputas territoriales prolongadas optando por analizar la Cuestión Malvinas como caso paradigmático e incorporando el concepto de Atrincheramiento Territorial.

En resumen, la Cuestión Malvinas puede ser caracterizada como una Disputa Territorial Prolongada con un alto grado de valor intangible para el Estado Reclamante de Soberanía, Argentina, pero también, aunque en menor medida, para el Estado Ocupante, el Reino Unido. En el caso de Argentina esta asignación recae en la retórica del legítimo retorno a un territorio que fue originariamente propio y hoy se encuentra cercenado pero que se continúa concibiendo como parte integrante de la patria, ya que para Argentina está en juego su derecho a la integridad territorial. En el caso de Reino Unido, el valor intangible está dado por la presencia de población británica asentada en el territorio y también en términos de prestigio. En cuanto al valor tangible, el territorio tiene una alta valoración en términos económicos, y, este trabajo considera, que también cuenta con una alta valoración estratégica. Esta ponderación combinada genera una configuración de la disputa que la vuelve extremadamente difícil de resolver, más allá de que la política exterior argentina haya logrado mantener vigente el reclamo mediante la estrategia de perseverar y haciendo énfasis de los foros internacionales y los apoyos regionales a tal fin.

Esta explicación resulta de especial interés en el marco de los estudios sobre intentos de resolución de disputas territoriales, ya que los análisis sobre las estrategias de los estados y la opción por medios (pacíficos o mediante el uso de la fuerza) dejan de lado la gran cantidad de disputas territoriales donde la opción de perseverar está dada no como estrategia sino como una configuración posible debido a que la combinación de las capacidades, identidades y preferencias de los jugadores dificultan los movimientos hacia la resolución. Resolver disputas territoriales atrincheradas no es imposible, pero si extremadamente difícil ya que requiere no solo de la voluntad de los Estados involucrados sino también de la intervención sobre los factores que causan el atrincheramiento para revertir sus efectos. De allí que la propuesta de analizar el atrincheramiento territorial no solo es novedosa, sino que plantea cuestiones cruciales respecto a las estrategias de Política Exterior referidas a las Disputas territoriales Prolongadas.

Este artículo no es más que un avance de investigación que propone a la comunidad académica de las relaciones internacionales interesada en los conflictos territoriales la evaluación y el análisis de la Cuestión Malvinas desde una óptica poco estudiada que, se espera sean de utilidad y abra nuevas líneas de investigación y debate.

## Bibliografía

Altieri, M. A. (2020). Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico. En E. Magnani, & M. Barreto, *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional* (págs. 65-85). Rosario: UNR Editora.

Arnaud, G. (2014). Malvinas, Atlántico Sur y Antártida. La realidad actual. *Anales de la Academia Nacional De Ciencias de Buenos Aires: Ciclo Ciencia y Visión del Mundo del Instituto de Investigación y Desarrollo Amílcar Argüelles*, (págs. 1-28). Buenos Aires.

Atanasof, A. (2010). Malvinas: el gran desafío del Parlamento Argentino en el año del Bicentenario. En A. Romero, *La Cuestión Malvinas en el marco del Bicentenario* (págs. 7-8). Buenos Aires: Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Cho, J. K., & Eun, Y.-s. (2017) ¿Qué nos dice la teoría de las relaciones internacionales sobre las disputas territoriales y su resolución? *Cross Mark*, 142-159.

Baquadano, M. E., Romanutti, V., Chapunov, T., & Bianchimano, F. (2017). Crítica a la Teoría de la Autodeterminación bajo la regla de las grandes potencias. En A. B. Bologna, *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro* (págs. 185-210). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Battaglino, J. (2012). La estrategia de Regionalización del Conflicto Malvinas. La guerra de Malvinas, treinta años después Conflicto, salidas del conflicto, cambios políticos, representaciones.

Bennett, A., & Elman, C. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170-195.

Berasategui, V. (2017). Malvinas: un nuevo enfoque en la relación con el Reino Unido. En A. B. Bologna, *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro* (págs. 27-37). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Biangardi Delgado, C. A. (2017). Malvinas, Una Estrategia Posible. En A. B. Al., *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano, pasado, presente y futuro*. (págs. 271-291). La Plata: Universidad Nacional de la Plata.

Bologna, A. B. (Julio-septiembre de 1982). Los Derechos Argentinos sobre las Islas Malvinas. *Revista de Estudios Internacionales*, 3(3), 799-813.

Bologna, A. B. (Julio-Diciembre de 2012). El tratamiento del conflicto de las Islas Malvinas Georgias del Sur y Sándwich del Sur en la Unasur. *Humania del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, africanos y Asiáticos.*, Año 7(13), 99-118.

Bologna, A. B. (2017). *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Bosoer, F. (2007). *Malvinas Capitulo Final (I), Guerra y diplomacia argentina (1942-1982).* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Cardona, D. V. (julho/dezembro de 2013). Disputas territoriales con el capital, las subordinaciones, paradigmas y modelos de desarrollo. *Nera*, 16(23).

Crescenzi, M. J., Kadera, K. M., & McLaughlin Mitchell, S. (2003). Practicing Democratic Community Norms: Third Party Conflict Management and Successful Settlements. *American Political Science Association's Meeting* (págs. 1-45). Philadelphia: APSA.

Dario, L. (2015). *La segunda Guerra de Malvinas: la disputa por los recursos pesqueros.* Buenos Aires: Tesis para acceder al título de Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales de las Universidades de San Andres, Flacso Argentina y de Barcelona.

Diehl, P. F., Goertz, G., & Owsiak, A. P. (2017). Border settlement and the movement toward and from negative peace. *Conflict Management and Peace Science*, 34(2), 176–193.

Dodds, K. (2012). Stormy waters: Britain, the Falkland Islands and UK–Argentine relations. *International Affairs*, 88(4), 683–700.

Eller, M. J., & Quintana, P. (2017). La Importancia Geopolítica del Atlántico Sur. A 50 años de la resolución 2065. En A. B. al., *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano, pasado, presente y futuro* (págs. 113-138). La Plata: Universidad Nacional de la PLata.

Fearon, J. D. (Summer de 1995). Rationalis explanation for War. *International Organization*, 49(3), 379-414.

Fernandes, B. (2007). Entrando nos territórios do Território. En E. T. PAULINO, & J. E. FABRINI, *Campesinato e territórios em disputa* (págs. 273-301). São Paulo: Expressão Popular.

Fino, L. O., & Pezzano, L. (2013). Malvinas y la Libre Determinación de los Pueblos. En Anónimo, *Malvinas en la universidad: concurso de ensayos 2012* (págs. 14-36). Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias.

Goddard, S. E. (winter de 2006). Uncommon Ground: Indivisible Territory and the Politics of Legitimacy. (b. T. Foundation, Ed.) *International Organization*, 60, 35-68.

Godoy, R. (2010). En defensa de los intereses argentinos en el Atlántico Sur. En A. R. (compilador), *La Cuestión Malvinas en el marco del Bicentenario* (págs. 9-11). Buenos Aires: Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Gorenstein, S., Landriscini, S., & Ortíz, R. (2019). Re-primarización y disputas territoriales. Casos paradigmáticos en la Argentina reciente. *Realidad Económica*, 9-34.

Hassner, R. E. (August de 2002). The Path to Indivisibility: A Study of the Israeli-Syrian Dispute over the Golan Heights. *Paper presented at the APSA Annual Meeting*. Boston M.A: Stanford University.

Hassner, R. E. (August de 2004). The Path to Indivisibility: Time and the Entrenchment of Territorial Disputes. *Department of Political Science University of California*. Berkeley.

Hassner, R. E. (2007). Correspondence: Intractability of Territorial Disputes. Ron E. Hassner Replies. *International Security*, 32(3), 198 - 201.

Hassner, R. E. (Winter de 2007). The Path to Intractability: Time and the Entrenchment of Territorial Disputes. (2. b. Technology, Ed.) *International Security*, 31(3), pp. 107–138.

Hensel, P. R. (2001). Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816–1992. (I. S. Association., Ed.) *International Studies Quarterly* (45), 81–10.

Hensel, P. R. (2011). Territory: Geography, Contentious Issues, and World Politics. *Paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association*, (págs. 1-44). Montreal.

Hensel, P. R. (2011). The Evolution of Territorial Claims and Armed Conflict between Neighbors. *Annual Meeting of the International Studies Association*, (págs. 1-24). Montreal.

Hensel, P. R., & McLaughlin Mitchell, S. (2017). From territorial claims to identity claims: The Issue Correlates of War (ICOW) Project. *Conflict Management and Peace Science*, 34(2), 126–140.

Hensel, P. R., & Mitchell McLaughlin, S. (2005). Issue indivisibility and territorial claims. *GeoJournal*, 64, 275-285.

Hope, A. F. (1983). Sovereignty and Decolonization of the Malvinas (Falkland) Islands. *Boston College International and Comparative Law Review*, 6(2), 391-446.

Huth, P. K., & Allee, T. L. (2006). The Pursuit of Legal Settlements to Territorial Disputes. (P. S. (International), Ed.) *Conflict Management and Peace Science* (23), 285-307.

Huth, P., & Allee, T. (2002). *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kohen, M., & Rodríguez, F. (2016). *Las Malvinas, entre el derecho y la historia*. Buenos Aires: EUDEBA.

Llorens, M. P., & Pintore, E. J. (2013). Malvinas y su proyección continental: la Cuestión Malvinas e Islas del Atlántico Sur y su proyección sobre la Antártida Sudamericana como problema continental. En Anónimo, *Malvinas en la universidad: concurso de ensayos 2012* (págs. 178-192). Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias.

McLaughlin Mitchell, S. (1999). Beyond territorial contiguity: Issues at state in democratic militarized interstate disputes. *International Studies Quarterly*, 43(1), 169–183.

Moreyr, A., & Balazote, A. (2005). Disputas territoriales y control de recursos hídricos en parajes de la localidad de San Martín de los Andes. En J. C. Radovich, *Disputas Territoriales y Conflictos Interétnicos en Brasil y Argentina*.

Natalucci, A. L. ((julio diciembre de 2012). Políticas sociales y disputas territoriales El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3).

Pastorino, A. (2013). *Malvinas, el derecho de libre determinación de los pueblos y la población de las islas*. Buenos Aires: Eudeba.

Pastorino, A., Alvarez, M., & Rosa, G. (2015). *Colonialismo en el Siglo XXI “La estrategia del imperio para mantener la ocupación de las Malvinas”*. La Plata: Edulp.

Poó, C. M. (2013). Malvinas: Decálogo de un despojo. En Anónimo, *Malvinas en la universidad: concurso de ensayos 2012* (págs. 220-247). Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias.

Reis, M. J., Radovich, C. J., & Balazote, A. (2005). Disputas territoriales, conflictos étnicos y en el MERCOSUR. En J. C. Radovich, *Disputas Territoriales y Conflictos Interétnicos en Brasil y Argentina*.

Simonoff, A. (Julio-Diciembre de 2012). Una tabula rasa con el pasado: Las estrategias argentinas hacia las Malvinas desde la recuperación de la democracia (1983-2012). *Humana del Sur*, Año 7(13), 15-38.

Simonoff, A. (2017). Construyendo la negociación hacia Malvinas: la sanción de la resolución 2065 y su significado histórico. En A. B. Bologna, *Malvinas y la construcción de un reclamo soberano: pasado, presente y futuro* (págs. 258-269). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Taiana, J. (2010). La Cuestión de las Islas Malvinas en el año del Bicentenario. En A. R. (compilador), *La Cuestión Malvinas en el marco del Bicentenario* (págs. 13-14).



Buenos Aires: Observatorio Parlamentario Cuestión Malvinas, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Toft, M. D. ((January–March de 2006). Issue Indivisibility and Time Horizons as Rationalist Explanations for War. (C. ©. Group, Ed.) *Security Studies*, 15(1), 34–69.

Vasquez, J. A., & Senese, P. D. (2006). Rivalry, Territorial Disputes, and the Probability of War: Testing for Interactions. *Paper prepared for presentation at the annual meeting of the International Studies*, (págs. 1-37). San Diego.

Walter, B. F. (2003). Explaining the Intractability of Territorial Conflict,. *International Studies Review*, 4(1), 137–153.

Wang, K. (2014). *Rethinking Chinese Territorial Disputes: How the Value of Contested Land Shapes Territorial Policies* (University of Pennsylvania ScholarlyCommons ed.). (P. A. Dissertations, Ed.) Pennsylvania: Penn.

Wiegand, K. E. (2003). The Role of Crises in Territorial Dispute Bargaining. *Annual Meeting of the American Political Science Association*, (págs. 1-27). Durham: Department of Political Science, Duke University.

Wiegand, K. E. (2011). *Enduring Territorial Disputes, Strategies of Bargaining, Coercive Diplomacy, and Settlement*. Athens, Georgia: University of Georgia Press.

Wiegand, K. E., & Dreyer, D. R. (2010). Maltidimensional Rivalry: Issue Accumulation, Linktages, and Coercitive Diplomacy. *International Studies Association Annual Conference*. New Orleans.

Wiegand, K. E., & Powell, E. J. (2009). Past Experience and Methods of Territorial Dispute Resolution. *American Political Science Association Annual Conference*. Toronto.

## **O Posicionamento argentino frente ao Oriente Médio: Os discursos de Cristina Fernández de Kirchner nas Nações Unidas (2012-2015)**

**Beatriz Bandeira de Mello Souza e Silva\***

**Resumo:** Manifestações reformistas pró-democracia no Oriente Médio atingiram seu ápice em 2011. Estes movimentos, conhecidos como Primavera Árabe, geraram conflitos que motivaram uma intervenção de forças militares do Ocidente na região. Na Argentina, a agenda externa de Cristina Kirchner foi perpassada por estas questões. O objetivo deste artigo é identificar a posição do governo argentino em relação a tais acontecimentos e como a estratégia adotada dialogou com aspectos tradicionais da política externa argentina. O método utilizado foi a Análise de Conteúdo dos discursos realizados pela presidente Cristina Kirchner na Assembleia Geral da ONU entre 2012 e 2015. Os resultados preliminares indicam que a Argentina se manteve alinhada à agenda de segurança internacional, embora tenha assumido um tom crítico sobre a atuação dos EUA e aliados. Também foram pautadas a ausência de soluções diplomáticas para resolução dos conflitos, o papel do Conselho de Segurança e a necessidade de sua reforma.

**Palavras-Chave:** Argentina; Discursos; Kirchner; Oriente Médio; Política Externa

**Title:** Argentina's position on the Middle East: Cristina Fernández de Kirchner's speeches at the United Nations (2012-2015)

**Abstract:** Pro-democracy reformist demonstrations in the Middle East reached their peak in 2011. These movements, known as the Arab Spring, generated conflicts that motivated an intervention by Western military forces in the region. In Argentina, Cristina Kirchner's external agenda has been permeated by these issues. The purpose of this article is to identify the position of the Argentine government in relation to such events and how the strategy adopted dialogued with traditional aspects of Argentine foreign policy. The method used was Content Analysis of speeches made by President Cristina Kirchner at the UN General Assembly between 2012 and 2015. Preliminary results indicate that Argentina has remained aligned with the international security agenda, although it has taken a critical tone on the performance of the USA and its allies. The absence of diplomatic solutions for conflict resolution, the role of the Security Council and the need for reform were also noted.

**Keywords:** Argentina; Speeches; Kirchner; Middle East; Foreign Policy

**RECIBIDO:** 9 de marzo de 2021; **ACEPTADO:** 22 de abril de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Estudante de Doctorado en Relaciones Internacionales en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Magíster y Licenciada en Ciencia Política por la Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Investigadora del Grupo de Relaciones Internacionales y Sur Global (GRISUL – UNIRIO), del Laboratorio de Estudios sobre Regionalismo y Política Exterior (LeRPE-UERJ) y del Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina (GIPEA-UBA). [beatriz\\_bmss@hotmail.com](mailto:beatriz_bmss@hotmail.com)

## Introdução

Em dezembro de 2010, o protesto do comerciante Mohamed Bouazizi contra a corrupção do governo na Tunísia foi o estopim para uma série de levantes populares no norte da África e no Oriente Médio. A *Revolução de Jasmim* provocou a deposição de Zine El Abidine Ben Ali, então presidente da Tunísia, e deu fôlego a outros movimentos pró-democracia que rapidamente se espalharam pela região. Posteriormente classificadas como *Primavera Árabe*, as revoltas atingiram seu ápice em 2011 em países como Líbia, Egito, Bahrein, Marrocos e Iêmen, provocando uma série de transformações políticas e sociais significativas.

Estes movimentos expuseram sociedades excludentes, marcadas pela falta de integração política e social e especialmente atravessadas pelos efeitos da crise econômica de 2008 que tornaram ainda mais negativos os indicadores macroeconômicos da região (Lynch, 2014; Paredes Rodríguez, 2016). Achcar (2020) aponta que as reformas neoliberais afetaram negativamente os países árabes gerando “taxas mais lentas de crescimento econômico” e altos índices de desemprego, principalmente entre os jovens. De acordo com Lynch (2014), os movimentos iniciais da Primavera Árabe foram bem-sucedidos, pois souberam incorporar setores sociais até então distantes da vida política, particularmente a classe média urbana que se viu afetada pelo acirramento da desigualdade econômica.

A reação em cadeia contra a corrupção, autoritarismo e patrimonialismo dos regimes árabes criou junto às demandas pelo alargamento dos direitos sociais e políticos, uma narrativa a favor da dignidade humana e da ampliação de espaços democráticos que rapidamente ganhou espaço nos meios de comunicação internacionais e regionais, com destaque para a atuação da rede Al-Jazeera (Lynch, 2014). O uso de redes sociais como *Twitter*, *Facebook* e *blogs* também foi essencial para a rápida adesão de jovens aos protestos e difusão de informações em caráter transnacional (Lynch, 2014; Paredes Rodríguez, 2016).

A reação dos governos aos protestos, no entanto, foi diferente em cada país. De acordo com Lynch (2014), em um primeiro momento os líderes não mostraram muita resistência, como nos casos de Tunísia e Egito que tiveram seus presidentes depostos; ao longo do tempo e no decorrer dos acontecimentos, alguns governos buscaram cooptar os movimentos através de concessões políticas pouco expressivas e aumento dos gastos públicos, como no caso de Marrocos e Arábia Saudita; outros, ainda, recorreram à repressão violenta dos manifestantes, como na Líbia e na Síria, o que provocou forte e imediata reação da comunidade internacional (Lynch, 2014).

No Oriente Médio, em particular, o papel de atores e fatores internacionais é importante devido a centralidade geopolítica da região e a longa tradição de envolvimento estrangeiro em sua política interna, principalmente dos Estados Unidos (Lynch, 2014; Achcar, 2020). No caso da Primavera Árabe, as reações variaram ao longo do tempo. O sentimento inicial beirou a surpresa tamanha rapidez dos eventos, sobretudo no Egito, um país considerado politicamente estável para o Ocidente. A surpresa logo se transformou em preocupação com “um possível desequilíbrio de poder regional” e o crescente intervencionismo militar patrocinado por Estados Unidos, Reino Unido e França - materializado em incursões da Organização do Tratado do Atlântico

Norte (OTAN) autorizadas por resoluções do Conselho de Segurança<sup>1</sup> (Paredes Rodríguez, 2016, p. 23).

Nos países sul-americanos, as revoltas foram acompanhadas com profunda apreensão. No início dos anos 2000 as duas regiões promoveram uma aproximação política, econômica e cultural em parte motivada pela ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina. Destaque para as Cúpulas América do Sul-Países Árabes<sup>2</sup> (2005, 2008 e 2012) que buscaram aprofundar a cooperação Sul-Sul e o intercâmbio comercial birregional (Vagni, 2009).

Na Argentina, em particular, a intensificação dos conflitos no Oriente Médio ocorreu de maneira simultânea à transição entre o primeiro e o segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner. A belicosidade dos conflitos levou o governo argentino a adotar, em um primeiro momento, posição de neutralidade. Logo depois, a presidenta fez críticas ao intervencionismo militar do Ocidente e particularmente à postura unilateral dos Estados Unidos sob a administração de Barack Obama.

Dado o contexto, o objetivo deste artigo<sup>3</sup> é identificar a posição da Argentina, sob a administração de Cristina Fernández de Kirchner (CFK), em relação aos conflitos no Oriente Médio e Norte da África. Além disso, mostrar como a estratégia adotada pelo kirchnerismo dialogou com aspectos tradicionais da Política Externa Argentina (PEA). O período analisado contempla o início da Primavera Árabe, entre o final de 2010 e o início de 2011, até a eclosão da Guerra Civil na Síria<sup>4</sup>. A metodologia utilizada será a Análise de Conteúdo (AC) dos discursos oficiais realizados pela presidenta da República na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) entre 2012 e 2015, apoiada nos comunicados emitidos pelo *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* (MREYC) e na bibliografia especializada.

De acordo com Costa da Silva (2017, p. 6) a importância dos discursos está no fato de seu “conteúdo apresentar os parâmetros da política externa” e “explicitar a posição do Estado perante as questões internacionalmente pertinentes”. Cabe ressaltar que, ao contrário da Análise de Discurso (AD), a Análise de Conteúdo (AC) tem como objetivo levantar “informações, intentos, propriedades e peculiaridades” presentes no

---

<sup>1</sup>Na Líbia, a mudança de regime foi apoiada por uma intervenção militar da OTAN aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU através da Resolução 1973 com abstenções de Rússia e China

<sup>2</sup>Escreve Vagni (2009) que “a organização da Cúpula ASPA começou a gestar-se durante visita oficial do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva a cinco países árabes (Síria, Líbano, Emirados Árabes, Egito e Líbia) no final de 2003”.

<sup>3</sup>Este trabalho é um desdobramento da dissertação *Discursos, presidentes e política externa: a agenda internacional de Néstor e Cristina Kirchner na Argentina (2003-2015)* apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UNIRIO (PPGCP-UNIRIO) em julho de 2020 para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

<sup>4</sup>A Guerra Civil na Síria tem sua origem nos conflitos entre apoiadores do regime de Bashar al-Assad e rebeldes que se opunham ao regime em prol do estabelecimento de uma transição democrática e pacífica de poder. Um dos principais grupos de oposição ao regime sírio foi o Exército Livre da Síria formado por desertores e militares. No contexto internacional, China e Rússia figuram entre os principais apoiadores de Bashar al-Assad enquanto os Estados Unidos apoiaram os rebeldes.

material de análise bem como suas “relações com os contextos históricos e conjunturais do recorte analítico pesquisado” (Costa da Silva, 2017, p. 3).

Segundo Laurence Bardin (2011), a AC abrange iniciativas de “explicitação e sistematização” do conteúdo das mensagens e tem como objetivo “a elaboração de deduções lógicas e justificadas a respeito da origem dessas mensagens” (Bardin, 2011 citado em Cappelle, Lopes Melo e Gonçalves, 2003). Tal método oscila entre o *rigor da objetividade* e a *fecundidade da subjetividade* ao aliar contagem e inferências realizadas pelo próprio pesquisador. Neste artigo duas ferramentas foram utilizadas para auxiliar o processo interpretativo da análise: a frequência e a nuvem<sup>5</sup> de palavras geradas pelo software MAXQDA<sup>6</sup>.

Isto posto, o presente artigo se divide da seguinte maneira: a presente introdução seguida de um breve histórico sobre as relações Argentina-Oriente Médio e principais tópicos da agenda; depois as principais características da política externa de Cristina Fernández de Kirchner em seus dois mandatos e a análise do conteúdo dos discursos presidenciais na AGNU. Por fim, as considerações finais.

### Antecedentes: da equidistância ao equilíbrio

As relações da Argentina com o Oriente Médio são marcadas por uma série de questões na agenda de política externa. Segundo Paredes Rodríguez (2016, p.99) a região “passou de momentos de escassa ou nula atenção a outros de uma maior significação” de acordo com os temas, restrições e incentivos provenientes dos contextos doméstico e internacional. Desde o processo de redemocratização nos anos 1980, a relação de Buenos Aires com o mundo árabe buscou estar associada à estratégia de inserção internacional adotada pelo país.

Durante o governo de Alfonsín, a opção por uma inserção internacional autônoma e “terceiromundista”, sobretudo em questões comerciais, promoveu uma maior aproximação com os países árabes através do Movimento de Países Não-Alinhados. A diplomacia de Alfonsín adotou um padrão de *equidistância racionalizada*, mantendo uma atuação restrita à burocracia da chancelaria e ao posicionamento pragmático nas Nações Unidas em relação ao Oriente Médio (Paredes Rodríguez, 2010, pp. 102-103).

Nas palavras do ex-Ministro de Relações Exteriores Dante Caputo, a equidistância racionalizada significava não tomar partido por algum dos protagonistas no conflito Israel-Palestina, tentando encontrar uma fórmula capaz de satisfazer os interesses de cada parte sem prejuízo de entrar em uma aberta exposição. O marco geral da atuação argentina no período ficou sintetizado na frase “paz justa e permanente” (Paredes Rodríguez, 2010, p. 103).

No âmbito comercial, os países árabes responderam por parte da exportação de produtos primários e de baixo valor agregado da Argentina, sendo a relação pautada por

---

<sup>5</sup> A nuvem de palavras é uma representação gráfica e visual que mostra o grau de frequência das palavras em um texto.

<sup>6</sup> O **MAXQDA** é um software acadêmico para análise de dados qualitativos e métodos mistos de pesquisa. Auxilia pesquisadores na análise de todos os tipos de dados não estruturados, tais como análise de conteúdo, entrevistas, discursos, grupos focais, arquivos de áudio/vídeo/imagem, dados do Twitter e outros. Disponível em <https://www.maxqda.com/brasil>



um superávit moderado. No governo de Carlos Menem, a política externa foi redefinida e associada ao desenvolvimento econômico interno nos moldes neoliberais do Consenso de Washington. Neste sentido, Menem buscou alinhar-se à potência hegemônica no contexto pós-Guerra Fria com o objetivo de obter ganhos econômicos de curto prazo. A opção pelo alinhamento automático aos Estados Unidos significou no âmbito internacional: a adesão à agenda de segurança, a mudança no padrão de votação das Nações Unidas, a saída do Movimento dos Não-Alinhados, o apoio à Operações de Paz da ONU e a incorporação aos regimes de desarme e não proliferação nuclear.

O alto perfil presidencial em temas securitários gerou uma controversa participação argentina na Guerra do Golfo (1990), o desmonte do programa missilístico Cóndor II e a inclusão da Argentina no Grupo de Países Aliados extra-OTAN (1998) (Bernal-Meza, 2002; Paredes Rodríguez, 2010). Estas iniciativas ocasionaram ruídos nas relações de Buenos Aires com alguns países árabes. A saída do Movimento dos Não-Alinhados, por exemplo, provocou críticas do Egito, e a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear interrompeu projetos de cooperação nuclear com a Síria e com o Irã (Bernal-Meza, 2002; Paredes Rodríguez, 2010)

A política externa de Menem para o Oriente Médio pode ser caracterizada como equidistância de alto perfil (Paredes Rodríguez, 2010, p. 107). Nesse período, o país continuou tratando os temas sensíveis da região através dos canais burocráticos do Ministério de Relações Exteriores e atuando de maneira objetiva nas Nações Unidas. Um diferencial em relação ao período anterior foi o incremento da diplomacia presidencial, que gerou um engajamento de Menem em temas da região com vistas a obter reconhecimento e prestígio internacional com a imagem de país promotor da paz e da segurança. Destacam-se visitas oficiais à Jerusalém (1991), Kuwait e Arábia Saudita (1992), Israel (1996) e ações como o reconhecimento da Organização para Liberação da Palestina (1994) e sua elevação ao status de representação diplomática dois anos depois (Paredes Rodríguez, 2010, p. 107).

As relações com o Irã, em particular, ficaram tensionadas após os atentados terroristas à Embaixada de Israel (1992) e à Associação Mutual Israelita da Argentina (AMIA) (1994) que levaram o contato diplomático com o país islâmico ao seu nível mais baixo limitando-o ao intercâmbio comercial e aos desdobramentos das investigações conduzidas pelo Poder Judiciário argentino (Paredes Rodríguez, 2010).

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a Argentina lidou com uma crise de proporções históricas. Os efeitos imediatos da crise econômica exigiram uma reformulação das políticas interna e externa. Fernando De La Rúa buscou diminuir a intensidade do alinhamento automático com os Estados Unidos, mantendo seu status de aliado preferencial, ao mesmo tempo em que sinalizou para uma maior aproximação com os países da América do Sul (Bernal-Meza, 2002). Em relação aos países árabes, não houve mudanças significativas. Todavia, os atentados terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 lançaram uma nova preocupação sobre a agenda de segurança internacional e, em particular, sobre o Oriente Médio que se tornou o alvo preferencial da “Doutrina Bush” e da “Guerra ao Terror”.

A Guerra do Iraque (2003) foi uma das primeiras situações que requisitaram um posicionamento do governo argentino no pós-crise (Paredes Rodríguez, 2006; 2010). Inicialmente com Eduardo Duhalde e depois com Néstor Kirchner, Buenos Aires optou por seguir os aspectos tradicionais da política externa argentina, se posicionando no conflito a partir dos princípios de cooperação, pacifismo, não-intervenção e direitos



humanos (Paredes Rodríguez, 2006, p. 316). Promovendo ajustes na estratégia adotada na década anterior, o país assumiu posição diferente da observada na participação na Guerra do Golfo, onde o envio de tropas sinalizou o alinhamento aos interesses dos EUA.

No período de transição Duhalde-Kirchner, o governo argentino foi crítico ao unilateralismo dos Estados Unidos e concordou com o envio de ajuda humanitária e técnica, não militar, ao Iraque após o fim do conflito (Paredes Rodríguez, 2006). Ao mesmo tempo, Buenos Aires aderiu à agenda de segurança internacional apresentando-se como um aliado no combate ao terrorismo. A busca por consensos e soluções baseadas no diálogo e na resolução pacífica de conflitos foi a maneira encontrada pela diplomacia argentina para não antagonizar com os Estados Unidos no cenário global de forma a não atrapalhar o processo de negociação da dívida externa junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). No caso específico do Irã, as tratativas se restringiram aos desdobramentos do caso AMIA/Embaixada de Israel, onde o governo argentino buscou minimizar qualquer tipo de confronto.

Durante o governo de Néstor Kirchner, a relação com o Oriente Médio foi atravessada pela redefinição do modelo de desenvolvimento econômico interno. No plano externo, a administração Kirchner promoveu a diversificação dos parceiros comerciais e buscou mercados não-tradicionais para além do MERCOSUL, Europa Ocidental e Estados Unidos. Embora o Oriente Médio não tenha ocupado um papel central na política externa do período, ele foi percebido como uma região “potencialmente atrativa para a ampliação dos mercados de exportação” (Paredes Rodríguez, 2006, p. 312).

Com isso, a estratégia de Néstor Kirchner para a região foi pautada por uma equidistância reativa<sup>7</sup>, com destaque para algumas iniciativas específicas (Paredes Rodríguez, 2006, 2010). A atuação governamental, através da presidência e do *Ministerio de Relaciones Exteriores*, se deu em alguns acontecimentos ou situações de modo rotineiro ou inercial, através dos canais burocráticos estabelecidos, por exemplo, nas relações entre o *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* (MREYC) e as embaixadas com a *Dirección de África del Norte y Medio Oriente* (DANMO) em termos políticos-diplomáticos, comerciais, econômicos e em cooperação. A preferência passou a uma atuação em instâncias multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Conselho de Segurança da ONU e o próprio MERCOSUL.

A posição tradicional argentina à resolução pacífica de conflitos ficou evidente no apoio argentino à *Hoja de Ruta*<sup>8</sup> atrelada ao processo de paz entre israelenses e palestinos (MREYC, 2003). Houve respaldo e reconhecimento ao estabelecimento de uma paz duradoura na região, a partir de uma proposta equilibrada entre a livre-

<sup>7</sup> A política externa ativa, por sua vez, é caracterizada pelo conjunto de decisões e diretrizes que se adotam em consonância a objetivos prévios e claramente definidos pelas máximas autoridades da chancelaria (Paredes Rodríguez, 2006, p. 312; 2010).

<sup>8</sup> A *Hoja de Ruta* apresentada por Estados Unidos, União Europeia, Rússia e Organização das Nações Unidas a Israel e a Autoridade Nacional Palestina (ANP) estabeleceu três etapas para o retorno das negociações de paz: (i) normalização da questão humanitária e de segurança, com compromissos mútuos de Israel e Palestina; (ii) realização de uma Conferência Internacional e sua conveniência para a criação de um Estado da Palestina com fronteiras provisórias e certos atributos de soberania; (iii) o estabelecimento de um acordo sobre o *status* permanente da Palestina e a posterior definição de fronteiras permanentes (Paredes Rodríguez, 2006, p. 327).

determinação do povo palestino e a criação de um Estado independente mais a garantia de fronteiras seguras e internacionalmente reconhecidas para Israel (MREYC, 2003; Paredes Rodríguez, 2006; Fabani, 2012). Entretanto, a abertura de um escritório diplomático na Palestina foi vista pelas comunidades judia e israelense como “intromissão no conflito do Oriente Médio” por entenderem que a ANP não era um estado constituído (Paredes Rodríguez, 2006, p. 331).

As diretrizes gerais estabelecidas pelos governos de Eduardo Duhalde e Néstor Kirchner para lidar com os conflitos no Oriente Médio e estabelecer relações comerciais com a região mantiveram-se constantes até o início do governo de Cristina Fernández de Kirchner. Entretanto, a presidenta teve que lidar com oscilações no cenário internacional que impactaram o modo de atuação da diplomacia argentina na região.

## **A política externa de Fernández de Kirchner e seus discursos nas Nações Unidas**

Em seu primeiro governo, Fernández de Kirchner promoveu um ajuste na tradicional equidistância passando a uma posição de equilíbrio (Paredes Rodríguez, 2010). A presidenta lidou com o incremento das relações comerciais e econômicas entre a América do Sul e o Oriente Médio ao mesmo tempo em que sofreu pressões internas questionando os vínculos do país com o Irã em questões comerciais e relacionadas ao caso AMIA (Paredes Rodríguez, 2010)<sup>9</sup>. No tocante ao comércio exterior, o intercâmbio entre Argentina e Oriente Médio manteve a condição superavitária. Segundo o Banco Mundial<sup>10</sup>, em 2012 as exportações argentinas para Oriente Médio e Norte da África representavam 8,17% do total, enquanto as importações responderam por 1,34%; em 2015, os números chegaram a 8,71% e 0,97% respectivamente.

Inicialmente, o governo argentino evitou comentar os acontecimentos da Primavera Árabe. Em uma visita oficial a alguns países da região, em janeiro de 2011, a presidenta firmou acordos econômicos e elogiou a complementaridade comercial entre a Argentina e a região, desviando-se de questões políticas (Paredes Rodríguez, 2016, p. 24). Porém, em nota oficial emitida pelo *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* em abril daquele ano, o governo fez um “chamado para que as autoridades dos países (árabes) respeitassem de maneira irrestrita as liberdades individuais e os direitos humanos” e rechaçou “a violência e a repressão contra manifestantes civis e pacíficos”. A nota reiterou que a busca por uma solução à crise, deveria “alcançar-se mediante o diálogo, sem interferências externas” e sem “soluções que pretendem se impor pela via militar ou repressiva” (MREYC, 2011).

A posição inicial do governo argentino foi similar a de outros países que optaram por não emitir uma posição oficial que pudesse ser interpretada como uma ingerência em assuntos internos (Paredes Rodríguez 2016, p. 24). As ações promovidas consistiram basicamente no apoio a argentinos radicados no Oriente Médio através de canais burocráticos do MREYC. Entretanto, as reações mudaram com o início das revoltas na Síria e na Líbia. Os crescentes conflitos geraram um dilema na comunidade

<sup>9</sup> Em 2008, nas Nações Unidas a presidenta propôs a mediação por um terceiro país do diálogo sobre o caso AMIA usando como parâmetro o Caso Lockerbie. A posição provocou críticas domésticas sobre o intento de colaboração e favorecimento das posições do Irã no caso.

<sup>10</sup>Disponível em *World Integrated Trade Solution* (WITS) <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/ARG/Year/2012/TradeFlow/Export/Partner/by-region>

internacional sobre a “responsabilidade para proteger” ou deixar a cargo dos governos locais a autoridade para lidar com as revoltas (Paredes Rodríguez, 2016).

A escalada de conflitos fez com que Fernández de Kirchner abandonasse o equilíbrio inicial e promovesse um giro em sua política externa para o Oriente Médio aproximando-se de questões políticas e posicionamentos adotados por outros países latino-americanos como Venezuela e Cuba (Paredes Rodríguez, 2010). Nas Nações Unidas, Fernández de Kirchner foi contrária à atuação de forças militares do Ocidente, criticando o papel exercido pelos Estados Unidos e Reino Unido e enfatizando a necessidade de reforma do Conselho de Segurança. O giro promovido por Fernández de Kirchner foi percebido como ideológico, devido ao distanciamento “da posição de Néstor durante a Guerra do Iraque em 2003 quando a Argentina avaliava uma intervenção sempre e quando a decisão emanava do Conselho de Segurança” (Paredes Rodríguez, 2016, p. 27).

Em 2012, Fernández de Kirchner citou a Primavera Árabe e repudiou o assassinato do embaixador dos Estados Unidos, Christopher Stevens, na Líbia<sup>11</sup> classificando-o como um “ato de terrorismo”. A mandatária argentina discursou sobre a necessidade dos países ocidentais “repensarem suas estratégias e políticas de ação em relação ao Oriente Médio” e reivindicou políticas orientadas para a construção de uma “paz duradoura e verdadeira” na região baseada na “linguagem da diplomacia” e não das “armas” (Fernández de Kirchner, 2012), recuperando aspectos da diplomacia de Alfonsín. Uma das palavras mais usadas naquele ano foi “paz” (14). Outros termos utilizados foram “Oriente Médio” (*Medio Oriente*); “ocidentais” (*occidentales*); e “Irã” (*Iran*).

### IMAGEM 1 – Nuvem de Palavras ONU (2012)



**Fonte:** Representação permanente da Argentina nas Nações Unidas / Site oficial de Cristina Fernández de Kirchner. Elaboração da autora (2020).

No conflito Israel-Palestina, Fernández de Kirchner atuou em defesa da segurança e da paz através de uma posição equidistante, conciliatória e favorável à resolução

<sup>11</sup> O embaixador estadunidense foi vítima de um ataque ao Consulado dos Estados Unidos na Líbia em 2012.

pacífica de conflitos (Fabani, 2012; Fernández de Kirchner, 2012). A novidade em relação ao governo de Néstor Kirchner foi o reconhecimento do Estado Palestino (2010) com base nas fronteiras de 1967, o pedido para inclusão da Palestina como “membro pleno das Nações Unidas” (Fernández de Kirchner, 2010; 2011; 2012; 2013; 2014) e a solicitação para retomada das negociações entre as duas partes após Israel se recusar a interromper a ampliação dos assentamentos no território palestino. Para Fernández de Kirchner (2013) seria impossível alcançar a segurança para o Estado de Israel se não se viabilizasse fisicamente a existência do Estado Palestino.

Na relação bilateral com o Irã a presidenta argentina continuou advogando pela “cooperação e colaboração” do país islâmico nas investigações dos atentados à Embaixada de Israel e a sede da AMIA situando os casos na história do “terrorismo internacional” (Fernández de Kirchner, 2012). No marco das negociações, a mandatária comentou as tratativas do governo com os Poderes Legislativo e Judiciário da Argentina associando-o à agenda de direitos humanos. Fernández de Kirchner reivindicou uma atuação do Conselho de Segurança pautada pela “construção da paz, dos direitos humanos, igualdade e verdade” sem discriminação de países (Fernández de Kirchner, 2012).

Em 2013, a presidenta argentina mostrou solidariedade às vítimas de atentados perpetrados no Quênia e no Paquistão e opôs-se ao bombardeio na Síria. Com o acirramento dos conflitos desencadeado pelo ataque com armas químicas<sup>12</sup>. Algumas das palavras mais usadas por Fernández de Kirchner em 2013 foram: “armas” (22), “guerra” (11) e “Síria” (11). No seu discurso, a presidenta se colocou como uma “militante contra o terrorismo internacional” e pontuou que o governo argentino se opôs à “intervenção direta e ao bombardeio” na posição de país “respeitoso das normas escritas do direito internacional” (Fernández de Kirchner, 2013). Além disso, a presidenta criticou a “dupla moral” dos organismos internacionais, principalmente de países membros do Conselho de Segurança – implicitamente EUA e Reino Unido.

---

<sup>12</sup> Em agosto de 2013 um ataque químico deixou centenas de mortos nos arredores de Damasco. O episódio deu início a uma investida militar internacional no país promovida por França e Estados Unidos. Dois anos depois, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 2254 incentivando uma resolução pacífica para o conflito armado na Síria.

## IMAGEM 2 – Nuvem de Palavras ONU (2013)



**Fonte:** Representação permanente da Argentina nas Nações Unidas / Site oficial de Cristina Fernández de Kirchner. Elaboração da autora (2020).

Uma das principais reivindicações argentinas naquele ano passou pela reforma do Conselho de Segurança (CS) considerado “antifuncional”, “obsoleto” e “anacrônico” ante o caso sírio e nas “questões de paz e combate à insegurança internacional” (Fernández de Kirchner, 2013). Como alternativa à atuação do CS, Fernández de Kirchner citou os dispositivos colocados em prática pela UNASUL, CELAC e MERCOSUL – baseados em decisões consensuais – criticando o direito de veto do Conselho (Fernández de Kirchner, 2013). No mesmo discurso, Fernández de Kirchner rechaçou o mercado de armas convencionais citando a Guerra do Vietnã e o “holocausto nuclear” em Hiroshima e Nagasaki (Fernández de Kirchner, 2013).

Outros tópicos sensíveis também vieram à tona: a assinatura do Memorando de Entendimento (2013)<sup>13</sup> entre Argentina e Irã e a eleição de Hassan Rouhani no país islâmico que inauguraram uma nova etapa das relações bilaterais. Segundo Simonoff (2013, p.67) a assinatura do acordo gerou certo “ascetismo” nos Estados Unidos e uma “profunda decepção em Israel”, ao mesmo tempo em que procurou produzir uma “aproximação entre as administrações argentina e iraniana em torno da busca pela verdade” nos atentados sofridos nos anos 90. Neste sentido, a presidenta mencionou o uso político das investigações por atores domésticos e pelos “fundos abutres” nos Estados Unidos que questionaram a aproximação do governo argentino com o Irã (Fernández de Kirchner, 2013).

Nos últimos dois anos de mandato, Fernández de Kirchner usou as Nações Unidas para manter seu posicionamento favorável ao Memorando e ao diálogo com o Irã,

<sup>13</sup> O documento firmado entre os chanceleres Héctor Timerman da Argentina e Ali Akbar Salehi do Irã na cidade de Adis Abeba (Etiopia) estabeleceu a criação de uma Comissão da Verdade composta por juristas internacionais e a troca de informações pertinentes à investigação por ambos os países. Após o intercâmbio de informações, o Memorando instaurou as autoridades judiciais argentinas e iranianas a se encontrarem em Teerã para realizar o julgamento dos acusados.

Disponível

em

[http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines\\_IRI/132/argentina\\_iran.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Boletines_IRI/132/argentina_iran.pdf)







A presidenta citou ameaças recebidas do Estado Islâmico pela proximidade com o Papa Francisco – favorável à mediação na guerra da Síria e ao fim do bombardeio - e pelo reconhecimento argentino da solução de dois Estados no conflito entre Israel e Palestina. Diferentemente do ano anterior, Fernández de Kirchner criticou diretamente o uso da violência nos conflitos em Gaza. Nas palavras da presidenta:

O reconhecimento do Estado da Palestina, o direito de Israel de viver em suas fronteiras, mas também o direito da Palestina que não se utilize contra eles o uso desproporcional e desmedido que provocou a morte de centenas de crianças e mulheres, coisas que condenamos como condenamos também a aqueles que atacam com mísseis a Israel (Fernández de Kirchner, 2014).

As menções ao Estado Islâmico e aos desdobramentos da Primavera Árabe também constaram no pronunciamento. Para a mandatária argentina a Primavera Árabe mostrou-se na verdade ser mais um “outono ou inverno”, pois “os lutadores pela liberdade” passaram a pessoas que “mereciam ser perseguidas e encarceradas” (Fernández de Kirchner, 2014).

Em seu último ano, Fernández de Kirchner assumiu uma postura mais reativa debruçando-se sobre quatro temas centrais: a defesa do marco regulatório internacional para reestruturação de dívidas soberanas; a recuperação argentina no pós-crise (2001 e 2008), a assinatura do acordo nuclear entre Estados Unidos e Irã e o histórico de investigações do caso AMIA. Estes temas eclipsaram o posicionamento argentino em outras questões como: a questão Israel-Palestina, a Guerra na Síria e os efeitos da Primavera Árabe. De modo geral, as menções a estes assuntos se restringiram a temas gerais como combate ao terrorismo e segurança internacional.

Em 2015, Fernández de Kirchner citou rapidamente a crise de refugiados como “produto dos senhores da guerra” (Fernández de Kirchner, 2015) e a “hipocrisia nas relações diplomáticas” ao comparar o tratamento conferido às relações Irã-EUA no processo de negociação do acordo nuclear com aquele dispensado a relação entre Argentina-Irã, sobretudo no caso AMIA. Não por acaso, o termo “AMIA” foi um dos mais citados pela presidenta em 2015 ao lado de Irã (*Iran*) e “nuclear”. Nota oficial do MREYC, celebrou o acordo como “uma solução integral e uma contribuição a favor da não proliferação e segurança internacional” destacando o “diálogo e as soluções diplomáticas como as melhores ferramentas para solução duradoura e efetiva das diferenças” (MREYC, 2015).

#### IMAGEM 4 – Nuvem de Palavras ONU (2015)



**Fonte:** Representação permanente da Argentina nas Nações Unidas / Site oficial de Cristina Fernández de Kirchner. Elaboração da autora (2020).

As investigações do caso AMIA e o acirramento das pressões domésticas sobre o governo de Fernández de Kirchner fizeram deste um tema central em 2015. A presidenta considerou o caso como um “tabuleiro de xadrez da política doméstica e internacional”, sinalizando para os componentes internos e ações do Poder. Um aspecto significativo do discurso realizado em 2015 foi crítica feita aos Estados Unidos local onde um dos atores envolvidos na investigação se encontrava<sup>17</sup>.

Em linhas gerais, os discursos de Kirchner nas Nações Unidas espelharam as diretrizes da atuação diplomática argentina em matéria de segurança internacional com ajustes em relação a estratégias observadas em governos anteriores. Assim, entre 2012 e 2015 a presidenta argentina buscou comprometer-se com a agenda de segurança internacional, no combate ao terrorismo e na não proliferação nuclear, sem renunciar à agenda de direitos humanos<sup>18</sup> adotando postura crítica à atuação unilateral dos Estados Unidos e as incursões militares do Ocidente no Oriente Médio.

### Considerações finais

A relação entre Argentina e Oriente Médio foi atravessada pelos conflitos e disputas territoriais na região e pelo estabelecimento de vínculos comerciais. Da tradicional posição de equidistância a estratégia internacional argentina para o Oriente Médio passou ao equilíbrio durante o segundo governo de Cristina Fernández de

<sup>17</sup> O ator em questão era Jaime Stiuso um ex-membro da Secretaria de Inteligência de Estado da Argentina (SIDE).

<sup>18</sup> De acordo com Simonoff (2013), “a designação da Argentina como membro não-permanente do Conselho de Segurança (CS) no biênio 2013-2014 serviu para reforçar o posicionamento do país a favor do direito internacional, da paz, da democracia, da justiça, dos direitos humanos e do multilateralismo”. Já no Conselho de Direitos Humanos da ONU a Argentina na qualidade de membro pleno apoiou a Resolução que condenava a Líbia pelas “gravíssimas violações de direitos humanos cometidas pelas autoridades” (Paredes Rodríguez, 2016)

Kirchner. No entanto, o ocaso da Primavera Árabe e a intensificação dos conflitos no Oriente Médio, sobretudo na Líbia e na Síria, provocaram uma série de críticas da comunidade internacional à atuação de países ocidentais, organismos militares como a OTAN e o Conselho de Segurança. Os discursos de Fernández de Kirchner em sua maioria teceram críticas (direta ou indiretamente) aos Estados Unidos e Reino Unido, também por questões que excedem os conflitos no Oriente Médio, como o contencioso com os fundos abutre e a disputa pela soberania das Ilhas Malvinas.

Em relação à Primavera Árabe e seus desdobramentos, os discursos de CFK foram reativos. A presidenta mencionou a falta de soluções diplomáticas para os conflitos no Oriente Médio, criticou o intervencionismo unilateral, pontuou o debate sobre o mercado de armas convencionais e a “dupla moral” de países ocidentais. No entanto, é importante destacar a ausência de menções nos discursos de Fernández de Kirchner a governos autoritários do Oriente Médio e o modo como lidaram com as revoltas. Nestes casos, a atuação argentina ficou concentrada no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Os desdobramentos da investigação do caso AMIA, sua intersecção com os contextos doméstico e internacional, a disputa entre Israel e Palestina e a conclusão do acordo nuclear entre Estados Unidos e Irã constituíram pontos de intersecção com o Oriente Médio. Nestes temas, Fernández de Kirchner buscou demarcar o compromisso argentino com o pacifismo, o multilateralismo, a não proliferação nuclear e a agenda de direitos humanos.

## Referências Bibliográficas

Achcar, G. (2020) “Gilbert Achcar on the undying revolutions in the Middle East and North Africa”. *Marxist Left Review*, n.19.

Bardin, L. (2011). Definição e relação com as outras ciências. Em: *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, p.279.

Cappelle, M.; Lopes Melo, M.; Gonçalves, C. (2003) Análise de Conteúdo e Análise de Discurso nas Ciências Sociais. *Organizações Rurais e Agroindustriais/ Rural and Agro-Industrial Organizations*, v.5, n. 1511-2016-131205.

Costa Da Silva, D. (2017) A Análise de Conteúdo como método analítico no campo da política externa. *9º Congresso Latino-americano de Ciência Política organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP)*, julho.

Fabani, O. (2012). Política exterior argentina frente al conflicto palestino-israelí durante el primer gobierno de Cristina Fernández. *Relaciones Internacionales*, n.43, p. 65-88.

Fernández de Kirchner, C. (2010). *Mensaje de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*. Nova Iorque.

\_\_\_\_\_ (2011) *Discurso de la presidenta de la Nación, Cristina Fernández De Kirchner en la 66ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas*. Nova Iorque.

\_\_\_\_\_ (2012) *Discurso de la presidenta Cristina Fernandez de Kirchner en el 67º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Nova Iorque, septiembre de 2012.

\_\_\_\_\_ (2013) *Palabras de la presidenta de la Nación Cristina Fernández en la 68ª Asamblea General de Naciones Unidas*. Nova Iorque, septiembre de 2013.

\_\_\_\_\_ (2014) *Palabras de Cristina Fernández De Kirchner ante la 69ª Asamblea General de las Naciones Unidas*. Nova Iorque, septiembre de 2014.

\_\_\_\_\_ (2015) *Palabras de la presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández De Kirchner, ante la 70ª Asamblea General de Naciones Unidas*. Nova Iorque, septiembre de 2015.

Lynch, M. (2014) *The Arab Uprisings Explained: new contentious politics in the Middle East*. New York: Columbia University Press.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREYC) (2003). *Satisfacción argentina por negociaciones en Medio Oriente. N° 123/2003*. Buenos Aires, Argentina, julio

\_\_\_\_\_ (2011) *Sobre la Situación en Medio Oriente y Norte de África. N°182/11*. Buenos Aires, Argentina, abril.

\_\_\_\_\_ (2015) *El Gobierno argentino expresa su satisfacción por el acuerdo sobre el programa nuclear Irani. N° 169/15*. Buenos Aires, Argentina, julio.

Paredes Rodríguez, R. (2006) La política exterior argentina hacia Medio Oriente: una región que necesita una redefinición. Em: Bologna, Alfredo B. [et.al]. *La política exterior del gobierno Kirchner*. Tomo IV. vol. 2. Rosario: UNR Editora.

\_\_\_\_\_ (2010) Argentina: la gran equilibrista en los temas vinculados a Medio Oriente. Una región lejana y sensible en la política exterior. Em: Bologna, Alfredo [et.al]. *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: UNR Editora.

\_\_\_\_\_ (2016) La Argentina ante la Primavera Árabe: un tándem entre el pragmatismo y la ideología en el devenir de los acontecimientos. Em: Vagni, Juan José [at. al]. *El mundo árabe desde Sudamérica: posicionamientos y visiones a partir de la Primavera Árabe*. 1ed. – Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.

\_\_\_\_\_ (2017) La estrategia de inserción y el modelo de desarrollo de los gobiernos democráticos: un análisis de su vinculación a través de la política exterior con la región de Medio Oriente (1983-2011). Em: Actis, Esteban; Busso, Anabella [et. al]. *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011. Actores y temas de agenda*. Rosario: UNR Editora.

Simonoff, A. (2013). ¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011 – 3/2013). *VI Encuentro del CEPRI y de las IV Jornadas del CENSUD*, septiemb.

Vagni, J. (2009). La cumbre América del Sur-Países Árabes (ASPA): Balances de un acercamiento estratégico. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*.

## **La política exterior de Cambiemos y la posición frente al caso Venezuela**

**María Elena Lorenzini\***

**Resumen:** Este artículo se propone analizar el cambio de posición del gobierno argentino en relación con el caso de la crisis venezolana. Para ello, se identifican las principales características del diseño de la política exterior durante el período 2015-2019, tarea que permite poner en contexto aquel cambio antes mencionado. Seguidamente, se presenta el caso de la crisis venezolana y, finalmente, se seleccionan un conjunto de referentes empíricos que evidencian el desplazamiento de una posición de 'silencio' hacia una posición crítica respecto del caso escogido.

**Palabras clave:** Política Exterior. Argentina. Cambiemos. Crisis. Venezuela.

**Title:** Cambiemos Foreign Policy and its position regarding the case of Venezuela

**Abstract:** This article aims to analyze the Argentine government's change of position in relation to the Venezuela Crisis. To this end, the main characteristics of foreign policy design are identified during the period 2015-2019, that allows us to put into context the aforesaid-mentioned change of position. Next, the case of the Venezuelan crisis will be presented. Finally, a set of empirical references are selected that show the shift of a position of 'silence' towards a critical one with respect to the chosen case.

**Keywords:** Foreign Policy. Argentina. Cambiemos. Crisis. Venezuela.

**Recibido:** 5 de abril de 2021; **Aceptado:** 30 de abril de 2021; **Publicado:** 30 de julio de 2021

---

\* Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Adjunta, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. [melorenzini@gmail.com](mailto:melorenzini@gmail.com)



## Introducción

El 10 de diciembre de 2015 asumió la presidencia de Argentina, Mauricio Macri, candidato de la coalición Cambiemos. Ese proceso electoral trajo dos novedades a la historia contemporánea de nuestro país. Fue la primera vez en la que los argentinos definimos quién sería el próximo presidente en segunda vuelta electoral. Y el resultado generó un cambio de partido en la Casa Rosada luego de 12 años de gobierno del Frente para la Victoria (FPV).

Desde la campaña electoral, se advertía la importancia que el entonces candidato de Cambiemos le asignaba a la política exterior y era posible inferir que aquella experimentaría algunas modificaciones en su orientación, en sus contenidos y en el posicionamiento sobre algunos temas de la agenda sudamericana que incluía el caso de la crisis en Venezuela.

Tradicionalmente, la política exterior argentina se orienta por un conjunto de principios<sup>1</sup> tales como el respeto del Derecho Internacional, de la democracia, de los DD.HH., del principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de controversias. La adhesión a estos principios ha incidido en la configuración del carácter democrático como pauta identitaria de la política exterior de nuestro país (Lorenzini, 2013). En ese marco, se inserta el siguiente interrogante: de qué manera es posible comprender que dos gobiernos democráticos como el de Cristina Fernández de Kirchner (CFK) y el de Mauricio Macri asumieran posiciones diferentes respecto de la situación en Venezuela. Para ello se ensaya una línea que explora el predominio de la *variable idiosincrasia* sobre la *variable de función*.

De acuerdo con Rosenau, las decisiones que toman los líderes políticos pueden estar influenciadas por su *idiosincrasia*, variable que incluye “(...) todos esos aspectos de personalidad de un líder de decisión -sus valores, talentos y experiencias previas- que distinguen a su conducta u opciones de política exterior de todos los demás” (Rosenau, 1994, pp. 207-208). Mientras que las variables de *función* son aquellas que “se relaciona[n] con la conducta externa de los funcionarios, generadas por los cargos que detentan y que muy probablemente podría darse independientemente de las idiosincrasias mismas de los ocupantes del cargo” (Rosenau, 1994, p. 208).

En el contexto de este trabajo una primera cuestión para tener en cuenta podría estar relacionada con la manera a través de la cual CFK y Mauricio Macri interpretaban esos principios a la luz de sus propias creencias y de algunos otros factores relativos al tipo de relación que existía con los otros líderes políticos que estaban involucrados en la situación. Si nos referimos en particular al caso venezolano, sabemos que CFK tenía

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Stephen Krasner, los principios son entendidos como el conjunto de creencias y convicciones sobre los cuales descansan los fundamentos de las políticas externas de los países en estudio (1982, p. 185). Por otra parte, Goldstein y Keohane sostienen que “los principios consisten en ideas normativas que especifican los criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto y lo justo de lo injusto. [...] Los principios a menudo se justifican en términos de visiones más amplias del mundo [...]” y median entre éstas y las acciones políticas traduciendo las doctrinas fundamentales en guías para la acción (Goldstein y Keohane, 1999, p. 300). A los fines de este estudio, los principios refieren a un conjunto de normas jurídicas que emanan del Derecho Internacional Público y que son consideradas esenciales en el diseño de la política de los Estados.

una historia de conocimiento mutuo con Hugo Chávez y, en menor medida con Maduro, derivado del momento en el que las relaciones con Venezuela se convirtieron en un tema prioritario de la agenda externa de Argentina con la firma del Convenio Integral de Cooperación (2004) (Lorenzini, 2014; Lorenzini y Ceppi, 2019). Mientras que en el caso de Macri no existía ese vínculo interpersonal con esas contrapartes venezolanas ni tampoco intereses compartidos. Por el contrario, Macri había establecido contacto con algunos de los líderes de la oposición en Venezuela siendo Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>2</sup> y había criticado la falta de transparencia en la gestión de la relación de Argentina con Venezuela. A ello se puede agregar que, tal vez, la interpretación de Macri de los principios ordenadores de la política exterior se hacía a partir de un conjunto de creencias con una perspectiva más liberal.

Este artículo se propone analizar el cambio de posición del gobierno argentino en relación con el caso de la crisis venezolana. Para ello, se identifican las principales características del diseño de la política exterior durante el período 2015-2019, tarea que permite poner en contexto el cambio de posición antes mencionado. Seguidamente, se presenta el caso de la crisis venezolana y, finalmente, se seleccionan un conjunto de referentes empíricos que evidencian el desplazamiento de una posición de ‘silencio’ hacia una posición crítica<sup>3</sup> respecto del caso escogido.

## **Caracterización estilizada de los ejes rectores de la Política Exterior de Cambiemos**

Una de las primeras cuestiones que es importante subrayar es que la política exterior fue uno de los temas al que Mauricio Macri le prestó atención durante su campaña electoral, un área de las políticas públicas que, en líneas generales, no tiene un gran protagonismo en la Argentina (Lorenzini y Pereyra Doval, 2019). El entonces candidato aprovechó todas las oportunidades que tuvo para señalar tres ideas fuerzas que permitían observar los rasgos más salientes de la cosmovisión predominante respecto de la política exterior.

Una de ellas era la necesidad de que Argentina volviera a relacionarse más y mejor con el mundo. Esta idea, se plasmó en el discurso del gobierno como la búsqueda de la reinsertión internacional del país orientada a una mayor diversificación de los vínculos externos del país tanto los de tipo político, económico, comercial y financiero. Este nuevo esquema priorizaba la recomposición de las relaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea, así como una mejora en las relaciones con los actores del contexto contiguo -en el que Chile ocupaba un lugar destacado-. La inserción ‘inteligente’ se proponía desarrollar relaciones políticas maduras y pragmáticas tanto con los estados regionales como con aquellos que el gobierno identificó como actores ‘claves’ así como también “relaciones dinámicas y pragmáticas con el mundo, sin

---

<sup>2</sup>El 27 de marzo de 2015, Macri recibió a las esposas de líderes opositores venezolanos: Mitzy Capriles de Ledezma, esposa del Alcalde Metropolitano de Caracas, Antonio Ledezma, y a Lilian Tintori, esposa del político opositor venezolano Leopoldo López. Ambos considerados presos políticos del régimen de Maduro. (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1 de abril de 2015) Macri recibió a esposas de opositores venezolanos. <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/macri-recibio-esposas-de-opositores-venezolanos>

<sup>3</sup> Es importante aclarar que en el artículo se prioriza la posición general de cada uno de los gobiernos seleccionados. Para mayores detalles acerca de las diferentes posturas al interior de la coalición Cambiemos ver Corigliano, F. (2018). También, se puede hacer un seguimiento de la cuestión a través de la revisión de los artículos publicados en la prensa argentina para esa época.

alineamientos ideológicos, que proyec[ta]ran la presencia argentina en el comercio y en el flujo de inversiones globales” (Reyser, 2019).

La segunda cuestión, expresaba una crítica a la posición de la entonces presidente Cristina Fernández de Kirchner (CFK) respecto de Venezuela. Esta idea se cristalizaría en un cambio de posición respecto de la crisis venezolana que se articuló con un conjunto de países de latinoamericanos y que luego se plasmó en el ingreso de Argentina al Grupo de Lima -un nuevo espacio de concertación política en el que el gobierno de Cambiemos participó activamente-.

La tercera, ponía de manifiesto el interés por revitalizar el Mercado Común del Sur (Mercosur) para sacarlo de la situación de estancamiento en la que se encontraba. Esta idea buscó volver a dinamizar los flujos comerciales intra bloque, expresó una preferencia por flexibilizar algunas de sus reglas para favorecer el comercio con terceros Estados y, en sintonía con ellos se produjo el ingreso de Argentina como observador a la Alianza del Pacífico (AP) y la reanudación de las negociaciones Mercosur-Unión Europea (UE).

Ahora bien, si hacemos un ejercicio en perspectiva comparada de las características de la política exterior durante los gobiernos kirchneristas y el gobierno de Cambiemos, hallaremos diferencias significativas que se pueden sintetizar en los siguientes ejes:

En primer lugar, los gobiernos kirchneristas mantuvieron una relación de tensión con Estados Unidos y la UE mientras que Cambiemos buscaba retomarlas.

En segundo lugar, los gobiernos kirchneristas priorizaron los esquemas de relacionamiento en el eje Sur-Sur mientras que Cambiemos procuraba incluir el eje Norte-Sur.

En tercer lugar, los gobiernos kirchneristas optaron por mantener relaciones estrechas en el tablero sudamericano con el denominado eje ‘bolivariano’, en particular con Bolivia -por el suministro de gas natural- y con Venezuela -por una mixtura de buena sintonía entre los líderes políticos y un conjunto de intereses más diversificados que, en algún momento, incluyeron también a la energía-. El gobierno de Cambiemos expresaba su preferencia por el relacionamiento con actores regionales de orientación más liberal -en particular aquellos que formaban parte de la AP- y tomaba distancia en el caso particular de Venezuela.

En cuarto lugar, los gobiernos kirchneristas compartían una visión que potenciaba los componentes políticos sin descartar los económicos-comerciales en su participación en esquemas de integración regional. El gobierno de Cambiemos expresaba una visión con un componente comercial más fuerte que aportara a la intensificación de las exportaciones, a la diversificación de los mercados de destino y a la atracción de capitales (Lorenzini y Pereyra Doval, 2016).

Las diferencias hallan su punto de partida en la existencia de distintas cosmovisiones respecto de lo que el escenario internacional representaba para los gobiernos en cuestión. En virtud de ello, es que la política exterior de Cambiemos puede ser caracterizada como una política con una orientación “más liberal”, con un tono

económico-comercial más intenso, con una vocación “más universalista” en términos de su alcance, aunque no excluyó el tablero sudamericano y con un sentido más práctico orientado por la obtención de resultados tangibles que atiendan los intereses más urgentes del país. Por ejemplo, la búsqueda de mejores relaciones con Estados Unidos y la UE era percibida como una pieza clave para resolución definitiva del conflicto con los *holdouts* que le permitiera a la Argentina reingresar al sistema financiero internacional, bajar el riesgo país, reducir el umbral de incertidumbre y mejorar la seguridad jurídica -que se necesitaba para atraer inversiones-.

Una última característica es el fuerte sesgo ‘aspiracional’ presente en el diseño de la política exterior del período (Actis y Zelicovich, 2019). Si bien las aspiraciones son una condición necesaria suelen no ser una condición suficiente para alcanzar los intereses. Esto significa que es preciso distinguir con mucha agudeza las expectativas del gobierno y los márgenes de acción que estaban disponibles en un escenario internacional que se estaba transformando dinámica y rápidamente. Ya en 2015 era posible visualizar la configuración de un conjunto de tendencias internacionales que estaban erosionando el componente “liberal” y “universal” del orden vigente (Haass, 2018). Visto en perspectiva, tal vez, esa *misperception*<sup>4</sup> haya sido uno de los factores<sup>5</sup> que la administración Cambiemos no supo o no pudo mensurar ajustadamente y que incidió sobre los resultados globales en la gestión de la inserción internacional del país cuando se hace una evaluación, una vez finalizado su mandato -aunque ese tema excede los objetivos de este artículo-<sup>6</sup>.

## ¿De qué hablamos cuando nos referimos a la ‘crisis venezolana’?<sup>7</sup>

Cuando nos referimos a la crisis venezolana, se entiende que se trata de un proceso cuya fecha de inicio coincide con las elecciones presidenciales celebradas el 14 de abril de 2013. Ese proceso electoral se llevó a cabo para resolver la sucesión presidencial luego del fallecimiento de Hugo Chávez el 5 de marzo del mismo año. Los dos principales contendientes fueron Nicolás Maduro -declarado como su sucesor por el propio Chávez- y Henrique Capriles -representante de la Mesa de Unidad Democrática (MUD) que había logrado unificar algunos de los sectores más importantes de la oposición-. De acuerdo con los datos oficiales publicados por el Consejo Nacional

---

<sup>4</sup>Robert Jervis (1988,p . 675) dice *I use the term misperception broadly, to include inaccurate inferences, miscalculations of consequences, and misjudgments about how others will react to one's policies*. Una traducción literal del fragmento, indica que el término percepción errónea en términos generales, incluye inferencias inexactas, cálculos erróneos de las consecuencias y juicios erróneos sobre cómo reaccionarán otros a las políticas. Un sentido y uso similar es el que le da en ese pasaje.

<sup>5</sup>El otro factor que, sin lugar a duda, afectó el desempeño de la política exterior fue el deterioro progresivo de la situación económica y financiera del país al promediar el mandato de Cambiemos. Y que se acentuó luego de conocerse el resultado de las elecciones primarias en agosto de 2019 en las cuales el triunfo correspondió a Alberto Fernández quien competía con Macri.

<sup>6</sup>Para un análisis más detallado ver: Actis y Zelicovich (2019); Busso (2019); Morasso (2016) y Zelicovich (2018) entre los más destacados.

<sup>7</sup>Es importante aclarar que el propósito principal de esta sección es presentar una semblanza estilizada de la evolución del proceso que denominamos ‘crisis venezolana’. Para ello, se han seleccionado un conjunto de hechos considerados representativos, aunque no se trata de una descripción exhaustiva ya que excede los objetivos de este artículo.

Electoral (CNE) de Venezuela en su página web, Maduro resultó electo con el 50,6 % de los votos mientras que Capriles obtuvo 49,1%. La victoria de Maduro fue ajustada y la oposición solicitó un recuento de los votos, reclamo que no tuvo respuesta por parte de las autoridades electorales del país y que tampoco consiguió el apoyo sólido de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ni de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El 6 de diciembre de 2015 se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias y, en esa ocasión, la coalición opositora MUD resultó ganadora. Los primeros inconvenientes se hicieron visibles en enero de 2016 cuando los nuevos parlamentarios debían juramentarse. Pese a ello, asumieron sus funciones e iniciaron el proceso para solicitar un Referéndum Revocatorio del mandato de Nicolás Maduro. También en esa época los principales referentes opositores convocaron múltiples marchas de protestas en las que reclamaban por el respeto de la división de poderes, el reconocimiento público de los problemas económicos y sociales del país, transparentar la situación financiera del Estado, la liberación de ‘presos políticos’, el respeto a la libre expresión, el respeto por el debido proceso para quienes eran detenidos, el cese de la represión en las manifestaciones de calle y el cumplimiento de los plazos procesales para la celebración del Referéndum Revocatorio. Las protestas se prolongaron por algún tiempo, sin embargo, la presión ciudadana de las calles fue infructuosa. El proceso para el Referéndum caducó y, en su lugar, el gobierno propuso nuevas elecciones para la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente que terminaría ‘reemplazando virtualmente’ a la Asamblea Nacional de mayoría opositora.

El 2017 se inicia de manera poco auspiciosa debido al fracaso de los procesos de diálogo durante el año anterior<sup>8</sup>. El gobierno convoca las elecciones para conformar la Asamblea Nacional Constituyente y el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) adopta las Decisiones 155, 156, 157 y 158. La primera, les quitaba la inmunidad parlamentaria a los representantes de la Asamblea Nacional. La segunda, anulaba el funcionamiento del poder legislativo pues trasladaba sus competencias a la Sala Constitucional del TSJ. La tercera y cuarta rectificaban sólo parcialmente las medidas adoptadas en las dos primeras. En respuesta a tales medidas, la oposición convocó a nuevas manifestaciones cuyos únicos resultados fueron el incremento de la represión, de la violencia y el aumento de las detenciones (Lorenzini, 2019).

En enero de 2019, el diputado Juan Guaidó, quien lideraba la Asamblea Nacional, fue juramentado por esa institución como ‘presidente encargado’ de Venezuela. Según los argumentos de la oposición, la decisión se basó en las irregularidades acumuladas por el gobierno de Maduro como la elección de la Asamblea Nacional Constituyente –órgano cuestionado por su dudosa legitimidad-; la convocatoria anticipada de las elecciones presidenciales en mayo 2018 -según la Constitución debían realizarse en el último trimestre de 2019-; nuevas sospechas de fraude en el proceso electoral de 2018; un Consejo Nacional Electoral (CNE) muy cuestionado dado que no incluye ni un solo

---

<sup>8</sup>El primero, iniciado en mayo de 2016, liderado por los ex presidentes Leonel Fernández (República Dominicana), Martín Torrijos (Panamá), Ernesto Samper (Colombia) y José Luis Rodríguez Zapatero (España) y desarrollado bajo el paraguas de Unasur. El segundo, se inició en diciembre de 2016 y sumó la participación de Monseñor Claudio Celli, quien junto al grupo de los ex presidentes convocaron a la MUD. En este último, el representante del Vaticano pretendía ser un facilitador del diálogo (Lorenzini, 2019).



representante de la oposición; la continuidad de los presos políticos y los reiterados incumplimientos del gobierno para su liberación<sup>9</sup>.

La situación económica del país y, por ende, de la población continuaba deteriorándose. La inflación crecía a pasos agigantados, el desempleo y la pobreza aumentaban, se profundizó la escasez de productos de primera necesidad, así como también la falta de medicamentos. La agudización de los problemas económicos guarda relación con el fin del ciclo alcista de los precios internacionales del petróleo -principal producto de exportación de Venezuela- (Svampa, 2016; Svampa, 2019). El descenso de los precios internacionales reduce los ingresos del Estado en general y le impide continuar desarrollando las políticas de asistencia económica y social de su población más vulnerable.

Así, el proceso de crisis continúa profundizándose y abarca las dimensiones políticas, institucionales, económicas, financieras y sociales. La mayor cuota de responsabilidad les corresponde a los líderes políticos que están a cargo del gobierno en Venezuela, sin embargo, los actores políticos de la oposición también tienen su parte en el derrotero de la crisis.

La gravedad de la situación es tal que ha sido catalogada por Human Right Watch, Amnesty International y por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como una ‘crisis humanitaria’ (Consejo de Derecho Humanos, 2019). No obstante, Nicolás Maduro y los funcionarios de más alta jerarquía del Estado venezolano permanecen en una actitud de negación de la crisis humanitaria y rehúsan recibir la ayuda que tanto Estados -regionales y extra regionales- como organismos internacionales le han ofrecido. La incapacidad de encontrar soluciones a los problemas más urgentes de la población y la actitud negadora del régimen han detonado un éxodo de venezolanos que abandonan su país. De acuerdo con la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) la migración venezolana alcanzó los 5,4 millones de personas en 2020. Los países de la región se han transformado en receptores de esos flujos de migrantes -Colombia, Ecuador, Chile, Perú, Argentina, Brasil, entre los más destacados-.

Este largo proceso iniciado en 2013 y que permanece irresuelto es lo que denominamos ‘crisis venezolana’. Como puede observarse, se trata de una situación compleja que abarca múltiples dimensiones y cuya solución no se avizora aún en el horizonte. De acuerdo con Anna Lührmann y Staffan Lindberg (2019) la democracia está siendo desafiada por lo que ellos denominan tercera ola de autocratización. Por su parte, el politólogo argentino Carlos Gervasoni (2020) sostuvo que “[a]firmar que Venezuela es hoy una democracia no es una opinión, es un error o una mentira” ya que se puede observar una erosión progresiva de la democracia por parte de sus líderes políticos a través de prácticas como “la demonización de la oposición, el debilitamiento

---

<sup>9</sup> BBC Mundo (24 de enero de 2019), Juan Guaidó: Trump y varios países latinoamericanos reconocen al presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela como “presidente encargado” del país. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46979455>. Infobae (23 de enero de 2019) La Argentina reconoció a Juan Guaidó como presidente de Venezuela. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2019/01/23/la-argentina-reconocera-a-juan-guaido-como-presidente-de-venezuela/>.



de los controles legislativos y judiciales, y el ataque a los medios de comunicación críticos”.

Tal como analizaremos en la próxima sección, la posición del gobierno de Cambiemos se fundó en la preocupación por el deterioro de las instituciones políticas que configuran el sostén del Estado de derecho, de la democracia y del respeto de los DD.HH.

## **El posicionamiento del gobierno argentino frente a la crisis de Venezuela**

Si retomamos las principales características de la política exterior de la administración Cambiemos presentadas en la primera sección, se puede afirmar que los lazos con Venezuela guardan relación con la búsqueda de una inserción inteligente que diversificara los vínculos externos del país y con el alejamiento relativo del eje bolivariano. A partir de allí, se puede inferir que Venezuela dejaría de ocupar un lugar prioritario en el esquema de las relaciones externas argentina tal como había sucedido durante los gobiernos del FPV. Sin embargo, el tema Venezuela se mantendría dentro de la agenda externa debido a la preocupación que representaba para la administración de Macri su proceso de crisis política e institucional.

Una temprana señal de carácter simbólico en esta nueva etapa del vínculo argentino-venezolano fue la ausencia de Nicolás Maduro en el acto de asunción como presidente de Mauricio Macri. Unos días después, el entonces presidente se expresó sobre Venezuela en la víspera de la celebración de la Cumbre Mercosur en diciembre de 2015. Días antes del encuentro, Macri había anticipado que solicitaría la aplicación de la cláusula democrática contenida en el Protocolo de Ushuaia si el gobierno de Maduro no garantizaba la transparencia del proceso electoral legislativo que estaba próximo a celebrarse. En esa ocasión, también reclamó por la liberación de los “presos políticos” argumentando que “la democracia no es sólo acudir a las urnas, la democracia es una forma de vida, [un] pacto de convivencia”<sup>10</sup>. La respuesta no tardó en llegar. La Canciller Delcy Rodríguez lo acusó de injerencista y de estar defendiendo y justificando la violencia política.

Cuatro señales se suman a lo mencionado. La primera de ellas tuvo lugar en mayo de 2016<sup>11</sup> momento en el que Argentina comenzó a trabajar con Chile y Uruguay sobre el caso venezolano. Así surgió una primera Declaración de Cancilleres en la que se hizo un llamado urgente al diálogo político, una convocatoria a todos los sectores políticos y

---

<sup>10</sup>BBC Mundo (21 de diciembre de 2015). El acalorado debate entre Argentina y Venezuela a propósito de los derechos humanos durante la Cumbre de Mercosur. Disponible en [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151221\\_mercosur\\_debate\\_argentina\\_venezuela\\_bd](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151221_mercosur_debate_argentina_venezuela_bd)

<sup>11</sup>En paralelo al inicio del trabajo conjunto de Argentina, Chile y Uruguay, tuvo lugar en Brasil un hecho político muy significativo en sí mismo y por las implicancias que de él se derivaron sobre el endurecimiento de la posición de los países de la región sobre la crisis venezolana. Nos referimos al inicio del juicio político contra la presidente Dilma Rousseff y su posterior desplazamiento. Cargo que fue ocupado por Michel Temer, un actor con una visión sobre la situación de Venezuela más convergente con la de los gobiernos argentino, chileno, peruano y colombiano en esa época.

sociales, dejando en claro el respeto del principio de no injerencia por parte de los gobiernos que promovieron el documento. También expresaron su plena disposición para acompañar el proceso de diálogo que se había iniciado a partir de la conformación de un Grupo de Amigos. Posteriormente, se sumó Colombia quien participó en la Declaración conjunta del 31 de mayo de 2016. En esta última reconocían el trabajo del grupo de los ex presidentes latinoamericanos y del ex primer ministro español en la búsqueda por construir puentes para establecer un diálogo gobierno-oposición. Otro tema relevante que se plasmó en el documento fue el apoyo para la realización de un Referéndum Revocatorio.

Una segunda señal fue el consenso del gobierno argentino para efectivizar la suspensión de Venezuela en el Mercosur. En la Cumbre de Presidentes del Mercosur realizada en agosto de 2016 se le dio un ultimátum al gobierno de Maduro para que completara el proceso de internalización de la normativa del bloque cuyo plazo vencía el 1 de diciembre de ese año (Frenkel, 2016). Ese proceso desembocó formalmente en la suspensión de Venezuela como Estado Parte del Mercosur a través de la Decisión del Mercosur firmada por los cuatro Cancilleres en San Pablo el 5 de agosto de 2017. En esa ocasión el bloque utilizó un argumento jurídico aunque el fondo de la cuestión tiene un sustrato político –crisis de la democracia, presos políticos, por mencionar sólo algunos de los más destacados- (Lorenzini, 2017).

En tercer lugar, el gobierno argentino decidió sumarse al Grupo de Lima<sup>12</sup>, participó de todas las reuniones y acompañó todas las Declaraciones. En líneas generales las Declaraciones expresaban la condena a la ruptura del orden democrático en Venezuela y a la violación sistemática de los DD.HH., se consideró ilegítima a la Asamblea Nacional Constituyente, se reclamaba la liberación de los ‘presos políticos’, se solicitaba la celebración de elecciones libres con participación de observadores internacionales, se denunciaba la existencia de una crisis humanitaria, se le exigía al gobierno de Maduro que habilitara el ingreso al país de alimentos y medicinas para la población, entre los más destacados (Declaración de Lima, 2017; Declaración del Grupo de Lima, 2018a, 2018b y 2018c).

La cuarta señal, consiste en la decisión del entonces presidente Macri de recibir a diversos líderes de la oposición venezolana. En esa línea se destaca la reunión con Henrique Capriles el 13 de junio de 2016; con Lilián Tintori el 30 de marzo de 2017; con Antonio Ledezma el 30 de enero de 2018 y con Juan Guaidó el 2 de marzo de 2019<sup>13</sup>. Obviamente, estas reuniones no resultaban del agrado de Nicolás Maduro.

---

<sup>12</sup>El Grupo de Lima fue pensado como una instancia de concertación política regional. Surgió, formalmente, en la Reunión de Cancilleres convocada por el gobierno de Perú el 8 de agosto de 2017. En ese momento estaba integrado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú. A partir de 2019, se sumaron los representantes venezolanos designados por Juan Guaidó. La mayoría de los gobiernos que conforman el Grupo han reconocido a Juan Guaidó como presidente encargado con la única excepción de México.

<sup>13</sup>Ver: El comercio (13 de junio de 2016) “Henrique Capriles visitó a Macri y le pidió apoyo para revocatorio de Maduro” Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/henriquecapriles-mauriciomacri-nicolasmaduro-argentina-venezuela.html>. Infobae (30 de marzo de 2017) “En Venezuela también va a llegar el cambio”. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2017/03/30/lilian-tintori-tras-reunirse-con-mauricio-macri-en-venezuela-tambien-va-a-llegar-el-cambio/>. Diario Inclusión (30

A partir de las señales y de los gestos antes mencionados se fueron configurando las imágenes que Macri tenía de Maduro y de la situación en Venezuela y viceversa. Los contenidos predominantes de esa percepción recíproca estuvieron marcados por la antipatía, la falta de sintonía en las ideas, la inexistencia de intereses comunes y/o compartidos. Una cosmovisión muy diferente a la que se había moldeado durante las tres administraciones del FPV.

En ese marco, se puede agregar que en el imaginario de Cambiemos en general y de Macri en particular tanto Chávez como Maduro eran visualizados como líderes populistas, característica que se interpretaba en tensión con la idea de democracia. La tensión y/o contradicción radicaba en un estilo de ejercer la autoridad de la investidura presidencial colocándose por encima de las instituciones y por fuera del marco normativo. Si los líderes políticos ocupaban una jerarquía superior a las instituciones y a las normas se producían un conjunto de efectos tales como: el uso arbitrario del poder presidencial, la concentración excesiva en uno de los tres poderes del Estado -el ejecutivo-, se atentaba contra la división de poderes y los mecanismos de *check and balance*. Esta forma de entender el liderazgo y la gestión del gobierno de Maduro pueden haber constituido las bases sobre las cuales la administración de Cambiemos construyó su cosmovisión sobre la ‘crisis venezolana’ y funcionó como uno de los elementos catalizadores del cambio de posición desde un silencio ensordecedor hacia una crítica abierta y fuerte sobre este tema tan polémico de la política sudamericana contemporánea.

## Reflexiones finales

En este artículo se argumentó que el modo en el que los diversos presidentes argentinos se posicionaron frente a la prolongada crisis de Venezuela guarda relación con su idiosincrasia, entendida como el conjunto de principios, ideas y creencias que la ex presidenta CFK y el ex presidente Mauricio Macri tenían y/o tienen en tanto sujetos sociales. Las cuestiones idiosincráticas, en ocasiones, se sobreponen a la función que los líderes políticos desempeñan e inciden sobre las decisiones que toman en general y sobre la política exterior en particular. De tal manera, principios, ideas y creencias los conducen a hacer ‘zoom’ sobre distintos aspectos de la crítica situación venezolana. Al mismo tiempo, esos ‘zooms’ van moldeando, configurando y retroalimentando las percepciones y las imágenes de los líderes que, en definitiva, constituyen la base sobre las que construyen sus discursos, sus miradas, sus interpretaciones y sus posicionamientos.

Ahora bien, sería deseable que el signo ideológico de los líderes y de los gobiernos -como uno de los elementos que componen la idiosincrasia- no operase como un sesgo determinante para comprender y analizar hechos, situaciones, acontecimientos, procesos, crisis, etc. Por tanto, la orientación ideológica puede constituir una variable de

---

de enero de 2018) “Líder opositor venezolano se reunió con Macri y exigió “sanciones personalizadas” contra Maduro”. Disponible en: <https://www.diarioinclusion.com/politica/lider-opositor-venezolano-se-reunio-macri-exigio-sanciones-personalizadas-maduro/>. DW (2 de marzo de 2019). “Guaidó se reunió con Macri en Buenos Aires”. Disponible en: <https://www.dw.com/es/guaid%C3%B3-se-reuni%C3%B3-con-macri-en-buenos-aires/a-47749263>

análisis, pero debemos mantener una actitud de prudencia y cautela para evitar que ésta opere como ‘dogma’, se convierta en un impedimento o nos lleve a construir una “realidad” sin ningún anclaje en hechos empíricos. Tal como lo señalaba Stanley Hoffmann en su artículo “Leer el mundo sin anteojeras” (2002), colocar todo el peso de la comprensión, explicación y/o análisis sobre las orientaciones ideológicas y/o políticas se convierte en una “anteojera” que, desde su punto de vista, funciona como un “filtro”, un sesgo más -pues se considera que la objetividad absoluta es improbable-. En esta era de redes sociales, todos sabemos que si tomamos una foto desde el ángulo adecuado captamos el mejor perfil y utilizamos los “filtros” apropiados nos veremos bellos, jóvenes, esbeltos, aunque esa imagen se asemeje poco a la manera en la que lucimos mirados desde otros ángulos, usando la luz de diferente manera y con la utilización de otros ‘filtros’.

El tema de la crisis de Venezuela pareciera haberse transformado en una suerte de parteaguas con el único objetivo de identificar de qué lado del espectro político se ubican quienes toman las decisiones. Mientras tanto la fragilidad institucional, el debilitamiento de la democracia y el deterioro de las condiciones de vida de los venezolanos sólo parecen empeorar. Y a medida que se prolonga el proceso de crisis parece cada vez más difícil pensar o imaginar soluciones creativas, viables y posibles. Entre una aproximación guiada de manera excluyente por la importancia de los “significados” o por lo “empírico”, existe la alternativa de lo que Wendt (2002) denominó “el realismo del sentido común”. Incursionar por ese camino, tal vez, no constituya una solución en sí misma para los problemas de Venezuela, pero podría abrir otros escenarios menos antagónicos, menos excluyentes y más constructivos.

## Bibliografía

Actis, E. y Zelicovich, J. (2019). La política exterior de Cambiemos en clave de visibilidad e influencia. En Iglesias, E. y Lucca, J. B. (Comp.) *La Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora, pp. 351-372

Busso, A. (2016). UNASUR en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras. *OASIS*, (24), pp. 45-67

Busso, A. (2016) (Comp.) *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la Política Exterior Argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. Rosario: UNR Editora

Busso, A. (2017) (Comp.) *Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la Política Exterior Argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. *Actores y Temas de Agenda*, pp. 69-98 Rosario: UNR Editora (E-book)

Busso, A. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En Iglesias, E. y Lucca, J. B. (Comp.) *La Argentina de Cambiemos*. Rosario: UNR Editora, pp. 331-350

Consejo de Derechos Humanos (4 de julio de 2019). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Disponible

en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Perspectiva. Revista de Ciencias Sociales*. Año 3. N 5, pp. 62-97.

Frenkel, A. (2016). Muevan el mundo que me quiero subir: Política Exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. *Informe de coyuntura ORALC I*. N° 2 I. Diciembre. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28986/Frenkel1.pdf?sequence=5&isAl>

Gervasoni, C. (16 de julio de 2020). Democracias amenazadas: ¿una tercera ola de “autocratización”? *Diario Clarín*. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/democracias-amenazadas-tercera-ola-autocratizacion-0\\_CgaaIYXl3.html](https://www.clarin.com/opinion/democracias-amenazadas-tercera-ola-autocratizacion-0_CgaaIYXl3.html)

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1 de abril de 2015). Macri recibió a esposas de opositores venezolanos. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/macri-recibio-esposas-de-opositores-venezolanos>

Goldstein, J. & Keohane, R. (1999). Ideas and Foreign Policy. En Viotti, P. & Kauppi, M. (1999) (Comp.) *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon, pp. 297-306

Haass, R. (21 de marzo de 2018). Liberal World Order, R.I.P. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.cfr.org/article/liberal-world-order-rip%20>.

Hoffmann, S. (4 de febrero de 2002). Leer el mundo sin anteojeras. *Diario Clarín*

Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36 (2), pp. 87-133

Laporte, J. P. (2020). La política exterior del kirchnerismo en la construcción de un realismo discursivo presidencial (2003-2015). *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales* 5 (10), pp. 6-41

Lorenzini, M. E. y Ceppi, N. (2019). La energía en la agenda externa argentina 2003–2015. El ascenso de Bolivia y Venezuela como reacción frente a la urgencia. *Revista Estudios Internacionales*. (Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile), (194), pp. 11-41

Lorenzini, M. E. y Pereyra Doval, G. (25 de julio de 2016). 200 días bajo la lupa. La visión macrista de la Política Exterior Argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*.

Lorenzini, M. E. y Pereyra Doval, G. (2019). Posneoliberalismo y después. El centro relativo del sistema político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la política exterior de Argentina y Chile. *Revista de Ciencia Política* (PUC Chile), 39(3), pp. 435-457.



Lorenzini, M. E. (2013). Las Políticas Exteriores de Argentina y Venezuela en el Siglo XXI. Una primera aproximación al análisis comparado (2003-2011). *Reflexión Política* 15(30), pp. 38-52.

Lorenzini, M. E. (2014). Las relaciones Argentina-Venezuela 2010-2013: Despejando los intereses en la trastienda ideológica. En Bologna, A. B. (Comp.) *La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner* Tomo VI. Rosario: UNR Editora-CERIR, pp. 255-282.

Lorenzini, M. E. (2017). La democracia venezolana en su laberinto. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17(3), pp. 43-48.

Lorenzini, M. E. (2019). El Capítulo 2019 de la crisis en Venezuela. *Cuadernos de Política Argentina (Nueva Época)* (129), pp. 95-101.

Lührmann, A. & Lindberg, S. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization* 26 (7), pp. 1095-1113

Mijares, V. y Ramírez, S. (s. f.). El factor Venezuela en la crisis del regionalismo post hegemónico. Disponible en: [https://www.academia.edu/37795526/El\\_factor\\_Venezuela\\_en\\_la\\_crisis\\_del\\_regionalismo\\_post\\_hegem%C3%B3nico?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/37795526/El_factor_Venezuela_en_la_crisis_del_regionalismo_post_hegem%C3%B3nico?email_work_card=view-paper)

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Del Paraguay (23 de septiembre de 2017). *Declaración de la Segunda Reunión del Grupo de Lima sobre la Situación en Venezuela* [Comunicado de prensa]. Disponible en: <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/comunicado-de-prensa-declaracion-de-la-segunda-reunion-del-grupo-de-lima-sobre-la-situacion-en-venezuela>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (23 de enero de 2018a). *IV Declaración del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://www.peruoea.org/iv-declaracion-del-grupo-lima/>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (13 de febrero de 2018b), *Declaración del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Disponible en <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-lima/>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (14 de mayo de 2018c). *Comunicado del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Disponible en <https://www.peruoea.org/comunicado-del-grupo-de-lima/>

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (21 de mayo de 2018d). *Declaración del Grupo de Lima* [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-de-lima/>

Morasso, C. (2016). ¿Regreso al Estado Normal? La política exterior de Macri en su primer año de gobierno. *Panorama de noticias*.



Reyser, H. (24 de mayo de 2019). Macri prometió una inserción económica inteligente. Los resultados son más que positivos. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2019/05/24/macri-prometio-una-insercioneconomica-inteligente-los-resultados-son-mas-que-positivos/>

Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En Vázquez, J. (Ed.) *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. México: Ed. Limusa, pp. 207-219.

Svampa, M. (2016). América Latina: Fin de ciclo y populismos de alta intensidad. En: Gudynas, E. et. al. (Ed.) *Rescatar la esperanza. Más allá del neoliberalismo y del progresismo*. Barcelona: Entre Pueblos, pp. 63-88.

Svampa, M. (2019). Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil. *Nueva Sociedad* (282), pp. 121-134.

Wendt, A. (2002). Acerca de la vía intermedia: una respuesta a los críticos. *Desafíos* (6), pp.87-111

Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy* (2), pp. 49-66

## **La Diplomacia Cultural de India en Argentina**

**Sabrina Victoria Olivera\***

**Resumen:** A pesar de que sus vínculos culturales con otros países se produjeron a lo largo de su historia, India comenzó a emplear sus recursos de poder blando —es decir de atracción cultural— como herramientas de su política exterior en tiempos recientes. Esto derivó en el surgimiento de una diplomacia cultural, en apoyo de la tradicional política y económica, como forma de lograr conectividad y entendimiento con otras naciones. El presente artículo tiene por objeto estudiar la diplomacia cultural del mencionado país surasiático en Argentina, mediante el abordaje cualitativo y el empleo de la técnica de análisis de documentos. Se analiza el estado del arte y a los actores de la diplomacia de India; todo lo cual permite enmarcar la discusión. En esa dirección, se describen las estrategias de diplomacia cultural exteriorizadas por India (diáspora, Indian Council for Cultural Relations, Festivales de India, la campaña “Incredible India”, el Día Internacional del Yoga y el Ministerio de AYUSH) al mismo tiempo que su correlato en la relación bilateral con Argentina. Se concluye que, de dichas estrategias, solo algunas son instrumentadas en nuestro país y que es la sociedad civil la principal impulsora de otras actividades de índole cultural —en ocasiones con el auspicio o apoyo de la Embajada de India en Argentina—.

**Palabras clave:** Diplomacia cultural, India, Argentina, relación bilateral, relaciones internacionales, política exterior india.

**Title:** India’s cultural diplomacy in Argentina

**Abstract:** Even though its cultural relations with other countries were established along its history, India began to use its “soft power” resources —to pursue cultural attraction— as tools for its foreign policy only in recent times. This resulted in the emergence of a cultural diplomacy, sustaining the political and economic one, as a way to ensure connectivity and understanding with other nations. The aim of this paper is to study the cultural diplomacy of India in Argentina, through a qualitative approach and document analysis. The state of art and the actors involved in the Indian diplomacy are analysed allowing the discussion to be framed. In this direction, the cultural diplomacy strategies projected by India are described (diaspora, Indian Council for Cultural Relations, Festival of India, the “Incredible India” campaign, the International Yoga Day and the Ministry of AYUSH) as well as their significance in the bilateral relation with Argentina. It is concluded that, of all those strategies, only a few were executed in our country and that it is the civil society the main driving force of other cultural activities — on some occasions with the Indian Embassy support—.

**Key words:** Cultural Diplomacy- India – Argentina – bilateral relations – international relations – Indian Foreign Policy

---

\* Magíster y Doctoranda en Relaciones Internacionales (USAL). Especialista en Economía y Negocios con Asia Pacífico e India (UNTREF). Abogada con orientación en Derecho Internacional Público (UBA). Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Asia del Sur del Comité de Asuntos Asiáticos del CARI y miembro del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de la UNR. Becaria 2018 del Indian Technical and Economic Cooperation Programme. [stereo\\_26@hotmail.com](mailto:stereo_26@hotmail.com)

**RECIBIDO:** 17 de febrero de 2021; **ACEPTADO:** 18 de mayo de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

## 1. Introducción

Acuñado por Joseph Nye (2004), el poder blando o *soft power* alude a la capacidad de modificar las preferencias de otros estados y sus percepciones mediante fuentes inmateriales como la atracción ideológica y cultural, las normas y las instituciones. Consiste en la capacidad de obtener lo que se quiere por medio de la persuasión, en lugar de la coerción y a partir de aspectos intangibles.

Cierto es que, desde la década de 1980, el sistema internacional ha vivenciado un desplazamiento del centro del poder geopolítico desde Occidente hacia el continente asiático. Dicho desplazamiento no se circunscribió a aspectos económicos, sino que progresivamente se extendió a las cuestiones políticas y culturales. India, en efecto, es protagonista de este proceso (Roy, 2010; El Aynaoui y Woertz, 2016), por lo que el concepto de poder blando permite estudiar a ese país desde su política exterior y como herramienta de penetración cultural.

Al decir verdad, India tiene una larga historia de vínculos culturales con países de Asia Central, del Sudeste Asiático y de Medio Oriente. A lo largo de su historia, los comerciantes y viajeros han tenido su participación desplegando su influencia sobre el Budismo -desde India hacia China, Afganistán, Maldivas y Sri Lanka-, sobre el Islam hacia Singapur y Malasia, sobre el hinduismo hacia Nepal y el Sudeste Asiático y sobre la lengua sánscrita hacia esta última región (Blarel, 2012). Atendiendo que la historia de India se remonta a cinco mil años, su *soft power* en términos de tradiciones culturales no fue explotado deliberadamente con fines de política exterior sino recién en las últimas décadas (Hanson, 2012; Murti y Zaharna, 2014; Willems, 2014).

Así las cosas, la expansión de la religión y de la cultura –esto es, los rasgos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracteriza a un grupo social (UNESCO, 2001)- desde India hacia las zonas vecinas durante las últimas décadas constituyeron una demostración del ejercicio del poder blando. El espiritualismo de India atrajo adeptos de todo el mundo y Bollywood –la industria cinematográfica con asiento en Mumbai- parece haber hecho mucho más por la influencia india que la propia diplomacia (Mohan, 2003). Otro de los aspectos más significativos del *soft power* indio es el yoga, practicado alrededor del mundo como un ejercicio físico y como medio para canalizar la búsqueda mística. También lo es su cocina, con su particular uso de especias, la música y danza clásica, el turismo y el cricket, deporte heredado de los años en que fue colonia británica. Además de lo mencionado, India posee recursos interesantes de poder blando que emergen de su cultura universalista, instituciones políticas de índole democrática y una tradición de liderazgo entre las naciones en desarrollo (Mukherjee, 2014).

Advertidos estos factores, India desarrolló una diplomacia que supo capitalizar sus instituciones democráticas y su crecimiento económico. En apoyo a dicha diplomacia política y económica, surgió la diplomacia cultural como herramienta para aumentar la conectividad entre pueblos. Particularmente en el caso indio, el enfoque de la diplomacia cultural reside en la aceptación de la filosofía de que el mundo entero es una familia (*Vasudhaiva Kutumbakam*) (Sahai, 2019).

Por consiguiente, en este artículo se analizarán las estrategias de diplomacia cultural que la República de India instrumentó a partir de su Independencia, en tanto proyección internacional de su imagen, y cuál fue su alcance en nuestro país. En ese sentido, debemos adelantar que solo algunas de las mencionadas estrategias oficiales fueron ejecutadas en el marco de la relación bilateral con Argentina, lo que pone de manifiesto la existencia de otros actores que hacen al vínculo cultural de ambas naciones.

## 2. Estado del arte

### 2.1. Poder blando de India

Como fuera mencionado, Joseph Nye (2004) adoptó el término *soft power* o “poder blando” haciendo alusión a la capacidad de un Estado de modificar las preferencias y percepciones de los otros mediante fuentes inmateriales o intangibles como son la atracción ideológica y cultural, las normas e instituciones. Así, Barroso (2017) arguye que India como China reemergieron como actores protagónicos y que incluso se perfilan como potencias que exceden la región e imponen su liderazgo a nivel global. Sin embargo, India no ha utilizado su potencial de poder blando en modo sistemático y no fue hasta las últimas décadas en que consideró la diplomacia cultural como una herramienta efectiva y central. Una de las cuestiones a considerar, en esa dirección, es la necesidad de que India defina la visión sobre sí misma para proyectarse al mundo, derribando estereotipos y construir una imagen acorde a su propia cultura e identidad. Como elementos de ese tipo de poder del país surasiático, la autora identifica a su industria cinematográfica de Bollywood, las telenovelas, su indumentaria, las tradiciones culinarias, la música y la danza, su desarrollo en tecnologías de la información y la comunicación. A ellas, agrega el movimiento de liberación y sus métodos no violentos en la lucha de la Independencia, su política de no alineamiento durante la Guerra Fría y su participación en misiones de Naciones Unidas. A nivel regional, destaca las instancias de cooperación en la Asociación para la Cooperación Regional de Asia de Sur (SAARC).

En idéntico sentido, Thussu (2013) también considera que India no explotó su poder blando al máximo ni le asignó a la comunicación la atención necesaria. El autor establece que el poder blando ejerce un rol integral en la diplomacia pública de un país, máxime en un mundo globalizado y digitalmente conectado. En ese orden, la mayor exportación ideológica de India ha sido la religión, por lo que su impacto espiritual, artístico y cultural conforma su poder blando. También investiga acerca de la diáspora, cuya contribución al poder blando de India fue reconocida y aprovechada por los gobiernos y las empresas. En suma, los asuntos internacionales en el debate indio son limitados para un país que desea ser parte de la discusión global, extremo que ayudaría a la proyección del poder blando. Srinivas (2019), en tal sentido, estudia a la diáspora como un recurso considerado por el actual Primer Ministro Modi, al reconocer su importancia en el desarrollo estratégico de su política exterior.

Por su lado, Mukherjee (2014) profundiza sobre las razones por las cuáles un estado como India, no fue capaz de emplear con eficacia sus recursos del poder blando. Identifica tres factores que explican esta incapacidad. En primer lugar, entiende que existe una sobreestimación de dichos recursos por los analistas. No son tan abundantes

y la influencia cultural de India queda totalmente opacada al lado de la que ejerce Occidente o China, a la vez que las problemáticas domésticas pusieron en duda el papel de India en el escenario internacional respecto de sus ambiciones. En segundo lugar, el poder duro del país no es suficiente para apuntalar las ambiciones de poder blando. Si bien en algunos períodos India confió en sus recursos de poder blando como sustitutos del duro, su influencia aumentó por sus recursos del poder duro –sobre todo el crecimiento económico-. Por último, establece que existen elementos no resueltos de la identidad india que socavan sus esfuerzos en la proyección del poder blando a través de la diplomacia pública. Las élites gobernantes todavía deben definir qué tipo de poder quieren manifestar para lograr coherencia en la imagen internacional.

A su vez, Mahapatra (2016) estudia la evolución de India como un poder blando desde su independencia, resaltando la iniciativa de la declaración del Día Internacional del Yoga, planteada por el actual Primer Ministro Narendra Modi en 2014. De esta forma, Mahapatra señala la forma en que este poder blando moldeó el comportamiento y política exterior del país. En efecto, reconoce que si bien los recursos de ese tipo de poder son antiguos, su empleo con dicha finalidad es reciente. En esta dirección, el autor considera a la diplomacia cultural de India como un elemento que se ha vuelto muy visible en los últimos años para alcanzar objetivos propios de la política exterior, con las dificultades que ello implica.

## **2.2. Diplomacia cultural de India**

Respecto de esto último, Isar (2017) analiza las particularidades de la doctrina y práctica de la diplomacia cultural india. Se centra en las relaciones culturales llevadas adelante por el gobierno (a través del Indian Council for Cultural Relations - ICCR), los Festivales de India celebrados en países occidentales durante la década de 1980 y 1990, la campaña “Incredible India” y la diáspora. El autor afirma que con la llegada de Modi al poder en 2014, se expuso un perfil capitalista del indio global, con una postura prominente tanto dentro de India como en el exterior. Su obrar es más agresivo y masivo que el de sus antecesores, en tanto que en el primer plano aparece India como un socio comercial y un lugar donde hacer negocios, mientras que las discusiones culturales quedan en un segundo plano. En más de ello, concluye Isar (2017), existen signos en la diplomacia cultural internacional de una “azafranización”, concepto que alude a la estrategia cultural hindú. Este último particular es reafirmado por Barroso (2020), en tanto que el actual gobierno del Primer Ministro Modi se encuentra en la encrucijada de promover políticas que muestren una India que representa solo los intereses de la mayoría en una construcción discursiva del nacionalismo hindú (hindutva) o si la imagen india debe representar al total de la población. En efecto, en palabras de Barroso (2020) en un contexto de globalización y aumento de industria militar –lo que genera gran inquietud-, el poder blando debe ser el instrumento para generar entendimientos y un nuevo modo de construir las relaciones internacionales. India está frente al reto de generar y consolidar un discurso nacional que le permita proyectarse eficientemente en la reconfiguración que se da en el poder regional y mundial, lo que pone de manifiesto la importancia de una diplomacia cultural acorde a sus intereses.

Sin hacer referencia a esa promoción deliberada de intereses hinduistas, pero sí mencionando el despliegue de la diplomacia cultural de India en esa dirección, Sahai (2019) adopta la definición de dicha diplomacia como un puente de conectividad entre

pueblos y naciones. A partir de ella, el mismo autor enfatiza el enfoque indio de diplomacia cultural que reside en *Vasudhaiva Kutumbakam* (“el mundo entero es una familia”) y la necesidad de políticas de compromiso, inversión y aceptación a largo plazo, así como también de autonomía real del ICCR y de reformulación del rol de la diáspora.

### **2.3. Relación bilateral entre India y Argentina**

En lo que abrevia a Argentina, deben tenerse presente los estudios de Rodríguez de la Vega sobre dinámicas de cultura y poder y diáspora (2003; 2004; 2011; 2015; 2017; 2019; 2020). Señala que existe una relación triádica entre país de origen, diáspora y país de residencia en la que suceden dinámicas que refieren a la relación con India y a la perspectiva de su construcción. La autora (2003) aborda la inmigración india en Argentina, siendo que figura un primer registro censal de seis indoingléses en 1895. En 1909, apareció la categoría “hindúes” en relación a las personas provenientes de India y desde entonces la comunidad se fue asentando en el país. Este estudio describe a la diáspora india en Argentina, conforme su lugar de nacimiento, estado civil, educación, trabajo, religión e idioma.

En sus estudios de 2004 y 2011, Rodríguez de la Vega realiza una evolución histórica de los patrones migratorios, así como también menciona las particularidades de la diáspora en tiempos antiguos, en el colonialismo europeo y en el post-colonialismo. Luego, describe el panorama religioso de la comunidad de inmigrantes indios en Argentina, haciendo alusión al abandono de un contexto donde las creencias religiosas eran mayoritarias para instalarse en uno en el que hay diversidad religiosa.

De manera más específica, Rodríguez de la Vega (2019) discute las perspectivas de la diáspora india en Argentina, en este caso acerca de las visiones de lo rural en India. El mismo es practicado mediante un trabajo cualitativo y del empleo de la técnica de entrevistas a indios en Argentina y nacionales argentinos de origen indio. Por su parte, Rodríguez Rocha (2019) empleó la misma metodología para el estudio de la red de pequeños comerciantes que se asentó en la ciudad de Córdoba. A partir de su estudio antropológico, el autor analiza el modo de vida, sus relaciones con instancias oficiales y los elementos de su identidad como “indios” que les permiten volverse atractivos para su clientela.

Asimismo, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2006 y 2015) ha producido informes sobre la vinculación económica y comercial entre ambos países. En este orden, brinda un perfil introductorio a la cultura india, notas distintivas de su política exterior y el vínculo del país surasiático con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). A su vez, Rubiolo y Baroni (2014) estudian la estrategia de aproximación de parte de India hacia la región latinoamericana, centrándose en los aspectos político-académicos y comerciales de la vinculación con Argentina. Las autoras concluyen que el desafío de la relación bilateral reside en diversificar la oferta exportadora, al igual que generar esquemas de cooperación tecnológica y energética. Ambas académicas, en una publicación posterior (2017), exploran la política exterior Argentina hacia países del Sudeste de Asia e India desde el inicio de sus relaciones hasta la Guerra Fría. También Baroni (2019) estudia específicamente la política exterior



Argentina hacia la República de India, haciendo hincapié en los factores políticos y económicos, tanto internos como externos.

En referencia a la dimensión místico – espiritual, se encuentran en la literatura los trabajos de Puglisi (2012; 2013) sobre los centros dedicados al movimiento Sai Baba. Los viajes a India constituyen el punto de inflexión en los fieles no solamente en términos personales, sino porque además aportan nuevos elementos a la práctica de esa comunidad. Estas novedades, transitadas de modo particular, renuevan y prolongan la experiencia de los creyentes. En términos culturales y a partir del concepto de poder blando de Nye (2004), Flores y Barroso (2019) se proponen estudiar las estrategias de acción y promoción cultural de India y Argentina a través del Estado y otros actores sociales. En ese orden, arguyen que el estudio aporta a la consideración de acrecentar las capacidades para que ambos países tengan una trayectoria virtuosa de desarrollo.

### 3. La inclusión de la cultura en la diplomacia

La teoría realista de las relaciones internacionales postula que las naciones-estado son los actores clave del sistema internacional. Este último es anárquico y la política internacional consiste en la lucha por el poder en dicho sistema. Si bien todos los estados son soberanos e iguales, lo cierto es que puede distinguirse entre grandes potencias y estados menores. De esta forma, no hay armonía de intereses entre las naciones -es más bien inestable- y la geografía de los estados afecta tanto sus capacidades como también la orientación de su política exterior -de allí la importancia de los factores geopolíticos, por la constante amenaza de conflicto- (Dougherty y Pfaltgraff, 1993; Morgenthau, 1985). En ese marco, las relaciones internacionales se han centrado generalmente en aspectos vinculados al poder concebido desde lo militar y económico, o en términos de Nye (2004), al poder duro.

No obstante, en las últimas décadas, los factores culturales y religiosos se insertaron en la discusión, en tanto que adquirieron una lógica transnacional y ha debido estar presente en la agenda de la política exterior, junto con la política y el comercio (Saddiki, 2009). Es por ello que todas las naciones, en cierta medida, consideraron a la cultura como un componente importante de su política exterior, sirviéndose de ella para difundir una imagen positiva hacia el exterior (Rodríguez Barba, 2014).

En efecto, en los últimos años han sucedido acontecimientos que pusieron en evidencia la importancia de la dimensión cultural en la política internacional: etnias, religiones, migración y terrorismo configuran hoy problemáticas globales. Por lo tanto, siendo que la cultura se impregnó en el ejercicio de la diplomacia como un puente para fomentar el mutuo entendimiento, se convirtió en un aspecto primordial en el que académicos adoptaron un lugar destacado (Saddiki, 2009). Es en este contexto en el que el término *soft power* o poder blando adquiere relevancia, toda vez que está vinculado a la creación de una marca distintiva de la nación, mediante su percepción como un destino turístico, la naturaleza de su gobierno, su cultura y el atractivo de su pueblo (Parida, 2015).

De esta forma y siguiendo el razonamiento de Montiel (2010), en una actualidad de interculturalidad efervescente y de poder simbólico, las manifestaciones culturales constituyen una práctica cada vez más influyente en las relaciones internacionales. Surge entonces el concepto de diplomacia cultural entendida por Noya (2007) como la incorporación de la cultura a los diversos intercambios internacionales y su uso para

apoyar tanto la diplomacia política como económica de un Estado. Montoya Ruiz (2012) agrega que dicha diplomacia fortalece el poder de negociación del Estado facilitando la comprensión y percepción de una imagen internacional que supera los estereotipos. Su fin radica en fortalecer relaciones, aumentar la cooperación socio-cultural y promover los intereses nacionales. Es dable poner de relieve que, conforme la definición de diplomacia cultural que propone el Institute for Cultural Diplomacy (ICD), ésta es practicada tanto por el sector público como por la sociedad civil (ICD, 2021; Sahai, 2019). Al constituir una esfera más de la política exterior de un país, el concepto que se estudia adquiere un significado como factor esencial para posicionar a los países en el escenario internacional y lograr puentes de entendimiento entre pueblos y naciones (Rodríguez Barba, 2014; Sahai, 2019).

En palabras de Sahai (2019), este concepto es una operación de dos capas, dado que implica la creación de una presencia cultural y, a su vez, garantiza cómo la otra persona o nación reconoce y entiende a la nación que se proyecta. Es una combinación de dos palabras: usar a la “cultura” persiguiendo intereses nacionales a través de canales diplomáticos de un Estado; y “diplomacia” implica la intervención del gobierno. Sin embargo, en la diplomacia moderna lo que se vuelve interesante es el rol que tiene la cultura en esa conectividad y que esto no está necesariamente encabezado por el gobierno.

En rigor, Sahai (2019) discrepa en la asimilación de la diplomacia cultural con el poder blando, dado que persiguen fines diferentes: el primero busca la conectividad y entendimiento, mientras que el segundo pretende el convencimiento y persuasión. En esta dirección, la transición de poder entre estados y de estos hacia actores no estatales pone de manifiesto la necesidad de conectividad a través de conversaciones transversales sobre la cultura, puesto que la diplomacia cultural dejó de ser un terreno propio de los diplomáticos y se extendió hacia individuos y organizaciones de la sociedad civil.

#### **4. Diplomacia en India: sus actores tradicionales y nuevas influencias**

La diplomacia es una actividad política esencial que tiene por finalidad principal habilitar a los estados a asegurar los objetivos de su política exterior sin tener que recurrir a la fuerza. Se alcanza comúnmente a través de comunicaciones entre agentes diplomáticos profesionales y otros funcionarios designados para asegurar los acuerdos. En la mayoría de los estados la diplomacia recae, en gran parte, en el Ministerio de Relaciones Exteriores (Berridge, 2015).

En el caso indio, la Constitución le estatuye al gobierno central los poderes del ejercicio de la política exterior y, en caso de tratarse de cuestiones limítrofes, el Parlamento debe intervenir. Los actores encargados de ella consisten esencialmente en el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Defensa, funcionarios militares y diplomáticos retirados y un número más reducido de periodistas y académicos (Malik y Medcalf, 2011). Ciertamente es que, en materia cultural, también es un actor relevante el Ministerio de Cultura como encargado de la promoción de las relaciones culturales internacionales (Sahai, 2019).

Empero, a lo largo de los años, los estados de India comenzaron a tener un rol más activo en la política exterior a partir de sus capacidades de presionar, negociar o inclusive obstruir las políticas nacionales. Atendiendo los problemas limítrofes que

tiene el país, el gobierno central se ha visto obligado a involucrar a los estados aledaños a las regiones disputadas, volviéndolas vitales en términos de diplomacia india (Jacob, 2016). India no cuenta con numerosos *think tanks* interesados en política exterior, los pocos que existen tienen sede en la capital del país New Delhi y son prácticamente organizaciones cuasi-gubernamentales (Malik y Medcalf, 2011).

Además de los mencionados, tres nuevas influencias en la diplomacia de India se volvieron evidentes. En primer lugar, se identifica a las empresas indias, sobre todo aquellas que exportan sus servicios y que dependen de mercados y clientes extranjeros. Las empresas que más se asemejan a esta descripción son las dedicadas a la tecnología de la información y la comunicación. En segundo lugar, los medios de comunicación, en especial los canales de televisión, han realizado lo propio como formadores de opinión. Arengan discursos y exigen una acción por parte de los gobiernos (Malik y Medcalf, 2011). No obstante, el interés primario de los medios en India recae sobre la agenda doméstica, en lugar de la política exterior (Sahai, 2019). En tercer orden, otra influencia de la diplomacia india es su diáspora. Al inicio, la inmigración se produjo de modo forzado, como una forma de esclavitud. Tiempo después, el desplazamiento de los indios fuera de su país se dio de manera voluntaria y desde fines de la década de 1960, un importante número de indios con educación superior se trasladaron a Occidente, a fin de seguir sus estudios en universidades o desempeñar empleos de alta calificación. Tradicionalmente, los expatriados mantuvieron sus lazos culturales y familiares con India. En algunos países de Norteamérica, los diaspóricos son políticamente influyentes en el país receptor (Malik y Medcalf, 2011).

Hall (2019) agrega que, durante la diplomacia de alto nivel del actual Primer Ministro Narendra Modi, el poder blando fue entendido como un instrumento esencial de la política exterior, gracias a la herencia cultural y su larga historia de interacciones con el Asia – Pacífico. De hecho, las visitas internacionales de Modi a los diferentes países han presentado elementos simbólicos culturales.

## 5. La proyección de India en el mundo a través de su diplomacia cultural

Señala Isar (2017) que durante la lucha contra la colonia, en India reinaba la convicción de que las diversas culturas de la sociedad india serían compartidas con el resto del mundo. Por ello es que, una vez lograda la independencia, India planificó su compromiso con el resto del mundo, lo que evidenció una política exterior liderada por el aspecto cultural, postura que se mantiene en la actualidad.

India es un ejemplo claro del proceso de “aculturación”: ninguna cultura es lo suficientemente rígida para no permitir el cambio o dócil para permitirse ser sumergida. India fue capaz exitosamente de tejer el tapiz de una cultura compuesta por la mezcla de diversas culturas a través de su interacción con otras. No solo aceptó la definición amplia de cultura, sino que además aceptó el diálogo necesario para el enriquecimiento de la cultura, tal como lo indica la filosofía de *Vasudhaiva Kutumbakam* (el mundo entero como una familia). Esta última implica la aceptación de una cultura, que es inclusiva. Fue alimentada y enriquecida a lo largo de los años, a través de un proceso de aculturación. Tiene que ver con la aceptación –no tolerancia- de todas las religiones. En efecto, la fortaleza de la democracia india reside en su pluralismo (Sahai, 2019)

Uno de los primeros elementos a considerar como manifestación de la diplomacia cultural de India respecto del resto del mundo es su ya mencionada **diáspora**.

Constituída por los más de 32 millones de indios no residentes y personas de origen indio, representa la idea de que India es proyectada al extranjero por ellos como una India global y, a excepción de los chinos, pocas diásporas se identificaron tan fuertemente con las narrativas de la tierra de origen. La celebración denominada Pravasi Bharatiya Divas –en conmemoración al regreso de Mahatma Gandhi a India en 1915- es destinada a la reunión de los indios diaspóricos (Isar, 2017; MEA, 2020).

Asevera Thussu (2013) que la diáspora india ha logrado insertarse en diferentes sectores, revelando una desterritorialización en la que las fronteras físicas han dejado de importar. Es fundamental en la comunicación transcultural y en el envío de remesas, brindando una nueva identidad a India. Las diásporas se convirtieron en actores importantes en las relaciones internacionales y se constituyeron en una dimensión en el poder blando de los países. Esto también es afirmado por Sahai (2019) dado que tanto el país de origen como el destinatario pretenden promover sus intereses. Su rol en materia de poder blando se evidencia no solamente ante la creación de un Ministerio propio (Overseas Affairs) sino además en los eventos organizados en Estados Unidos, Reino Unido y Canadá ante la visita de candidatos indios, todo lo cual demuestra un mayor involucramiento de la diáspora en las elecciones nacionales del país de origen (Sahai, 2019).

Otro de los actores fundamentales en la diplomacia cultural del país surasiático es el **ICCR**. Se estableció en 1950<sup>1</sup> –mismo año en que se adoptó la Constitución Nacional- y el entonces Primer Ministro Nehru fue su primer presidente. Es un organismo independiente que opera bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores, en coordinación con el Ministerio de Cultura, otros organismos gubernamentales y organizaciones civiles en la promoción internacional de la cooperación cultural (Isar, 2017; Sahai, 2019; ICCR, 2020).

El objetivo central de su gestión es el de lograr la conectividad cultural entre India y otros países, adoptando todas las medidas tendientes a ese fin. Se espera que formule e implemente la diplomacia cultural y aumentar el entendimiento mutuo con las otras partes a través de intercambios. Empero, no ha logrado formular una política acorde. Sus actividades están divididas en dos: 1) académica e intelectual (becas, cátedras de estudios, seminarios y conferencias y entrega de premios) y 2) Arte, cultura y otras (exhibiciones, promoción del hindi, publicación de libros y revistas y conferencias). En tiempos recientes han surgido operadores culturales privados que se asocian al ICCR bajo la premisa de sociedad público – privada (Public and Private Partnership) (Sahai, 2019).

Isar (2017) hace mención de otras políticas tendientes a entablar una diplomacia cultural por parte de India hacia el extranjero. Durante la década de 1980, la Primer Ministro Indira Gandhi advirtió la necesidad de exponer a nivel mundial los logros de la India contemporánea. Para ello lanzó los “**Festivales de India**” siendo que el primero se celebró en el Reino Unido en 1982, con exhibiciones y performances en Londres. El foco de esta iniciativa residía principalmente en el arte, no en el comercio. La intención consistía en proyectar una imagen del país surasiático que conjuntara lo tradicional y lo moderno, removiendo los estereotipos de una India como una tierra exótica y romántica, con una pobreza extrema (Sahai, 2019).

---

<sup>1</sup>Al decir verdad, en sus inicios el ICCR funcionaba bajo la órbita del Ministerio de Educación y fue transferido al Ministerio de Relaciones Exteriores en 1970.

Al suceder a Indira en el poder, Rajiv Gandhi continuó con los festivales en Estados Unidos, con el objetivo de establecer el diálogo entre ambos países y exteriorizar a una India asociada a médicos, científicos e investigadores. El Festival de India se prolongó por el término de 18 meses entre 1985 y 1986, incluyó 500 eventos en 90 ciudades de 36 estados del país y con alcance a 150 millones de norteamericanos. También estos festivales fueron montados en Francia (1985) y la ex Unión Soviética (1987). Muchas de las actividades se organizaron en ciudades diferentes a las capitales, de modo de atraer los intereses locales (Isar, 2017; Sahai, 2019). En tiempos más recientes, se planificaron 17 festivales para los años 2016 y 2017: cinco en Europa, siete en África y cinco en Asia (Sahai, 2019).

Otra manifestación de la diplomacia cultural del país surasiático consiste en la campaña “**Incredible India**”. Promotora del sector del turismo, construyó una imagen del país a inicio del siglo XXI: fue lanzada por el Ministerio de Turismo buscando forjar una nueva identidad que distinguiera a India creando una imagen y una marca fuerte. Esta iniciativa, plasmada en su correspondiente sitio web, difunde los lugares históricos y de atracción turística del país, así como también otros puntos de interés. En esta dirección, hace hincapié en la espiritualidad, la aventura, la naturaleza, el arte, la cocina, el lujo, el bienestar, el yoga, las compras, los patrimonios de la humanidad, los museos y las telas autóctonas (Incredible India, 2021; Isar, 2017). Luego de los ataques terroristas que sufrió Mumbai en 2008, se adoptó la decisión de que la campaña de difusión de India exponga el atractivo que ofrece el país. Los avisos publicitarios mostraban a un tigre, acompañado de afirmaciones de Gandhi y se difundió en radio, internet y en exhibiciones, con el puntapié inicial en Berlín en 2007. Durante ese año, al cumplirse los 60 años de la Independencia de India, también se organizaron eventos en Londres, New York, Singapur, Rusia y China. A Estados Unidos, esta campaña retornó en 2009 con un evento similar a los Festivales de India (Isar, 2017).

En tiempos más actuales, se han identificado nuevas iniciativas de diplomacia cultural de India. En el año 2014, el actual Primer Ministro de India, Narendra Modi, logró en Naciones Unidas que el 21 de junio sea declarado el **Día Internacional del Yoga**. En esa ocasión, Modi –aprovechando la aceptación internacional de esa práctica– aseveró que el yoga es un regalo invaluable de las tradiciones antiguas que, finalmente, logró convertirla en una “marca India”. A partir del año siguiente, se realizan diferentes celebraciones en las sedes diplomáticas en todo el mundo. Incluso este impulso otorgado por la declaración de Naciones Unidas derivó en un aumento de actividades relacionadas al yoga ofrecidas por los ICCR en el mundo (Sahai, 2019). También en el año 2014, se creó el **Ministerio de AYUSH** (Ayurveda, Yoga y Naturopatía, Unani, Siddha y Homeopatía) a fin de asegurar el desarrollo y divulgación de los sistemas de cuidado y salud a los que refiere la sigla y que encuentran acogida en los diferentes países (AYUSH, 2021).

## 6. Diplomacia cultural india en Argentina

En las secciones anteriores hemos concluido que la dinámica de poder en la escena internacional se vale de estrategias de promoción cultural. Aunadas a los mecanismos tradicionales, contribuyen a la proyección de una imagen del país positiva y promueven valores e identidades. Sin embargo, esta dinámica se completa con la intervención de otros actores (Flores y Barroso, 2019). Tal como se advierte, la diplomacia cultural como puente que permite la conexión entre pueblos y naciones, no



radica estrictamente en el obrar de los actores gubernamentales, sino que también es extensible a los no gubernamentales (Sahai, 2019).

En ese sentido, merece la pena abordar las estrategias y actores de la diplomacia cultural india en Argentina y sus alcances, a tenor de lo visto en los acápites anteriores. Por tanto, se analizará si los recursos de diplomacia cultural india arriba estudiadas – esto es ICCR, diáspora, Festivales de India, la campaña “Incredible India”, el Día Internacional del Yoga y el Ministerio de AYUSH- encuentran su correlato en la relación bilateral con Argentina y con qué alcances. En caso de no darse este supuesto, se mencionará a los otros actores y acciones que se encargan de promover la cultura india en nuestro país.

### **6.1- Alcance del ICCR en Argentina**

Corresponde destacar que en Latinoamérica y el Caribe, el mismo posee oficinas en Brasil, Guyana, Trinidad y Tobago, México y Surinam, mas no en Argentina (ICCR, 2021). Ello implica que, en este país, uno de los actores con mayor impulso en la diplomacia cultural de India en el mundo no tiene presencia, en total detrimento de su influencia y capacidad de alcanzar sus objetivos en la región.

No obstante, la Embajada de India en Argentina promueve las becas ofrecidas por el ICCR en las temáticas relacionadas a la cultura, cuya extensión es mayor a otros programas de becas ofrecidos por la repartición diplomática.

### **6.2- La diáspora india en Argentina**

A propósito de la **diáspora**, la Embajada de India en Argentina consigna en su página web la plataforma digital “Pravasi Bharatiya Academic and Scientific Sampark” (“Integrando a la diáspora india con la tierra de origen”) para la facilitación de una red de expertos en materia de ciencia y tecnología. Además, la Embajada participa de concursos destinados a la diáspora –como el caso del “Ganga Quest 2021”- y de la celebración “Pravasi Bharatiya Divas” que tiene por finalidad el encuentro de los indios diaspóricos.

El primer registro censal de seis indoingleses en Argentina se produjo en 1895. En 1909, apareció la categoría “hindúes” en relación a las personas provenientes de India y desde entonces la comunidad se fue asentando en distintas provincias del país: Buenos Aires, Salta, Tucumán, Mendoza, Misiones, Neuquén, Córdoba, El Chaco, Entre Ríos, Formosa, San Luis, Santa Fé, Santiago del Estero, Santa Cruz, Jujuy, La Pampa y Río Negro, etc. (Rodríguez de la Vega, 2003). En términos de panorama religioso de la diáspora india, Rodríguez de la Vega (2004 y 2011) analiza que si los matrimonios son formados por indios, la segunda generación mantiene la práctica de la religión (en su mayoría hindú y sikh) gracias a la fácil transmisión; mientras que si el matrimonio es mixto y las esposas son de otra nacionalidad -por ejemplo, argentinas o españolas-, los hijos suelen ser católicos.

Cabe mencionar que en Rosario de la Frontera, Provincia de Salta, se encuentra el templo propio de la religión Sikh “Gurdwara Nanaksar”, en cuyo alrededor se asentó parte de la diáspora india (Portal de Salta, 2011). En este mismo sentido, argentinos convertidos a dicha religión crearon centros en los cuales se profesa el **sikhismo** y se cumplen con los rituales estipulados en las escrituras sagradas. Al respecto, también



procede hacer mención del Centro Gurdwara que Ram Krishan Singh fundó en el barrio de Congreso, en Buenos Aires, orientado principalmente hacia nacionales argentinos convertidos a la religión sikh (La Nación, 2019).

Por otra parte, en la ciudad de Córdoba, se estableció una red diaspórica sikh que se dedica a vender, en forma minorista, ciertos artículos de bazar, indumentaria – particularmente femenina-, artesanías, bijouterie y artículos de decoración. Se trata de pequeños comerciantes, con inversiones iniciales incipientes, que profesan la religión sikh. En los carteles exteriores de sus bazares figuran Buda, Ganesh o la Madre Teresa de Calcuta, pero ninguno de ellos representa al sikhismo. No obstante, saben que esa iconografía representa “lo indio” para la clientela vernácula (Rodríguez Rocha, 2019). Más allá de los estereotipos señalados por los comerciantes indios, no puede soslayarse la penetración de lo religioso en términos de construcción de la imagen de India en Argentina<sup>2</sup>.

Como se verá más adelante, algunos miembros de la diáspora ofrecen cursos de danzas, comida y ayurveda, demostrando su permanente lazo con la tierra de origen, en el país receptor.

### **6.3 Festivales en Argentina**

Tampoco en nuestro país tuvieron lugar los Festivales de India tal como fueron concebidos como vehículos de la diplomacia cultural. En efecto, en la región latinoamericana, solo Perú y Cuba fueron sede de estos Festivales en 2013. Ambos fueron inaugurados por el Vicepresidente de India en un esfuerzo de diseminación de la cultura india en Latinoamérica (Sahai, 2019).

Entre las diversas actividades organizadas por la Embajada de India en Argentina vinculadas a las fiestas patrias y a otras tales como el legado de Gandhi, hemos de advertir que se organizan celebraciones cortas, que pueden recibir el nombre de **Festival** pero que no se asemejan en la significancia, extensión ni organización de aquellos que tuvieron lugar en Estados Unidos o Reino Unido. A modo de ejemplo se mencionan el Día de India, la Semana de India, la Tarde de India y, especialmente, el festival “Buenos Aires celebra India” que tuvo ediciones durante los años 2018 y 2019. En ellos se presentaron exhibiciones y espectáculos de cultura india. En enero de 2021, se celebró el Día de la República 2021, importante fecha patria, mediante un Festival de Música y Danza que se transmitió de manera online por las redes sociales de la Embajada de India en Argentina y que fue visto por 5200 personas (Embajada de India en Argentina, 2021).

### **6.4 La campaña “Incredible India”**

Desde el sitio web de la Embajada de India en Argentina, se reenvía al sitio oficial de la campaña y del Ministerio de Turismo. Asimismo, se halla una descripción de la geografía y clima de India, según las regiones respectivas: Norte, Sur, Este y Oeste.

### **6.5 El Día Internacional del Yoga**

---

<sup>2</sup> Para mayor conocimiento de los aspectos propios de la diáspora india en Argentina, se sugiere la lectura de los trabajos de Rodríguez de la Vega mencionados en el presente

El entusiasmo por el yoga se hizo presente en la región y su práctica ha sido extendida en Argentina. De conformidad con lo informado por la Federación Argentina de Yoga (2020), la componen más de 400 centros y escuelas de yoga de todos los métodos, estilos y especialidades de yoga. A tenor de tamaño presencia, Argentina no es ajena a los festejos por el **Día Internacional del Yoga**. En efecto, se organizan desde 2015 jornadas anuales en la que participan numerosos argentinos afectos al yoga que realizan prácticas conjuntas y en las que tienen lugar paneles de discusión (Embajada de India en Argentina, 2021).

Sobre esto último, corresponde señalar la visita del actual Primer Ministro indio, Narendra Modi, a la Argentina en noviembre de 2018, en cuyo marco participó del evento “Yoga por la Paz”, en el que se presentó como un líder promotor de la paz, afecto al yoga y a la meditación, y muy cercano a la diáspora india. Del mismo evento participaron -tanto en calidad de organizadores como de asistentes- las numerosas instituciones que imparten clases de yoga y meditación en Argentina, mientras que el servicio de seguridad fue brindado por indios que acompañaron al Primer Ministro. En dicha ocasión, el mandatario pronunció un discurso en el que expresó una demostración de la diplomacia cultural:

Llegué a Buenos Aires después de volar más de 24 horas, y viajar más de 15 mil kilómetros. Pero gracias a su entusiasmo y amor, no me siento que estoy fuera de India. Muchas personas aquí estaban haciendo el Surya Namaskar con gran respeto... Para la salud, el bienestar y la paz, el yoga es el regalo de India al mundo. El 21 de junio, Día Internacional del Yoga, muestra el compromiso del mundo entero, incluida Argentina, con estos valores. Yoga es la expresión práctica de la filosofía de India de que todos sean felices y de que el mundo entero es una sola familia... Hay numerosas posibilidades de cooperación mutua entre ambos países: comercio, farmacia, petróleo y gas, tecnologías de la información, espacio y muchas otras áreas de las cuales podemos tomar ventajas de las posibilidades del otro. La colaboración entre India y Argentina en agua, tierra y cielo puede crear un nuevo futuro dorado y compartido en todos lados. Todos ustedes tienen el rol significativo de llevar estas relaciones hacia nuevos lugares. Todos ustedes son Embajadores de India... (MEA, 2020).

## **6.6 El Ministerio de AYUSH**

Sin perjuicio del vínculo que establece la página oficial de la Embajada de India en Argentina al Ministerio, existen otras expresiones de AYUSH en la sociedad civil argentina. Por su parte, la Fundación Ayurveda Prema está a cargo de la Cátedra de Ayurveda en la Argentina, de conformidad con lo ordenado por el Ministerio indio. Lo expuesto surgió en el año 2016, a partir de la suscripción del Acuerdo de Entendimiento entre el CCRAS (Central Council of Research on Ayurvedic Sciences) del Ministerio de AYUSH, la Fundación de Salud Ayurveda Prema y el Instituto Universitario del Gran Rosario, por el cual se creó una Cátedra de Ayurveda (Fundación Ayurveda Prema, 2021). Por su parte, la Universidad Maimónides ofrece cursos y formaciones continuas en homeopatía clínica, en cuyo marco celebró un convenio con el Central Council for Research in Homeopathy del Ministerio AYUSH (Universidad Maimónides, 2021).

Desde el 2016, el Ministerio de Ayush celebra el "Día del Ayurveda" y realiza diversas actividades en todo el país y en el extranjero para la promoción y propagación

del Ayurveda. La Embajada de India en Argentina ha promocionado este día en sus redes sociales (Embajada de India en Argentina, 2021).

## 6.7 Otras actividades fomentadas estrictamente por instancias oficiales de India

Estrictamente desde la instancia oficial, merece ser considerado el establecimiento de un Consulado General Honorario de India, con sede en la Provincia de Córdoba, cuya titularidad supo recaer sobre el Dr. Sergio Lais- Suárez. Este último es un especialista en la medicina ayurvédica y es conocido por su permanente vínculo con el país surasiático (Consulado General de India en Argentina). Al respecto, cabe señalar que al inicio de la pandemia producida por el COVID-19, el Dr. Lais- Suárez se encontraba de viaje en India y prestó sus servicios asistiendo a los argentinos varados allí y luego extendió sus cuidados a nacionales indios que así lo requirieron (Diario Perfil, 2020).

Una de las acciones de diplomacia cultural que en los últimos años ha tenido más prominencia en Argentina es el ofrecimiento de **becas de estudio** en India, mediante diversos programas. Uno de ellos es el ITEC Programme que tiene por objeto brindar capacitaciones técnicas de diversa duración. También se destacan los encuadres ofrecidos a los integrantes de la diáspora india, en pos de mantener los vínculos con el país de origen –propio o de sus ancestros-, algunos otros que facilitan cursos en diversas carreras en Universidades (“Study India”) y por último, becas para el estudio del idioma hindi o sánscrito. En referencia a estos últimos idiomas, la Embajada de India en Argentina –concurrentemente con Paraguay y Uruguay- supo ofrecer cursos de ambos idiomas, con profesores nativos. Por último, vale mencionar que la biblioteca de la Embajada cuenta con un catálogo de películas, música y libros que versan sobre diferentes temáticas de India (Embajada de India en Argentina, 2021).

Entre 2019 y 2020, se han mantenido reuniones entre la Embajada de India y el Ministro de Educación de Argentina; y también con los directivos de la Universidad Tecnológica Nacional y de la Universidad Nacional de Cuyo para explorar vías de cooperación científico – educativas. En noviembre de 2020, la Embajada organizó junto con el Sistema de Investigación e Información para Países en Desarrollo (RIS) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) el evento “India y Argentina en el Nuevo Orden Mundial: Diálogo entre *Think Tanks* de India y Argentina” (Embajada de India en Argentina, 2020).

En otro orden, la Embajada de India en Argentina distribuye la revista “India Perspectives” en idioma español, que consiste en una publicación de notas acerca de aspectos primeramente culturales de India. Los artículos allí contenidos refieren a la comida, las festividades indias, el turismo, las celebridades o personajes significativos de la diáspora. Sin embargo, suelen también promocionar políticas públicas adoptadas por el gobierno central indio, de modo de lograr un atractivo para vincularse de alguna forma con el surasiático (Embajada de India en Argentina, 2021).

A partir del año 2020, se observa una dinámica participación de la Embajada de India en Argentina en las redes sociales. Los contenidos versan sobre películas indias (#ViernesdePelícula), lugares históricos y patrimonios de la humanidad (#ConocéIndia), artesanías, cocina, entre otras temáticas de índole cultural y, en menos oportunidades, política. Fomentan la participación de la audiencia a partir de preguntas y ofrecimiento

de regalos a quienes cumplen determinados requisitos; todo lo cual se advierte en la cuenta de Instagram Oficial de la Embajada de India.

## **6.8 Diplomacia cultural por parte de la sociedad civil**

Existen otras actividades de índole cultural en nuestro país cuyo impulso proviene desde la sociedad civil, en diversas localidades del territorio -aunque con un claro foco en la Ciudad de Buenos Aires- y, en ciertas ocasiones, con el apoyo o auspicio de la Embajada de India en Argentina.

En cuanto a encuentros culturales y específicamente desde la **dimensión místico - religiosa**, cabe señalar el establecimiento del Centro Ramakrishna Ashrama en Argentina, en 1933, operativo a la fecha. El mismo consiste en una filial de la orden monástica Ramakrishna Math & Ramakrishna Mission –con sede en Kolkata, India-, integrante del movimiento espiritual llamado Movimiento Ramakrishna (Bhojwani, 2014). También resulta de relevancia para este trabajo la mención de centros dedicados al movimiento Sai Baba. En Argentina, conforme el estudio de Puglisi (2013), hay más de 30 centros Sai establecidos en las seis regiones del país (Sur, Buenos Aires, Noroeste, Litoral y Centro). En ellos se celebran diversas festividades en relación a las divinidades hindúes y de otras religiones y se promueven los viajes a India a fin de conocer al Sai Baba como punto bisagra en la vida de los creyentes. Una vez que logran esa instancia, generan la misma convicción en otros y traen nuevos recursos (objetos, fotografías y canciones) a los grupos (Puglisi, 2012; 2013).

Asimismo, se destaca la presencia de la organización “El Arte de Vivir” en la que se ofrecen cursos sobre meditación. Dicha organización fue fundada por el indio Ravi Shankar, quien se asume como maestro espiritual y embajador mundial de la paz. Viajó a Argentina en el año 2012 para participar en una meditación guiada en los Bosques de Palermo, ubicados en la capital del país, en la que participaron alrededor de 150 mil personas (El Arte de Vivir, 2021). En Argentina también es posible encontrar a la asociación Brahma Kumaris, que tiene distribuidos en diferentes puntos del país a sus referentes que organizan actividades sobre yoga, filosofía y meditación (Brahma Kumaris, 2021). Lo interesante de estas asociaciones es que han sabido extenderse en el territorio argentino, logrando que las prácticas provenientes de India tuvieran un área de influencia mayor y excedieran el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ciudad capital del país.

En materia **literaria**, se han realizado traducciones de las obras de Rabindranath Tagore en Argentina por Victoria Ocampo (Tharoor, 2012) y de la autobiografía de Gandhi, que ayudaron a dar forma a una visión de la India como una civilización pacífica e iluminada (Bhojwani, 2014). Carmen Dragonetti y Fernando Tola, investigadores argentinos, publicaron el libro “Filosofía de la India” en los que compararon fuentes filosóficas occidentales con textos sánscritos, a fin de concluir que efectivamente existió la filosofía de India (Martino, 2015). Como señala Martino (2015), en lo que refiere al estudio de la filosofía india en Argentina, cabe señalar que de todas las Licenciaturas de Filosofía que se imparten en el país (al 2015, eran 32), ninguna de ellas incluye la asignatura “Filosofía de India”. Empero, en tres de ellas – impartidas en la Universidad de Morón, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Universidad Nacional del Sur- se exhiben elementos en algunas materias que refieren a dicha temática. La Universidad de Buenos Aires, específicamente en su Facultad de

Filosofía y Letras, ostenta una Cátedra de Sánscrito, única en el país que produce material académico (Martino, 2015).

Además del pensamiento y escrituras de Gandhi, en América Latina también han arribado Vivekananda y Krishnamurty. En cuanto a académicos, bien cabe referir a Amartya Sen y a su visión en torno al concepto de desarrollo. Su producción escrita puso en evidencia la calidad de los autores indios, aunque en la región, los estudios sobre el pensamiento de esa región no abundan. En general, India despierta interés en lo vinculado con la vocación espiritual o personal, en lugar de hacerlo desde lo académico o profesional. No obstante lo dicho, el argentino y premio Nobel Adolfo Pérez Esquivel en su activismo por los derechos humanos ha mencionado la resistencia no violenta en sus obras, lo cual reenvía al pensamiento gandhiano de la “ahimsa” o no violencia (Devés-Valdés, 2011).

Desde la perspectiva **académica**, merece atención que la Universidad del Salvador cuenta con la Escuela de Estudios Orientales –fundada en 1956-, siendo la primera en Latinoamérica en su temática y habiendo recibido en sus instalaciones a Indira Gandhi. Ofrece una licenciatura en Estudios Asiáticos y una tecnicatura universitaria en yoga y la Universidad suscribió convenios de cooperación con dos instituciones educativas indias (Somaiya Vidyavihar Mumbai y el St. Xavier's College) (USAL, 2021). Asimismo, la Universidad Nacional de Tres de Febrero supo ser pionera en ofrecer una Especialización en Economía y Negocios con India y Asia Pacífico, devenida actualmente en Maestría, y un Centro de Investigaciones sobre la misma temática (UNTREF, 2021). A su turno, la Universidad Nacional del Chaco Austral ofrece desde 2020 una diplomatura de Estudios de Asia, en formato virtual (UNCAUS, 2021).

De igual forma, el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) junto con la Embajada de India en Argentina, crearon la Cátedra Libre de India, en cuyo marco se organizan actividades académicas con profesores nativos y sus integrantes participan en proyectos de investigación (IRI, 2021). Por su parte, la Universidad Nacional de Rosario cuenta con un Grupo de Investigación sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario, que participa en diversos foros académicos y organiza actividades internas con estudiantes y graduados de la misma casa de estudios (GEIRSA, 2021). Más recientemente, la Universidad de Buenos Aires, a través de su Facultad de Ciencias Sociales, ofrece un Programa de Actualización en Pensamiento Político no occidental, en cuyas clases serán abordados contenidos acerca de la República de India (FSOC, 2021).

Desde la actuación de los *think tanks*, se destaca el Grupo de Investigación sobre Asia del Sur del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, que organiza diversos seminarios a lo largo del año. Sus integrantes realizan producciones académicas y participan en espacios de manera articulada con otras instituciones que estudian a la región, bajo la coordinación de la Dra. Lía Rodríguez de la Vega (también Directora de la Diplomatura en UNCAUS (CARI, 2021).

Por su parte, es menester mencionar que en 2015, 2017 y 2019 se organizaron las Jornadas Internacionales sobre India, con el auspicio de la Embajada. En dichas oportunidades, académicos de las diversas disciplinas que estudian al país, se congregaron durante dos días promoviendo el intercambio de un área específica de conocimiento como es el país en estudio (Jornada Internacional de India, 2021).



La escuela Durga Ma –que funciona actualmente en el barrio de Abasto, Buenos Aires- brinda clases de **danzas** clásicas indias y de Bollywood dance, al igual que de cantos de la India, mitología, mantras y otras actividades de acuerdo con el calendario hindú. Su fundadora, Silvia Rissi, es discípula de la gran bailarina de danzas clásicas indias Myrta Barvié. Esta última se formó en India y, generosamente, trascendió en sus conocimientos a través de sus alumnas (Flores y Barroso, 2019). Otra de las discípulas de Myrta Barvié, Leonora Bonetto, también es profesora de danza clásica de India. Vive entre India y Argentina y además de ser bailarina, organiza viajes a India. Natalia Salgado, otra de las alumnas de Barvié, es la fundadora de “Güngur Indian Fine Arts” en donde se imparten las más diversas actividades culturales relacionadas con el país en estudio. Todas las bailarinas sindicadas suelen ser convocadas por la Embajada de India en Argentina para que realicen sus performances en las diferentes celebraciones y eventos por ella organizados (Embajada de India, 2021; Güngur Arts, 2021). En ellas se observa claramente que en India reciben la formación técnica, mientras que en Argentina replican esos conocimientos extendiéndolos hacia todos sus alumnos.

En referencia a danzas contemporáneas y más modernas, Manisha Chauhan –miembro de la diáspora india viviendo en Argentina- da clases de Bollywood en su escuela de Paternal (Buenos Aires) y participa en los eventos organizados por la representación diplomática. También enseña idioma hindí y brinda charlas sobre la cultura india –por ejemplo, acerca de los matrimonios hindúes- (Namaste India, 2021). Eugenia Laurenza –aprendiz de Manisha-, Paola Soprani y Eme Bollywood Dance, entre otras, ofrecen sus clases de Bollywood en Buenos Aires. De igual modo, cabe hacer mención de Pili Rubí, actualmente radicada en Francia, quien supo ser una de las primeras bailarinas de danzas orientales que devino en experta en Bollywood dance. En la Provincia de Salta, también se pueden tomar clases de baile indio en la Escuela Indian Dances - Chak De India Ballet, que además organiza actividades en otras provincias, y con la bailarina Belén Serapio<sup>3</sup>.

En estrecha vinculación con el área del baile, en Argentina se encuentran artistas y grupos de **música** propia de India. Así, no deben soslayarse a Roberto Kúcsér y su grupo Jirafas en la India, Ariel Chab y su Escuela Sargam, Sergio Bulgakov, Leo Fernández y Natalia Benavides, Mira Tevsic, Rakshikananda Das, Alejandro Rastatter e Indra Mantras (Flores y Barroso, 2019). Este último conjunto ha llegado a fusionar la música india con The Beatles, brindando shows en teatros de la capital<sup>4</sup>.

Otro de los aspectos típicos de India consiste en la **cocina**. El empleo de las especias y la variedad de platos dependiendo de la región del país surasiático la convierten en una disciplina interesante. En Buenos Aires es posible encontrar los restaurantes Gran Dabbang, Mumbai, Mash British Curry House, Delhi Masala, Green Curry, Punch Curry Bar, Thali, Krishna, Bangalore, Tandoor, Taj Mahal, La Reina Kunti, Vrindavan y Delhi Mahal y Daksha en la localidad de Tigre (Embajada de India en Argentina, 2021). En la provincia de Mendoza, “India en Mendoza” es un *food truck* de comida típica. También hay miembros de la diáspora –en especial la familia Verna, en el barrio de Belgrano en Buenos Aires- que ofrecen cursos sobre cocina, ayurveda, idioma hindí y atienden un comercio de comida típica india llamado “Sabores y Secretos de la India”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup>Información obtenida de las redes sociales de las bailarinas mencionadas.

<sup>4</sup>Conforme surge del perfil de redes sociales del conjunto musical.

<sup>5</sup> Información obtenida desde las redes sociales.



Acerca de la presencia de India en los **medios de comunicación**, existen dos iniciativas. La primera, “Niketan India al día”, consiste en un programa de radio auspiciado por la Embajada de la India en Argentina, que se transmite por Radio Cultura. Su conductor, Gustavo Canzobre, es a su vez el director de la Fundación Hastinapura (Flores y Barroso, 2019) y divulga conocimientos sobre la filosofía india, meditación, yoga y otras actividades culturales. La segunda de ellas es el programa “Café Diplomático”, conducido por Jasbel Singh, miembro de la comunidad india y activista política de la provincia argentina de Salta<sup>6</sup>.

Por otro lado, en 2018, la relación del poeta y autor del himno nacional indio Rabindranath Tagore y la escritora argentina Victoria Ocampo fue testimoniada por la coproducción **cinematográfica** argentino-india “Pensando en él”, dirigida por el cineasta Pablo César. Esta fue filmada en ambos países y protagonizada por actores de las dos naciones (Flores y Barroso, 2019).

## 7. A modo de corolario

La diplomacia cultural busca reafirmar la propia identidad estatal en el exterior y promocionar el diálogo entre culturas y naciones, siendo primordial la configuración de una imagen específica de cada país. En el caso en estudio, hemos considerado a India y a Argentina, dos naciones que comparten su sistema político democrático, son miembros del G-20 y presentan complementariedades en el ámbito económico. La diplomacia india local ha promovido la realización de actividades relacionadas con su cultura de origen, en continuidad con la estrategia de India en el ámbito internacional en general, direccionando un reforzamiento de una imagen específica de ese país en la Argentina.

Sin embargo, no todos los recursos de diplomacia cultural que India emplea en su política exterior se encuentran en la relación bilateral con Argentina. En efecto, la circunstancia de que el ICCR no tenga sede en nuestro país pone de manifiesto la decisión política de India de no profundizar en el aspecto cultural en su relación con Argentina. En este orden, si la diáspora tampoco se ha convertido en un espacio de influencia política y económica en el país receptor –tal como ocurre en los países de Norteamérica o en Reino Unido-, evidentemente no está siendo observada por India como un factor que retroalimente la influencia del ICCR –o viceversa-.

Tampoco parece ser aprovechada la diáspora como un vehículo para la diplomacia cultural oficial de India. Las actividades organizadas por la Embajada de India en nuestro país se ciñen a encuentros y celebraciones aisladas e internas, sin promover el intercambio con la cultura del país de origen. No se advierte la realización de actividades en conjunto entre indios y argentinos en el país que operen como el mentado puente de conectividad que pretende ser la diplomacia cultural. Es decir que la diáspora india en Argentina no exhibe un impacto estratégico para la diplomacia india.

Esos vacíos o carencias en la promoción cultural fueron suplidos por la actuación de la sociedad civil. Al decir verdad, la propia conceptualización de la diplomacia cultural que incluye a los actores privados demuestra que el obrar de las instancias oficiales fue insuficiente o bien superado por nuevas inquietudes. Considerando que Argentina e India no presentan lazos culturales en común, los organismos estatales

---

<sup>6</sup>El programa puede verse desde YouTube como así también en su página de Facebook.

indios se limitan a promover solo aspectos vinculados a una India tradicional. No se visualiza, al menos en el caso argentino, una promoción de la idea de la India moderna, conforme lo entendiera Indira Gandhi al lanzar los Festivales.

A su vez, siendo que los recursos de poder blando de India son numerosos, los mismos podrían conformar una estrategia de diplomacia cultural en la bilateralidad con Argentina amplia e interesante. Sin embargo, las actividades más contemporáneas y con una proyección a futuro provienen de actores civiles aunque, en ocasiones, con el auspicio de la Embajada. En esta dirección, merece ser destacado que la formación universitaria sobre India en Argentina –de importancia para un vínculo estratégico y pensado a largo plazo- aparece solo en dos Universidades Nacionales a modo de posgrado y en otras dos como parte integrante de un plan de estudios mayor.

Pese a que el sector privado puede ser dinámico en materia cultural, no debe soslayarse que las instancias gubernamentales proporcionan un marco oficial que, además, debe ser facilitador de la relación bilateral. En consonancia con lo que el propio Primer Ministro Modi anunció en su discurso en el país en el año 2018, es cierto que “todos somos Embajadores” pero algunos ostentan más alcance y poder que otros.

## 8. Bibliografía

Baroni, P. A. (2019). Política exterior argentina hacia la república de India: factores políticos y económicos, internos y externos. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Marzo de 2019. Disponible en: <http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/16653/TesisBaroni.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Barroso, M. (2017). El manejo del llamado poder blando en la diplomacia de la India actual. P. 11-27. En RODRÍGUEZ DE LA VEGA, L. (comp.) (2017). Dinámicas De Cultura Y Poder En La India. *Colección Científica Uni-Com*. Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Año 5, Número 10.

Barroso, M. (2020). Poder blando en la India en el contexto del siglo XXI. En: MONETA, C. y CESARÍN, S. (comp.) (2019). *India: democracia, desarrollo y poder en el tablero mundial del siglo XXI*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy: theory and practice*. Springer.

Bhojwandi, D. (2014). India and Latin America: looking ahead. *India Quarterly*, 70(1), pp. 33-46.

Blarel, Nicolas (2012) India: the next superpower?: India's soft power: from potential to reality? IDEAS reports - special reports. En Kitchen, Nicholas (ed.) *SR010. LSE IDEAS*, London: London School of Economics and Political Science.

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2006). Cuadernos De Estudio De Las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico – Argentina: República de la India. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/india.pdf>.

Consejo Argentino para las Relaciones (CARI) (2015). “Argentina – India. Herramientas para la vinculación económica y comercial” (2015)”. Grupo de Trabajo sobre India del Comité de Asuntos Asiáticos y Comité de Asuntos Agrarios.

Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural. Disponible en [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

Devés-Valdés, E. (2011). Impacto del pensamiento Indio en América Latina: Algunas lecturas de la obra de Gandhi: circulaciones y reelaboraciones eidéticas. *Estudios de filosofía práctica e historia de las ideas*, 13(1), pp. 29-43.

Diario Perfil (2020). Cuando la vocación y el amor por el prójimo no saben de fronteras. 09/05/2020. Disponible en: <https://www.nuevarioja.com.ar/10395-cuando-la-vocacion-y-el-amor-por-el-projimo-no-saben-de-fronteras>

Dougherty, J. E., & Pfaltzgraff, R. L. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

El Aynaoui, K., & Woertz, E. (2016). Introducción: África, América Latina y el «siglo de Asia». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (114), 7-16.

Flores, V., & Barroso, M. A. (2019). La cultura y el poder blando en las relaciones bilaterales: el caso de Argentina e India. *Journal de Ciencias Sociales*, 7 (12), pp. 126-130.

Hall, I. (2019). *Modi and the reinvention of Indian foreign policy*. Policy Press.

Hanson, E. C. (2012, December). India, China and the new public diplomacy. *In Presentation at the Indian Association of International Studies/Institute for Research on India and International Studies Convention, The Dawning of the 'Asian Century': Emerging Challenges before Theory and Practices of IR in India, New Delhi*.

Isar, Y. R. (2017). Cultural diplomacy: India does it differently. *International Journal of Cultural Policy*, 23(6), pp. 705-716.

Jacob, S., & Chattopadhyay, S. (2016). Marriage dissolution in India. *Economic & Political Weekly*, 51(33), 25-27.

La Nación (2019). El sijismo y un templo que fue desmontable hasta que encontró su lugar a cuerdas del Congreso (en línea). Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/templo-sijismo-india-buenos-aires-golden-temple-nid2213193>

Mahapatra, D. A. (2016). From a latent to a ‘strong’soft power? The evolution of India’s cultural diplomacy. *Palgrave Communications*, 2(1), 1-11.

Malik, A. & Medcalf, R. (2011). India's new world: Civil society in the making of foreign policy. *Lowy Institute for International Policy*, Mayo.

Martino, G. (2015). Cuestiones en torno a la filosofía de la India. Tendencias académicas en las universidades argentinas y dilemas (meta) filosóficos. *Journal de Ciencias Sociales*, 3 (5), pp. 38-59.

Mohan, C. Raja (2003). Indian Diaspora and ‘Soft Power,’ *The Hindu*, January 5.

Montiel, E. (2010). Diplomacia cultural. Un enfoque estratégico de Política Exterior para la era intercultural. *Cuadernos UNESCO Guatemala*, 2, 1-26.

Morgenthau, H. J. (1985). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf.

Mukherjee, R. (2014). The false promise of India’s soft power. *Geopolitics, History, and International Relations*, 6(1), 46-62.

Murti, B., & Zaharna, R. S. (2014). India’s Digital Diaspora Diplomacy: Operationalizing Collaborative Public Diplomacy Strategies for Social Media. *Exchange: The Journal of Public Diplomacy*, 5(1), 3.

Noya, J. (2007). *Diplomacia pública para el siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional*. Barcelona: Ariel.

Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Parida, S. (2015). *A sense of India through soft power* (Doctoral dissertation, University of Southampton).

Puglisi, R. (2012). Tejiendo vínculos: Tres mecanismos socioadaptativos desplegados por el movimiento Sai Baba en Argentina. *Revista Colombiana de Antropología*, 48(2), pp. 67-88.

Puglisi, R. (2013); Reflexividad y experiencia en el movimiento Sai Baba argentino; Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales; Avá; 22; 4-2013; pp. 249-271.

Rodríguez Barba, F. (2014). Diplomacia cultural. ¿Qué es y qué no es? *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, mayo-agosto, 2015, pp. 33-49.

Rodríguez de la Vega, L. (2003). Resonancias de Asia en América: La religión en la comunidad de inmigrantes indios en la República Argentina.

Rodríguez de la Vega, L. R. (2004). La inmigración de la India en Argentina. Historia y características. In VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rodríguez de la Vega, L. R. (2011). Diáspora, religión e identidad. Notas sobre la evolución histórica de la diáspora india y de su situación religiosa actual en Argentina.

Rodríguez de la Vega, L. (2015). Las Diásporas En La Arena Internacional: El Caso De La Diáspora India. *Oasis*, 22, 23-47.

Rodríguez de la Vega, L. (comp.) (2017). Dinámicas De Cultura Y Poder En La India. *Colección Científica Uni-Com*. Facultad de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Año 5, Número 10.

Rodríguez de la Vega, L. (2019). Visiones de lo rural en la India: perspectivas desde la diáspora india en Argentina. *Estudios Rurales*, 9(17), 250-278.

Rodríguez de la Vega, L. (2020). Población y poder: la resonancia de cuestiones políticas internas e internacionales en la diáspora india. En: Moneta, C. y Cesarín, S. (comp.) (2019). *India: democracia, desarrollo y poder en el tablero mundial del siglo XXI*. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Rodríguez Rocha, E. (2019). Percepciones de bienestar de migrantes sikh en Córdoba, Argentina. *Revista mexicana de sociología*, 81(2), pp. 361-388.

Roy, A. N. (2010). Latin America in India's Foreign Policy. *International Studies*, 47(2-4), 387-402.

Rubiolo, M. F. y Baroni, P. (2014). El rol de las economías emergentes en el siglo XXI: el caso de India en América latina y su vinculación con Argentina. *Temas y debates*, (27), pp. 101-121.

Rubiolo, M. F., y Baroni, P. (2017). Trayectoria de la inserción argentina en India y el Sudeste de Asia. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(1), pp. 103-126.

Ruiz, S. M. (2012). La redefinición de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo. *OASIS*, (17), 165-202.

Saddiki, S. (2009). El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 107-118.

Sahai, P. (2019). *Indian Cultural Diplomacy. Celebrating pluralism in a globalised world*. Delhi: ICWA.

Srinivas, J. (2019). Modi's Cultural Diplomacy and Role of Indian Diaspora. *Central European Journal of International & Security Studies*, 13(2).

Tharoor, S. (2012). India-Latin America relations: a work in progress. *Georgetown Journal of International Affairs*, 13 (2), pp. 69-74.

Thusu, D. (2013). *Communicating India's soft power: Buddha to Bollywood*. New York: Springer.

Willems, W. (2014). Beyond normative dewesternization: examining media culture from the vantage point of the Global South. *The Global South*, 8(1), 7-23.

## **9. Otras fuentes utilizadas**

Ministerio de Relaciones Exteriores de India (MEA). Disponible en <https://www.mea.gov.in/>

Perfil de Facebook de Escuela Indian Dances - Chak De India Ballet. Disponible en: <https://www.facebook.com/Esc.IndianDances/>

Perfil de Facebook de Indra Mantras. Disponible en: <https://www.facebook.com/indramantras>

Perfil de Facebook del programa Café Diplomático TV. Disponible en: <https://www.facebook.com/Jasbel-Singh-Kaur-Caf%C3%A9-Diplom%C3%A1tico-TV-302303043295896/>

Perfil de Instagram de Eugenia Laurenza. Disponible en: <https://www.instagram.com/euge.laurenz/>

Perfil de Instagram de India en Mendoza. Disponible en: <https://www.instagram.com/indiaenmendoza/>

Perfil de Instagram de la Embajada de India en Argentina, Uruguay y Paraguay. Disponible en <https://www.instagram.com/indembarg/>.

Perfil de Instagram de Pili Rubí. Disponible en: <https://www.instagram.com/pilirubidance>

Portal del Gobierno de India sobre el Día Internacional del Yoga. Disponible en <https://yoga.ayush.gov.in/>

Portal del Institute for Cultural Diplomacy. Disponible en <https://culturaldiplomacy.org/>

Portal del Ministerio AYUSH. Disponible en: <https://www.ayush.gov.in/>

Sitio web “Namaste India”. Disponible en: <http://namasteindia.com.ar/>

Sitio web de Brahma Kumaris. Disponible en: <https://www.brahmakumaris.org.ar/>

Sitio web de Güngur Buenos Aires. Disponible en: <http://www.gungur.com>

Sitio web de la Embajada de India en Argentina, concurrentemente acreditada en Paraguay y Uruguay. Disponible en: <https://www.indembarg.gov.in/>

Sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Programa de Actualización en Pensamiento Político no occidental). Disponible en: <http://www.sociales.uba.ar/posgrados/ppnocc/>

Sitio web de la Federación Argentina de Yoga. Disponible en: <https://www.federacionargentinadeyoga.org>



Sitio web de la Fundación de Salud Ayurveda Prema. Disponible en: <https://www.medicinaayurveda.org/tag/catedra-ayush-argentina/>

Sitio web de la fundación El Arte de Vivir. Disponible en: <https://www.artofliving.org/ar-es>

Sitio web de la iniciativa Incredible India. Disponible en: <https://www.incredibleindia.org/>

Sitio web de la Universidad del Salvador. Disponible en: <http://www.usal.edu.ar/>

Sitio web de la Universidad Maimónides. Disponible en: <https://www.maimonides.edu/>

Sitio web de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Maestría en Economía y Negocios con India y Asia Pacífico). Disponible en: <https://untref.edu.ar/posgrado/maestria-en-economia-y-negocios-con-asia-pacifico-e-india>

Sitio web de la Universidad Nacional del Chaco Austral (Diplomatura en Estudios de Asia). Disponible en: <https://cursos.uncaus.edu.ar/cursos/PD1X3JY8JR>

Sitio web de las Jornadas Internacionales sobre India en Argentina. Disponible en: <http://jornadaindia.com.ar/>

Sitio web de Sabores y secretos de la India. Disponible en: <http://www.saboresdelaindia.com.ar/>

Sitio web del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en <https://cari.org.ar/organos/comiteasiaticos.html>

Sitio web del Consulado General de India en Argentina. Disponible en: <http://www.consuladodeindia.int.ar/>

Sitio web del Grupo de Estudios sobre India y el Sudeste Asiático de Rosario (Universidad Nacional de Rosario). Disponible en: <https://geirprecursur.wordpress.com/>

Sitio web del Indian Council for Cultural Relations (ICCR). Disponible en: <http://www.iccr.gov.in/>

Sitio web del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (Cátedra India). Disponible en: <https://geirprecursur.wordpress.com/>

Sitio web del Ramakrishna Ashrama Argentina. Disponible en <http://www.ramakrishna.org.ar/>

Sitio web Portal de Salta. Disponible en: <http://www.portaldesalta.gov.ar>

## **Condenados por la irrelevancia: La importancia del valor estratégico en la relación Argentina – Estados Unidos (2003 – 2015) desde la perspectiva del Realismo Periférico**

**Lautaro Nahuel Rubbi\*, Bruna Barlaro Rovati\*\* y Lucas Andrés Mercado\*\*\***

**Resumen:** La teoría del Realismo Periférico analiza las ventajas que la adopción de una política de bajo perfil acompañada de acciones puntuales de alineamiento con las grandes potencias podría generar para las poblaciones de los países más débiles, así como los costos y riesgos implícitos en desarrollar políticas confrontativas bajo el lema de la autonomía. En este sentido, plantea una relación prácticamente directa y de resultados dicotómicos entre el comportamiento de los países periféricos y las respuestas de los más poderosos. El presente artículo argumenta, sin embargo, que esta relación no es tan lineal y que el valor estratégico de los países periféricos puede ser entendido como una variable condicional de las relaciones entre estos Estados y las grandes potencias, pudiendo amplificar o limitar los castigos recibidos por ciertas políticas. Se plantea que es menester su incorporación sistemática al análisis de estos fenómenos para dar una explicación más certera de los mismos. A fin de dar cuenta de la relevancia de esta variable, el presente artículo indaga sobre algunos de los principales aspectos de la política exterior argentina hacia Estados Unidos durante los años de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández y la respuesta estadounidense desde la perspectiva del Realismo Periférico.

**Palabras clave:** Estados Unidos; Argentina; Política Exterior; Realismo Periférico; Valor Estratégico.

**Abstract:** The Theory of Peripheral Realism analyses the advantages of adopting a low-profile policy accompanied by one-off actions of alignment with the great powers could bring to the populations of the weakest countries, as well as the costs and risks implied in developing confrontational policies under the motto of autonomy. Accordingly, it proposes a virtually direct relationship with diatomic results between the behavior of peripheral countries and the responses of the most powerful ones. This article argues, however, that this relationship is not as linear as it appears and that the strategic value of peripheral countries can be understood as a conditional variable of the relations between these States and the great powers, which can amplify or constrain the punishments received by certain policies. It is proposed that its systematic incorporation into the analysis of this phenomena is necessary to provide a more accurate explanation

---

\* Becario doctoral UADE – CONICET. Dr. en Estudios Internacionales (UTDT). Mg. en Estudios Internacionales (UTDT). Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). Lic. en Política y Administración Pública (UADE). [lrubbi@uade.edu.ar](mailto:lrubbi@uade.edu.ar)

\*\* Becaria doctoral UADE – CONICET. Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). [bbarlarorovati@uade.edu.ar](mailto:bbarlarorovati@uade.edu.ar)

\*\*\* Lic. en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). [mercadogutierrez.lucas@gmail.com](mailto:mercadogutierrez.lucas@gmail.com)

of them. To recognize the relevance of this variable, this paper aims to explore some of the main aspects of Argentina's foreign policy towards the United States during the presidencies of Néstor Kirchner and Cristina Fernández and the US response to it from the perspective of Peripheral Realism.

**Key words:** United States; Argentina; Foreign Policy; Peripheral Realism; Strategic Value.

**Recibido:** 15 de marzo de 2021; **Aceptado:** 27 de mayo de 2021; **Publicado:** 30 de julio de 2021

## Introducción

Describir al sistema internacional como anárquico es particularmente controvertido al posicionarse desde la periferia. Por el contrario, en la realidad cotidiana de los más débiles priman las relaciones jerárquicas con origen en consideraciones tanto económicas como militares que limitan su accionar. Existe un importante componente normativo en las relaciones entre los Estados, en tanto algunos están habilitados a mandar, mientras que otros se ven en la mayor parte de las ocasiones obligados a obedecer. Desde tal perspectiva es más fácil reconocer que la política exterior de los países, sobre todo la de aquellos más débiles, no responde únicamente a factores culturales o históricos, sino fundamentalmente, a los incentivos y a las limitaciones que impone la estructura del sistema internacional y el lugar que ocupan en ella.

Frente a esto, una preocupación constante de diversos autores oriundos de países de menor desarrollo y poder relativo (Cardoso & Faletto, 1969; Santos, 1973; Jagüaribe, 1979; Puig, 1980; y Escudé, 1995, por sólo nombrar algunos), así como de sus políticos, ha sido lograr comprender y ampliar sus márgenes de maniobrabilidad para actuar en el escenario internacional de acuerdo con las condiciones y oportunidades propias del orden prevaleciente en cierto momento histórico (Colacrai, 2019, p. 120). Al prestar atención principalmente a la dimensión vertical del poder y reconociendo que el sistema internacional ha tenido un efecto particularmente negativo en la región, estos autores también distinguieron que éste ofrecía, en ocasiones, ciertos márgenes de permisividad, que debían ser aprovechados de forma creativa para el ejercicio de políticas exteriores más autónomas (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980).

El argentino Carlos Escudé rompió en parte con esta tradición. Su teoría del Realismo Periférico (RP) acepta en principio las mismas bases, partiendo del supuesto de que existen reglas no escritas en el orden interestatal en el cual los más poderosos gozan de un papel preponderante para establecer sus normas. En este sentido, la estructura del sistema internacional no es puramente anárquica, sino que la vinculación de cuestiones por parte de las grandes potencias genera un sistema más bien jerárquico donde el débil está obligado a obedecer, bajo riesgo de sufrir ruinosos castigos (Escudé, 1995, p. 43).

Sin embargo, y contrario a la posición que habían tomado sus antecesores académicos al respecto de la autonomía, la teoría de Escudé analiza las ventajas que la adopción de una política de bajo perfil acompañada de acciones puntuales de alineamiento con las grandes potencias podría generar para las poblaciones de los países más débiles, así como los grandes costos y los riesgos implícitos en desarrollar políticas confrontativas bajo el lema de la autonomía. En este sentido, Escudé plantea una relación prácticamente directa y de resultados dicotómicos entre el comportamiento de

los países periféricos (aquellos que no acceden al estatus de grandes potencias, sin posibilidades para generar normativas y hacerlas cumplir en el plano internacional) y las respuestas de los más poderosos (los formadores de reglas del sistema).

Si bien la teoría de Escudé realizó un aporte significativo a la disciplina, dejó abiertos ciertos interrogantes frente a temáticas no desarrolladas en profundidad. Entre estas resalta el concepto de “irrelevancia estratégica” comentado en algunos apartados de su prolífica obra. Principalmente en su obra de 1995 el autor dedica algunos párrafos a plantear indicadores para advertir la relevancia de un Estado periférico, en sentido positivo o negativo, comentando que existe una diferencia adicional “entre los Estados periféricos que son relativamente relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias y aquellos que no lo son” (Escudé, 1995, pp. 21-24). Esta noción le es útil para comparar las políticas de tinte revisionista o confrontativo que mantuvo la Argentina frente a aquellas que podrían mantener algunos países de Medio Oriente (p. 25). También hizo breves alusiones a la idea de irrelevancia estratégica de forma esporádica en otras obras, por ejemplo, al plantear el accionar de los Estados Unidos frente a Brasil (Escudé, 2004, p. 4), al hacer referencia a la neutralidad argentina durante la 2da Guerra Mundial (Escudé, 2009A, p. 10) o al diferenciar la cuestión de la relevancia de la del desarrollo, comparando los casos de Argentina, Turquía y México (Escudé, 2012B, p. 107).

Sin embargo, a pesar de estas breves referencias, el autor no incorporó sistemáticamente esta variable a sus otros tantos análisis, así como tampoco ha sido una variable comentada o destacada por otros expertos que han esbozado estudios a partir de su teoría. Asimismo, si bien conceptos con etiquetas similares han sido mencionados por diversos autores (Fox, 1959, p.8; Handel, 1990; Long, 2017B; Jaguaribe, 1979, pp. 96-98; Puig, 1980, 1984; Pardo y Tokatlian, 2010, p.94), no ha recibido hasta el momento el análisis teórico o empírico comprehensivo suficiente. Asimismo, la relevancia estratégica de los países periféricos para las grandes potencias ha sido muchas veces comentada, pero sin indagaciones sistemáticas profundas al respecto.

El presente artículo argumenta que el valor estratégico de los países periféricos puede ser entendido como una variable moderadora o condicional de las relaciones entre estos Estados y las grandes potencias, siendo menester su incorporación sistemática al análisis de estos fenómenos para dar una explicación más certera de ellos. A fin de dar cuenta de tal relevancia, se desarrolla aquí su aplicación al caso argentino durante las presidencias del matrimonio Kirchner<sup>1</sup>.

Con este objetivo, luego de desarrollar teóricamente el concepto propuesto, se procede a una escueta descripción de la política exterior argentina hacia Estados Unidos durante los años de las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (variable independiente). Seguidamente, se procede al análisis del valor estratégico de la Argentina para los intereses vitales estadounidenses durante tales años (variable condicional), para finalmente avanzar sobre la respuesta desarrollada desde Washington (variable dependiente). En conjunto, este análisis integral del modelo teórico propuesto

---

<sup>1</sup>El presente artículo desarrolla de forma reducida un argumento abordado en mayor profundidad teórica y empírica en la tesis doctoral para la Universidad Torcuato Di Tella disponible en <https://bit.ly/3fvj2MB>. Ésta se nutre del concepto de Valor Estratégico para comparar las relaciones bilaterales de Estados Unidos con 4 países latinoamericanos durante las dos primeras décadas del siglo XXI. Los resultados empíricos de las variables aquí comentadas implican un breve resumen de la investigación abordada y encuentran su respaldo en ella.

permite reconocer que en el caso argentino fue su irrelevancia estratégica para los intereses de la gran potencia antes que una política sistemática de desafío la que definió la política estadounidense hacia el país austral, condenándolo a una simbólica marginalidad<sup>2</sup>.

En cuanto a la variable independiente se consideran para su análisis la dimensión discursiva (denotando los principales lineamientos de posición de los discursos presidenciales en las aperturas de sesiones del Congreso Nacional y de las sesiones ordinarias anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas) y la dimensión práctica (analizando los índices de coincidencia y oposición de las votaciones de la Argentina respecto de Estados Unidos en Asamblea General y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) de la política exterior argentina hacia Estados Unidos<sup>3</sup>. La variable condicional se desarrolló a partir del análisis de la posesión o ausencia de los elementos de interés estratégico: recursos naturales, localización geográfica, desarrollo de bienes peligrosos, inestabilidad interna y el valor estratégico político. En cuanto a la respuesta de Estados Unidos hacia la Argentina, se consideraron las relaciones en términos político-diplomáticos y económicos, atendiendo a los tratados bilaterales firmados, las visitas de funcionarios de alto nivel, el comercio bilateral y la inversión extranjera directa.

---

<sup>2</sup>Se agradecen los comentarios de los pares evaluadores de la Revista RIPEA, que se consideraron certeros y útiles para la revisión del presente artículo.

<sup>3</sup>Estos indicadores no están exentos de debate. Por un lado, algunos analistas ven la Asamblea General como una arena pasiva en lo que respecta a la interacción interestatal (Dixon, 1981) o los votos registrados en ella como meramente simbólicos. Aun así, este indicador ha sido de uso común en la literatura académica, utilizándose, por ejemplo, para identificar la posición de los países en los alineamientos regionales multilaterales (Lijphart, 1963; Marin-Bosch, 1998; Selcher, 1978) o para describir lineamientos generales de la política exterior de estos países (Thacker, 1999; Tomlin, 1985; Voeten, 2000). Los tres últimos autores citados, como reconocen Neto y Malamud (2015, pp. 5-6), plantean buenos argumentos y comprobaciones empíricas de la efectividad de esta medida como indicador del alineamiento con Estados Unidos. Además, se ha comprobado que estas votaciones también tienen un impacto tangible en términos de sus consecuencias. Thacker (1999), por ejemplo, comprueba que, *ceteris paribus*, mientras más se alinea un país con los Estados Unidos en sus votaciones en la Asamblea General, mayor es la probabilidad de recibir préstamos por parte del Fondo Monetario Internacional.

Por otra parte, muchas veces se ha remarcado el escaso valor que tienen las votaciones por parte de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, en tanto su negativa no implica un veto directo a las resoluciones bajo discusión. Desde un cálculo racional únicamente referido a los costos y beneficios de esta acción, esto podría llevar a los países más débiles a coincidir con las grandes potencias en un número mucho mayor de ocasiones que las que indicaría su preferencia inicial en términos de política exterior, ya que oponerse podría implicar costos futuros y no tener, en la práctica, casi ningún efecto concreto. Sin embargo, esto no hace más que reforzar el valor de las votaciones de los países periféricos en este organismo como indicador de su posición respecto de alguna gran potencia. A sabiendas del escaso valor de su oposición y la posibilidad de que esto genere costos futuros, cualquier tipo de oposición registrada tendrá un valor mucho mayor como indicador de una política exterior con pretensiones confrontativas o revisionistas. Solamente políticas con claras tendencias de este tipo y/o la creencia de que la confrontación no tendrá costos (debido al mencionado valor estratégico) llevarían a cualquier actor a adoptar políticas que, en esencia, no tendrían impacto práctico y sólo contendrían algún tipo de valor simbólico.



El artículo finaliza con un apartado de conclusiones que advierte los principales aportes, haciendo hincapié en el valor explicativo de la variable incorporada para la consideración de otros casos y fenómenos.

## La teoría detrás del valor estratégico de los Estados Periféricos

Desde la lógica del RP, en principio, los costos de desafiar a un Estado poderoso para cualquier Estado débil son mayores que los costos del consentimiento, en tanto aquellos Estados que mandan tienen la capacidad para infligir daño constante en aquellos que no deciden acatar las reglas que mantienen el orden internacional.

Sin embargo, en ocasiones, ciertos países definidos como periféricos por la teoría no han sido castigados por haber desarrollado una política exterior contraria a los designios de las grandes potencias. La falta de sanciones concretas a la Venezuela durante casi la totalidad de la presidencia de Hugo Chávez bajo la política de “*talk softly, sanction softly*” o el apoyo público del presidente estadounidense a la figura de Luiz Inácio Lula Da Silva en el caso de Brasil a pesar de la fuerte retórica revisionista, la amplia falta de coincidencia en votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas y el explícito acercamiento a otras grandes potencias como la República Popular China y la Federación Rusa en distintos ámbitos son casos claros en este sentido. Por el contrario, tal como indaga este artículo, otros actores periféricos, como ha sido el caso de la Argentina, han sido más proclives a la recepción de castigos de algún tipo incluso frente al más mínimo gesto de desvío a pesar de una política revisionista más laxa, no sistemática o superficial.

Tal fenómeno es entendible al dar cuenta que el comportamiento de los poderosos hacia los más débiles no se define únicamente en función del comportamiento de estos últimos, sino que esta relación se ve mediada por el valor estratégico que estos poseen para los intereses vitales de los más poderosos. En este sentido, en tanto mayor es el valor estratégico que el Estado periférico representa para los intereses vitales del hacedor de reglas, menores serán los castigos impuestos por este último por comportamientos irredentos desarrollados por el primero. En contraposición, a menor valor estratégico, existe una mayor facilidad para infligir castigos y, por tanto, es esperable observar castigos más fuertes, incluso frente a menores grados de oposición directa.

Esto se explica en tanto, cuando un actor periférico sea relevante para la superpotencia de alguna forma importante, es de esperar que esta ponderará los costos de castigo por comportamientos irredentos frente a los costos de retaliaciones de algún tipo. El valor estratégico de un país periférico para una gran potencia, entonces, está condicionado por el margen de impacto que cualquier tipo de medida de retaliación pueda llegar a tener en los intereses nacionales de esta última. De este modo, como reconoce Hart, desde una concepción del poder como control sobre los eventos y resultados, muchas veces los actores pueden tener un importante poder bilateral derivado del interés de otros actores por los recursos y acontecimientos bajo su control (Hart, 1976, p. 302).

Como señaló Rosecrance (1986, p. 35), el éxito de las recompensas y los castigos como estrategias de influencia está condicionado por la naturaleza de la relación entre las partes, es decir, con los grados de interdependencia entre ellas. Cuando un actor con posesión de recursos esenciales se decide por una retaliación en forma de limitación de suministros, el socio más dependiente tiene únicamente tres opciones: usar la fuerza



(situación de difícil ejercicio en el actual escenario internacional), prescindir de tal recurso (situación no siempre admisible o preferible) o aceptar su posición inferior dentro de esta agenda y ceder ante los reclamos. Al considerar estas cuestiones, puede decirse que la política exterior de las grandes potencias hacia los países periféricos se estructura entonces no sólo por la política exterior de estos últimos frente a aquellas, sino también considerando las probabilidades de retaliación en caso de castigo y el valor estratégico que de alguna u otra forma puedan representar los más débiles frente a los más fuertes.

Definida esta premisa, cabe resaltar que el valor estratégico es esencialmente relativo y contextual, en cuanto su valor depende del contexto histórico en el que se desarrolla el análisis. Los activos de los que dispone, los pasivos que acumula o la situación particular que atraviesa un determinado país periférico pueden considerarse como valores estratégicos para los intereses nacionales de una potencia en un determinado momento histórico, pero no para otra o no en otro contexto. Esta condición está definida por la construcción del interés nacional que persigue cada gran potencia y por el contexto histórico, económico y sociopolítico a nivel internacional en un momento dado, el cual puede ser más o menos claro para su lectura por los líderes de los Estados periféricos.

Además, como queda claro, esta variable se desarrolla a nivel relacional porque su valor, si bien se expresa sobre una unidad, depende no sólo de las características de esta unidad, sino también de las características propias y los intereses de otra. Si bien la ubicación geográfica o los recursos son características objetivas, el hecho de que estas se tornen relevantes dependen de los intereses particulares de la gran potencia considerada. En otros términos, el valor estratégico de un país periférico es una construcción intersubjetiva, que depende de la relación construida entre ambos actores. Es una variable a nivel de las unidades, pero que sólo puede ser comprendida bajo una lógica sistémica<sup>4</sup>.

Sin embargo, más allá de los intereses vitales que tal o cual potencia pueda poseer en determinado contexto histórico, existen ciertas dimensiones concretas relativamente comunes a distintos períodos históricos y frente a distintas potencias que permiten establecer de forma más específica qué Estados se configuran como estratégicamente relevantes para aquellas. En este sentido, el valor estratégico se da cuando un Estado periférico posee al menos una de las siguientes condiciones<sup>5</sup>:

- Cuando tiene **recursos naturales** necesarios para la gran potencia considerada, que depende de ellos para mantener su *status quo* ya sea para consolidar su desarrollo económico, mantener la calidad de vida de sus ciudadanos, afianzar su seguridad energética o desarrollar nuevas tecnologías. En este sentido, mientras más sensible y (fundamentalmente) vulnerable sea un Estado central frente a un determinado recurso, mayor será la relevancia estratégica del Estado periférico poseedor del

---

<sup>4</sup>Esto implica que la medición de esta variable involucra un importante grado de reflexión y conocimiento situacional. En este sentido, sus propias características hacen que su estudio sea más fructífero mediante estudios de caso o análisis de tipo comparado antes que mediante cálculos estadísticos sobre grandes bases de datos. Para avanzar sobre estos deberían llevarse complejas clasificaciones de cada caso dentro de extensas bases de datos o simplificar aún más los indicadores que permitirían su cuantificación, perdiendo en el proceso valiosa información.

<sup>5</sup>Estas dimensiones implican una actualización y adaptación propia sobre la propuesta inicial de indicadores de Escudé (1995, pp. 21-24)

mismo (Keohane y Nye, 1977, pp. 6-20). Entre estos recursos cabe resaltar especialmente los reservorios de petróleo, de gas, de agua dulce (recurso potencialmente más estratégico en el largo plazo) y de minerales estratégicos y tierras raras (destacándose hoy día el uranio, el manganeso, el cobre, el níquel, el cobalto, el titanio, el litio, el coltán y la bauxita y el aluminio).

- Cuando su **posición geográfica** es relevante para el Estado central dada su capacidad de operar como base de operaciones militares, por su cercanía a algún Estado percibido como rival o enemigo (a modo de contención) o por lo sustancial de tal posición en ciertas rutas comerciales o de tránsito fundamentales.
- Cuando se destaca por el **desarrollo de bienes peligrosos** que pueden implicar una amenaza directa para la seguridad de los Estados centrales, destacándose principalmente en este sentido la producción de narcóticos y estupefacientes, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) y los bienes de uso dual. En el primer caso el Estado central puede llegar a necesitar y buscar la cooperación del liderazgo del país periférico para el control de esta producción, limitando sus acciones coercitivas. Por otra parte, la mera posesión de ADM limita las posibilidades de castigo de las grandes potencias frente a aquellos actores poseedores de tales capacidades, en tanto un castigo directo podría implicar una escalada de conflicto con la posibilidad de terribles consecuencias. Por otra parte, aunque el Estado productor de este tipo de activos no se decida por una acción tan directa, también podría alentar la proliferación de sus activos estratégicos potencialmente peligrosos. Un Estado castigado puede implicar un Estado ofendido, y un Estado ofendido con capacidad de exportar armas implica un peligro potencial para las grandes potencias.
- Cuando cuenta con un ámbito de **inestabilidad local**, por ejemplo, en términos de terrorismo o narcotráfico, que puede repercutir en la seguridad del hegemon. Esta inestabilidad refiere a un foco de amenaza percibido por el hegemon hacia dentro del Estado periférico, encarnado en un grupo en particular que se comporta en contra de los intereses del Estado central y que no puede ser mitigado por el gobierno del periférico en cuestión<sup>6</sup>. Frente a estas problemáticas, los Estados centrales pueden ver como fundamental la necesidad de brindar apoyo contra estas amenazas. En este sentido, si el gobierno periférico se presenta dispuesto a colaborar con el gobierno central en este asunto en particular, su propia inestabilidad puede convertirse en un activo estratégico para la demanda de apoyo y colaboración y el logro de un mayor margen de maniobra, aun cuando desarrolle políticas con cierto grado de oposición frente a los hacedores de reglas en otras agendas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>Gerhard Drekonja (1983) advirtió que temas como el de las drogas ilícitas, la degradación medioambiental y las dificultades de gobernabilidad le darían a Latinoamérica una suerte de “poderío” o “capacidad caótica” por su efecto negativo para los intereses estadounidenses, lo que llevaría a Washington a tener más en cuenta a la región. Es decir, sería su eventual poder de desestabilización su principal fuente de acción para recuperar la atención internacional, su valor en la política mundial y obtener concesiones por parte de las grandes potencias.

<sup>7</sup>No debe confundirse la inestabilidad local a nivel social con una amenaza sistemática en términos estatales, que supone una amenaza percibida a partir de políticas planeadas y ejecutadas desde la cúpula de gobierno del Estado periférico. Tal situación no implica que las probabilidades de castigo disminuyan, sino todo lo contrario, aumentan los incentivos para el castigo.

- Cuando posee cierto **valor estratégico político** en tanto cuenta con la capacidad de definir parte del comportamiento de la región periférica a la que pertenece. En general, esta potencia regional posee relaciones de cooperación con el centro y “facilita” el control del hegemón en la periferia. Estos son los llamados *hinge states* o *gateway states*, que actúan como agentes de cambio porque ejercen una excesiva influencia sobre los patrones del mundo y la región a la que pertenecen, siendo percibidos como “territorios estratégicos” para las grandes potencias (Kelly, 1986, p. 163).<sup>8</sup>

Estas categorías admiten diversos niveles de graduación, además de ser acumulativas. Es decir, en tanto un país se caracterice con mayor fuerza en cada una de estas en función de los intereses de determinada potencia, se podrá definir como más relevante, reduciendo las posibilidades de castigos por parte de esta y viceversa. A fin de indagar sobre este argumento se procede a esbozar un breve análisis sobre el caso argentino.

### La política exterior argentina frente a Estados Unidos

En el caso argentino, tal como sostienen varios autores (Russell y Tokatlian, 2016; Carmody, 2015; Busso, 2016), la política exterior históricamente se entiende en gran parte a partir de la influencia de los factores domésticos. Como remarca Malamud (2011, p. 88): “aunque en la mayoría de los países la política exterior tiende a estar menos politizada que las políticas internas y, por lo tanto, ser más durable, este no ha sido el caso de la Argentina”. A su vez, respecto a las relaciones bilaterales entre la Argentina y Estados Unidos, autores como Roberto Russell (1987, p. 58), Gustavo Ferrari (1981, p. 6) y Juan Carlos Puig (1984, p. 102) aluden a una histórica oposición como una constante de la política exterior argentina.

A pesar de los cambios en el sistema internacional de inicios del siglo XXI, la política exterior del matrimonio Kirchner siguió, en la superficie, líneas similares, aunque con características de fondo particulares. Más allá de las múltiples fluctuaciones durante sus 12 años de mandato, se puede caracterizar esta política como una de oposición limitada, caracterizada más por el fuerte impacto público de ciertos roces, declaraciones y hechos puntuales antes que por una política de sistemática oposición o revisionismo frente a Washington o el sistema institucional internacional diseñado por este, como la que practicarían durante estos años Venezuela o, en menor medida, Brasil (Russell y Tokatlian, 2009, pp. 229-233; Schweeler, 2011, pp. 293-294).

La dimensión discursiva de esta política se entiende a partir de dos puntos. Por un lado, la necesidad de diferenciarse de la Argentina de los '90, cuyos vínculos con los principales organismos multilaterales de crédito y las políticas del Consenso de Washington habían desencadenado en el estallido del 2001 (o al menos esa era la narrativa que buscaba construirse para explicar la crisis). Estas ideas fueron tomadas y replicadas por sectores de izquierda y progresistas que también encontraron apoyo en una sociedad sumergida en la pobreza y la desigualdad que requería de medidas urgentes por parte del Estado. Para satisfacer a la base electoral de ambos mandatarios analizados, era necesario distanciarse de un pasado visto como caótico y de pérdida de autonomía, del cual Estados Unidos formaba parte como promotor de un orden internacional que había llevado a la Argentina a una de sus mayores crisis.

---

<sup>8</sup>Russell y Calle (2007, p. 40) reconocen que en ciertas instancias Washington delega o comparte el manejo de las “turbulencias” en la periferia con aquellas potencias regionales que tienen capacidad de dirigir a la región.

Sin embargo, tanto en los discursos presidenciales de apertura de sesiones de las Naciones Unidas como en aquellos de apertura de sesiones del Congreso Nacional, estos comentarios pasajeros no estuvieron cargados de una verborragia excesiva ni tampoco de menciones, acusaciones o amenazas recurrentes hacia Estados Unidos, como fuera en el caso venezolano tanto con Chávez como con Maduro. Las contadas excepciones llegaron más bien hacia el final del período de la presidencia de Fernández y se destacaron más por su publicidad en la prensa interna que por su sistematicidad o recurrencia.

Un patrón similar se observó en términos prácticos. A pesar de cierta crítica generalizada al orden internacional en los discursos y la promoción de cambios en las reglas de juego, las votaciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas reflejaron niveles de acuerdo relativamente altos con las perspectivas estadounidenses respecto de la media regional<sup>9</sup>.

Al principio del gobierno de Néstor Kirchner, la relación entre la Argentina y los Estados Unidos se caracterizó por un primer período de acercamiento. Si bien esto puede explicarse en parte por el papel secundario al que se vio relegada la política exterior frente a temas internos más urgentes, durante esta primera etapa se pudo observar un solapamiento casi total de los votos de ambos países en el Consejo de Seguridad, en temas como terrorismo, seguridad regional y Derechos Humanos.

Muchas de las coincidencias en este período abarcaron temas que se volverían recurrentes en la política exterior kirchnerista, como la necesidad de mayor coordinación entre las Naciones Unidas y organismos regionales para una mayor eficacia en el mantenimiento de la paz y la seguridad (1631), la lucha por los Derechos Humanos y condena a crímenes de lesa de humanidad (1581; 1597; 1613; y 1629); y el apoyo al desarrollo democrático autónomo de las naciones (1637). Sin embargo, lo más llamativo es que la Argentina acompañara con su voto a la administración Bush en temas en los que mostraría luego importantes divergencias. Ejemplo de esto fue el voto de la Argentina a favor de la dura condena contra el terrorismo internacional en todas sus formas que se votó en 2005 (1617), tema que se tornaría más controvertido con el paso de los años.

Durante el segundo mandato de CFK se dieron reiteradas denuncias retóricas en el escenario internacional, en tanto la mandataria argentina consideraba como insuficiente la ayuda del gobierno de Barack Obama respecto de la negociación con los *holdouts*. Cabe destacar también aquellas críticas esbozadas hacia “la hipocresía de las potencias”, por la velocidad y contundencia con la que condenaron el referéndum realizado por la Rusia en Crimea, al mismo tiempo que se mantenían complacientes con la ocupación británica de las Islas Malvinas y el referéndum allí realizado. Sin embargo, esto no se tradujo en alejamientos importantes al momento de las votaciones. A pesar de las diferencias en su posición frente al asunto y aunque esta crisis ocurrió en un momento en que se buscaba profundizar sus lazos estratégicos con Rusia, la Argentina decidió acompañar con su voto a Estados Unidos en la condena al actuar ruso.

En síntesis, el acompañamiento a Estados Unidos en las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en ambos períodos fue prácticamente absoluto.

---

<sup>9</sup> El hecho de que la Argentina haya sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tanto al inicio como hacia el final de los gobiernos kirchneristas presenta una oportunidad única para observar la dinámica diplomática entre ambos países

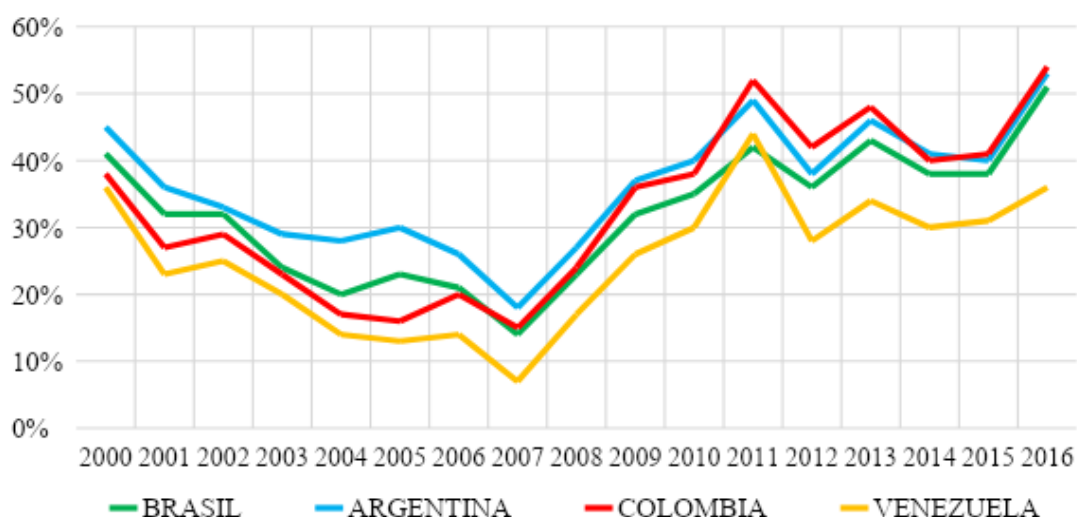
**Tabla 1 – Promedio de apoyo de la Argentina a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**

	2005	2006	2013	2014
<b>Total de resoluciones consideradas</b>	71	89	48	66
<b>Nivel de coincidencia</b>	98.5%	97.8%	100%	98.5%
<b>Promedio general del período</b>	98%		99.3%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Biblioteca Digital de Naciones Unidas (s.f.)

Mientras tanto, en las votaciones en la Asamblea General el nivel de coincidencia se mantuvo siempre por encima del promedio regional. Más aún, este se mantuvo por encima del de actores apoyados política, militar y económicamente como Brasil y Colombia, resaltado este último como uno de los principales aliados de los Estados Unidos en la región, sin mencionar la importante distancia respecto del caso venezolano.

**Gráfico 1 - Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 – 2016)**

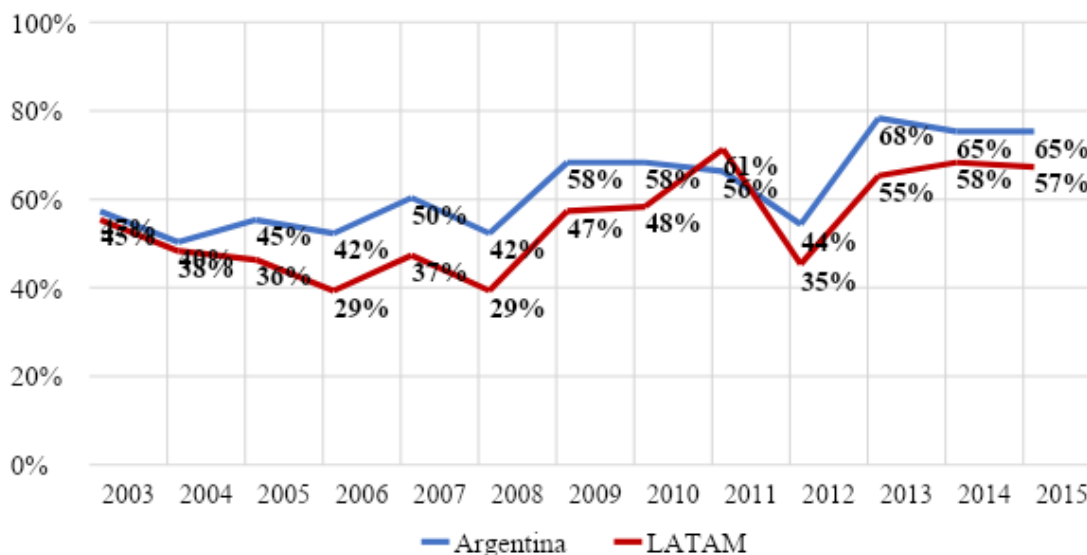


Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

**Gráfico 2 – Coincidencias en votaciones de “resoluciones importantes” de Argentina y América Latina con Estados Unidos (2003 – 2015)<sup>10</sup>**

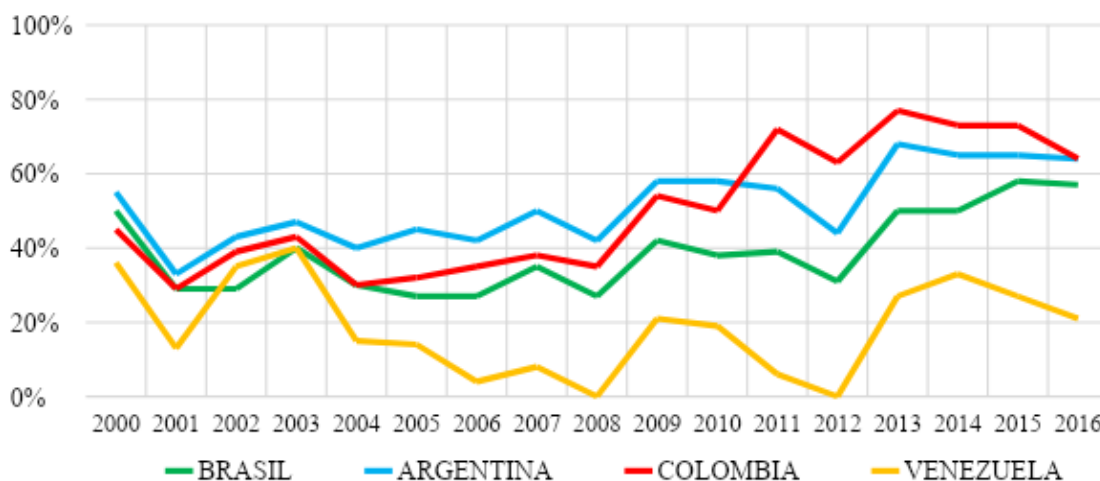
<sup>10</sup>Definidas como tales según el propio Departamento de Estado. Ver <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations/>





Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2016)

**Gráfico 3 - Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Cabe reconocer que los niveles de coincidencia en estas instancias pueden responder a múltiples factores, como a la posición tradicional de un país en términos de política exterior o, por ejemplo, a la provisión de incentivos por parte de una gran potencia para elevar la convergencia de posiciones. Sin embargo, siendo el foco de este artículo las consecuencias de la política exterior argentina antes que sus causas, más allá de las motivaciones para este tipo de comportamientos, estos indicadores apuntan en términos prácticos a una lógica de oposición limitada, ciertamente no de alineamiento, pero también lejos de un desafío sistemático a la posición de Washington.

En línea con este análisis, Roberto Russell (2016, p. 84) fue explícito al reconocer que ninguno de los dos mandatarios analizados planteó una estrategia de acomodamiento a las preferencias de Washington, aunque tampoco ninguno de los dos montó una oposición sistemática a ellas. Desde su perspectiva, las “diferencias lógicas”,



provenientes de doctrinas y tradiciones diplomáticas históricas o de consensos políticos que se aceptan como intereses permanentes (el reconocimiento del Estado de Palestina, la continuación de las sanciones económicas de Estados Unidos a Cuba, las estrategias de lucha contra el tráfico de drogas, la intervención militar en Libia en virtud de la "responsabilidad de proteger" y la grave controversias en el seno de la Organización Mundial del Comercio en relación con las barreras comerciales "discrecionales") no fueron las que desempeñaron un papel central en los altibajos de la relación entre ambos países, sin haber ameritado una preocupación importante para Washington (p. 91).

Por el contrario, fue la sobreactuación y el alto perfil sobre otras cuestiones puntuales (como el reclamo constante al mantenimiento del bloqueo estadounidense contra Cuba, el relanzado discurso antiimperialista y de la guerra por los recursos, el reconocimiento del Estado palestino, las formas de combatir el narcotráfico y el crimen organizado, el repentino intento de diálogo entre Argentina e Irán sobre la ataque a la AMIA y los reclamos constantes por las políticas económicas proteccionistas y el grado y alcance de la regulación del sistema financiero internacional) las que conllevaron las mayores rispideces (Russell y Tokatlian, 2014, p.136).

En términos de la clasificación propuesta por Russell y Tokatlian (2009), la Argentina de los Kirchner planteó una oposición limitada, caracterizada por una política mixta hacia Estados Unidos que combinó desacuerdo y colaboración (discursiva en la primera y práctica en la segunda), en tanto la potencia estadounidense fue percibida como un poder dual (amenaza y oportunidad), considerando enfoques más heterodoxos y neo-desarrollistas, pero sin posicionarse como un desafío directo para Washington.

La particularidad de la posición argentina hacia los Estados Unidos radicó en los notables contrastes entre sus posiciones discursivas, si bien no sistemáticas, sí fuertes y llamativas, y su accionar práctico al momento de otorgar su apoyo al accionar estadounidense en las Naciones Unidas en diversas cuestiones. En línea con otros ámbitos de la política interna, la política exterior de los Kirchner estuvo caracterizada por lo que Leiras (2015, p. 249) define como una "estrategia de confrontación calibrada", lejos de posicionarse en la práctica como una política sistemática de desafío.

## **La irrelevancia estratégica de la Argentina**

En términos de la variable moderadora aquí considerada, desde el punto de vista de los indicadores definidos, Argentina no representó durante el período estudiado ningún interés estratégico para Estados Unidos. La Argentina no extraía durante el período analizado grandes cantidades de recursos naturales relevantes para la gran potencia que no pudieran ser reemplazados por otros proveedores (implicando baja vulnerabilidad y sensibilidad), no poseía fuentes de inestabilidad local en términos de grupos terroristas ni desarrollaba bienes peligrosos que pudieran repercutir en la seguridad ni en los intereses vitales de Washington y en términos políticos su importancia como líder regional había decrecido cada vez más a lo largo de las últimas décadas. Esta falta de relevancia para los intereses estadounidenses dejó al país más expuesto y vulnerable a las posibilidades de castigo (material o simbólico) frente a cualquier tipo de política que desarrollara.

En primera instancia, resulta difícil pensar que la Argentina pueda ser atractiva para Estados Unidos en base a los recursos que ofrece. Considerando los recursos apreciados como valiosos para las grandes potencias, la Argentina nunca ha sido un reconocido productor o exportador de petróleo: dentro del período seleccionado, Argentina ha representado en promedio sólo el 0,4% de las exportaciones mundiales de

crudo, descendiendo desde el 0,75% al año 2012 hasta valores inferiores al 0,1% del total mundial para el año 2015 (Observatorio de Complejidad Económica, s.f.). Asimismo, si bien los yacimientos de Vaca Muerta y Los Molles representan la segunda reserva de gas *shale* más grande del mundo, no es sólo el alto costo de extracción por medio del *fracking per* se lo que no los vuelve atractivos a los ojos de Estados Unidos, sino que los propios factores endógenos de la Argentina (como las crisis económicas recurrentes o la carencia de políticas a largo plazo) lo convirtieron en un recurso muy arriesgado y costoso contemplando otras opciones ya disponibles para Washington, como el crudo proveniente de Canadá, de Arabia Saudita o de su producción interna.

Al considerar las principales exportaciones de Argentina a Estados Unidos, poco más de una tercera parte son productos minerales (principalmente petróleo crudo, refinado, aluminio y hierro), de fácil reemplazo en otros mercados. El resto pertenecen a productos primarios complementarios fácilmente sustituibles y apenas una pequeña parte a algunas manufacturas específicas relacionadas a maquinaria y a la industria aeroespacial (Observatorio de Complejidad Económica, 2020).

Otro punto importante que reafirma la irrelevancia argentina para Washington es que históricamente ambas naciones han sido competitivas en el mercado de materias primas. Estados Unidos es uno de los principales exportadores de productos animales, capitalizando el 10% de las exportaciones totales mundiales, mientras que Argentina sólo representa poco más del 1%, a pesar de que el país sudamericano es comúnmente reconocido por esto. Lo mismo sucede en la exportación de productos vegetales (17% vs. 3.2%) y en productos alimenticios (11.8% vs. 2.1%). En la industria sojera particularmente, Estados Unidos se posiciona como el principal productor del grano de soja a nivel mundial, mientras que Argentina queda en tercer lugar detrás de Brasil. En la exportación de este producto, Estados Unidos ocupa el segundo lugar detrás de Brasil, y Argentina ocupa el tercero (Ybran y Lacelli, 2016, pp. 3-4). Si bien cabe reconocer diversas cuestiones referidas a las dimensiones productivas y al acceso a los mercados, lo que obliga necesariamente a poner todo número en perspectiva, estos indicadores son suficientes para advertir que la relación entre ambos actores en este ámbito se caracterizó por la competencia antes que por la complementación.

En segundo término, analizando la variable geográfica y en consonancia con los postulados de Russell y Calle (2007), la Argentina se encuentra dentro de lo que los autores denominan la “tercera periferia”, la cual es la que menos atrae la atención de Washington en materia de seguridad. Los autores esgrimen tres argumentos principales al respecto: el bajo o nulo impacto para la seguridad de Estados Unidos, la falta de un gobierno que desarrolle una fuerte y consistente estrategia de oposición y, finalmente, la presencia de Brasil y su papel destacado en favor de la estabilidad de América del Sur (p. 39). En breve, la Argentina se ubica lejos, no presenta amenazas importantes en términos de desestabilización interna o de oposición organizada y además se encuentra relegada en la región bajo la sombra de Brasil.

Tercero, desde el punto de vista de factores de inestabilidad internos, más allá de focos aislados de conflicto y problemáticas propias de países periféricos y empobrecidos (pobreza, desempleo, conflictos sindicales y revueltas sociales, entre otros), la Argentina no posee en el plano doméstico grupos sistemáticamente desestabilizadores del orden público en términos de guerrillas o milicias que pudieran afectar la estabilidad regional o la propia seguridad estadounidense.

Cuarto, con respecto al desarrollo de bienes peligrosos la Argentina tampoco se posiciona como un actor que amenace a los intereses de Washington. La Argentina

mantiene una sólida presencia en el Arreglo de Wassenaar, régimen de control de exportaciones de armas y de bienes convencionales y tecnologías de doble uso. Además, el país sudamericano es también miembro del Grupo Australia, que reúne a los principales países exportadores de bienes y tecnologías de doble uso en el ámbito químico y biológico. Es suma, la Argentina forma parte de dos de los pilares más importantes a nivel internacional para controlar la exportación y el uso pacífico de armas y tecnologías de doble uso, siendo comúnmente considerada como un actor de confianza en términos de proliferación de armamento convencional.

Asimismo, la estabilidad del sistema político alcanzada desde 1983 con el retorno de la democracia ayudó a consolidar una política nuclear con fines exclusivamente pacíficos e incluso especialistas en la materia como Rafael Grossi, embajador argentino en Austria y actual presidente del Organismo Internacional de Energía Atómica, e Irma Argüello, directora de la Fundación NPS Global, coinciden en señalar el reconocimiento internacional y liderazgo de la Argentina en investigación y desarrollo de tecnología nuclear con fines pacíficos (Dinatale, 2018).

Por último, en cuanto a la relevancia estratégica en términos de interés político, es cierto que, en el pasado, la Argentina ha visto las condiciones para consolidarse como poder regional. No obstante, una serie de eventos, tendencias y actitudes la desplazaron de este rol, encontrando en Brasil su reemplazo. Uno de los puntos favorables del país carioca es su poder en términos militares conjugado con la práctica de una diplomacia presidencial fuerte. En contraposición, desde el espectro militar, Argentina se sumió desde hace décadas en la decadencia de su sistema de defensa. Con la consolidación de la conducción civil del área de la defensa, los únicos cambios que se incorporaron en los últimos años consistieron en parches o paliativos para ajustar al Instrumento Militar a la realidad presupuestaria del momento. Además, el desinterés en la agenda pública y en la gubernamental por los asuntos de la defensa nacional posicionaron a Argentina como un actor poco relevante en materia de seguridad (Eissa, 2015).

En síntesis, Argentina no poseyó ningún componente de valor estratégico que la vuelva relevante para Estados Unidos: no poseía recursos naturales atractivos para la gran potencia; su ubicación geográfica no resultaba relevante en términos estratégicos para los intereses vitales de Washington; no existían grupos desestabilizadores del orden público doméstico que implicaran peligro alguno para la gran potencia; su programa nuclear estaba lejos de presentarse como una amenaza y, en términos de narcotráfico, no era considerado un productor importante de cocaína o heroína. Considerando estos indicadores, en pocas palabras, la Argentina se vio condenada a la irrelevancia.

## **La política exterior de Estados Unidos hacia la Argentina**

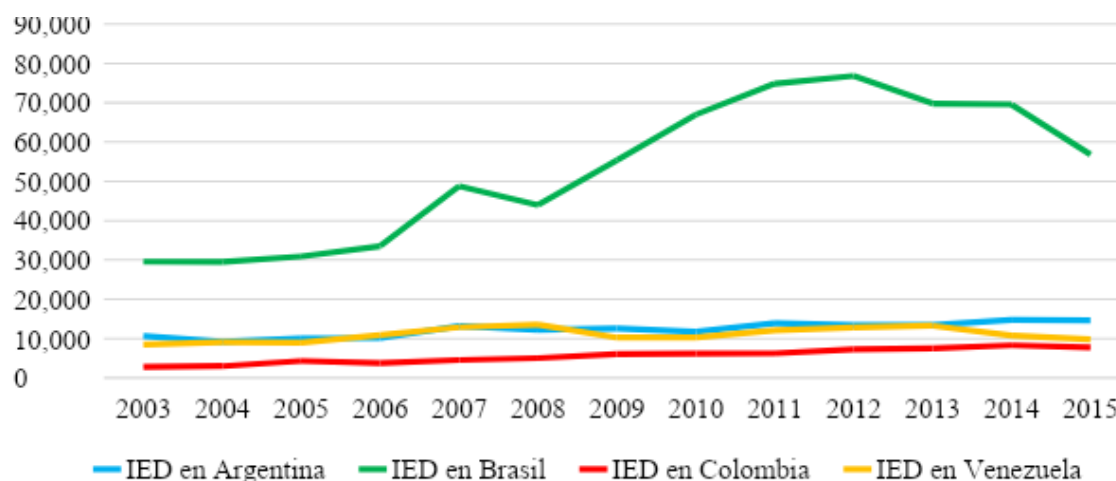
En breve, la política de la Argentina hacia Estados Unidos se caracterizó a través de los años por su carácter errático y la relativa contradicción entre discurso y acción, en tanto según diversos indicadores fácticos, se presentó como uno de los casos más alineados a Washington de la región, al mismo tiempo que los dichos y discursos de tono revisionista y acusador resonaron fuertemente en la opinión pública y en los altos círculos políticos. En resumidas cuentas, Argentina no se posicionó como el mejor aliado de Estados Unidos en la región, pero tampoco como su principal enemigo. Frente a esto, cabe indagar sobre la política estadounidense hacia la Argentina, con el objetivo de examinar el impacto de este comportamiento ambiguo en conjunto con la irrelevancia del país austral para los intereses estratégicos de la gran potencia.

Respecto a las relaciones político-diplomáticas, en todo el período bajo estudio sólo se registró una única visita de Estado, a inicios de la gestión kirchnerista y desde el presidente argentino hacia Washington. Las visitas oficiales decayeron en la importancia de los agentes presentes, hecho que coincidió con la disminución en número y relevancia de compromisos firmados, fundamentalmente en el 2do período del gobierno de Cristina Kirchner, evidenciando un enfriamiento de las relaciones bilaterales (Santiago, 2018).

Si bien la mandataria argentina esbozó intenciones de acercarse a Estados Unidos, la respuesta ante la ambivalencia de la Casa Rosada fue, generalmente, una puerta cerrada. Como advierte Santiago (2018, p. 36), la negativa por parte del gobierno estadounidense de concretar visitas oficiales de alto rango puede entenderse como una “sanción simbólica” hacia la Argentina, buscando evitar que alguna de ellas pudiera ser interpretada como un respaldo público hacia Buenos Aires y ser tomada por los mercados financieros como señal de confianza. En este sentido, cabe resaltar también los votos negativos para el otorgamiento de nuevos fondos. En términos políticos, diplomáticos y económicos, la Argentina pagó los costos simbólicos y reales más altos de la relación.

En cuanto a las relaciones económicas, la Argentina, al año 2015, en su mejor año como receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) de Estados Unidos bajo el período de estudio, representó apenas el 1,6% de las inversiones con respecto a toda la región. Si bien Estados Unidos se mantuvo durante casi todo el período como el principal afluente de IED para la Argentina, esta se tornó un socio cada vez más minoritario e irrelevante para Washington, con niveles de inversión recibida apenas superiores a aquellos de una Venezuela caracterizada por sus altos niveles de revisionismo y muy inferiores a aquellos de Brasil, que desarrolló una política exterior de oposición limitada aunque ciertamente más tendiente al desafío en términos retóricos y prácticos que la Argentina.

**Gráfico 4: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Brasil con Argentina, Colombia y Venezuela en millones de dólares (2003 – 2015)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

En relación con el comercio con la Argentina del 2000 al 2015 nunca logró llegar a representar ni siquiera el 0,5% del total del comercio estadounidense. La falta de complementariedad de sus economías continuó siendo una barrera infranqueable.

Estos aspectos dejan en evidencia el papel secundario que jugó la Argentina para Washington. Si bien no fue blanco de sanciones directas ni de abiertas confrontaciones como los que se dieron con Venezuela (sobre todo a partir del primer mandato de Maduro), tampoco se vio beneficiada por su relativo acercamiento en términos prácticos (como su alineamiento en diversas temáticas en la ONU), como sí se vio beneficiado, por ejemplo, Brasil, tanto en términos económicos como militares y de apoyo político. En síntesis, la política exterior del país austral junto con su irrelevancia estratégica la condenaron a la marginalidad y a una agenda bilateral cada vez menos notable.

No obstante, cabe destacar que Escudé apeló a la idea de “Realismo Periférico menos complaciente” para caracterizar la política exterior de estos años. Con este concepto, el autor destacó que ciertas políticas implementadas durante los '90 continuaron durante la época de los Kirchner a pesar de la retórica confrontativa. Fue el caso de la adhesión de la Argentina al Tratado de No-proliferación o el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la continuidad del Mercosur, el mantenimiento de relaciones diplomáticas con el Reino Unido, la condena al terrorismo internacional y las críticas a Irán (Escudé, 2012, p. 10). Desde su perspectiva, líderes como los Kirchner “frecuentemente deben disimular su Realismo Periférico con retóricas altisonantes, que tranquilizan a quienes creen que, confrontando, sus países son más autónomos y más dignos” (Escudé, 2012, p. 113).

Sin embargo, el problema reside en que la irrelevancia de la Argentina para Washington llevó a que, a pesar de las coincidencias prácticas de fondo, la política bilateral se viera fuertemente afectada por las retóricas confrontativas. La irrelevancia estratégica condenó a la Argentina y a sus ciudadanos a la marginalidad, poco productiva en términos del desarrollo económico que propugna la teoría. Tal vez los Kirchner hayan practicado (voluntaria o involuntariamente) cierta suerte de Realismo Periférico, pero la falta de cualquier tipo de atractivo estratégico condujo a que las consecuencias ciertamente no fueran las esperadas y que la retórica revisionista pesara más de lo deseado. Parafraseando a Tucídides, el fuerte hizo lo que pudo; Argentina, débil e irrelevante, sufrió lo debido.

## Conclusiones

Partiendo desde la perspectiva del Realismo Periférico, el presente artículo presentó una serie de postulados sobre la relevancia estratégica de los países periféricos como variable condicional o moderadora de las relaciones asimétricas entre estos y las grandes potencias. A fin de dar cuenta de tal argumento se indagó brevemente sobre la incidencia de tal factor en la relación bilateral entre la Argentina y Estados Unidos durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

La indagación abordada indica que, además de periférica, la Argentina fue poco relevante para los intereses estratégicos de Washington durante ese período. Esto obligaba a una política exterior prácticamente sin errores para no incurrir en ruinosos castigos, en tanto los costos para los poderosos de castigar a los débiles y poco importantes son prácticamente nulos. Su irrelevancia, sumada a una política exterior que, lejos de la prudencia necesaria, se orientó fundamentalmente por una retórica de relativa confrontación orientada al público interno, explican las escasas conexiones bilaterales entre ambos países en términos políticos, diplomáticos y económicos, reconociéndose una cierta condena simbólica por parte de las administraciones estadounidenses marcadas por el desinterés y el desgano frente al país austral.



En este sentido, creemos que más allá del análisis empírico de la relación bilateral abordado, el análisis teórico de la variable condicional considerada podría elevar fuertemente el poder explicativo de la teoría, explicando mejor el comportamiento de las grandes potencias hacia los más débiles. Conceptos con similares etiquetas se han mencionado con frecuencia en la literatura. Sin embargo, hasta ahora, el único que había hecho un esfuerzo por conceptualizar tal variable había sido el propio Escudé (1995) y aún él, a pesar de haberla desarrollado brevemente, no la incorporó de forma sistemática a sus análisis, e hizo un uso *ad hoc* y esporádico de ella.

Reconocer algún tipo de poder en los países periféricos y débiles del sistema entra en conflicto con los planteos de Carlos Escudé. Para el autor, la disyuntiva para los periféricos que no cuentan con suficiente poder material es clara: acatar las reglas impuestas por los más poderosos, reduciendo costos y riesgos, u oponerse a las mismas, planteando estrategias de alto perfil centradas en la confrontación y el revisionismo del sistema, bajo los riesgos de sufrir ruinosas consecuencias.

Sin embargo, una mirada a la historia contemporánea muestra que tal relación no es necesariamente tan directa. El comportamiento en términos de política exterior de los más débiles no es lo único que define su destino, sino que la respuesta de las grandes potencias también se encuentra condicionada por las características particulares del sistema internacional en un determinado momento y por el valor estratégico percibido que tal país representa para estas. En esencia, no todos los momentos históricos ni todos los países periféricos son iguales. Existe una serie de factores que los hace intrínsecamente diferentes, así como a los contextos en los que estas relaciones operan. Si bien se tratan de factores complejos, cambiantes y relativos, propios de cada momento histórico, comprender tales variables y analizarlas es fundamental para lograr explicar las peculiaridades de las relaciones asimétricas. En el caso de la Argentina parecieran haber sido estos factores por sobre las características de su propia política exterior los que la habrían condenado al ostracismo frente a Washington.

Además, esta variable no es únicamente relevante dentro de este modelo teórico, sino que también podría ser incorporada y desarrollada en otra serie de explicaciones y teorías sobre distintos fenómenos. Por ejemplo, podría ser útil para analizar y explicar la conformación de los sistemas de alianzas, la intervención de las grandes potencias en la periferia, las propias motivaciones en la conformación de la política exterior de los países periféricos y el rol de tales países en escenarios de conflicto armado o de un escenario internacional polarizado y de alta tensión, entre otras cuestiones.

Resaltar el valor de la variable aquí considerada también abre la puerta a otros interrogantes, fundamentalmente en la consideración de los casos desviados de las expectativas teóricas de Escudé (George, et. al., 2005, p. 240; Bennet y Elman, 2007, p. 176; Seawright y Gerring, 2008, p. 302). Mientras que este trabajo avanzó sobre el alejamiento estadounidense de la Argentina por su política de oposición limitada, evidenciado en una agenda bilateral cada vez menos densa y de escaso apoyo o contactos bilaterales, es igualmente relevante preguntarse por qué Estados Unidos mantuvo fuertes lazos y no castigó con contundencia a Venezuela o a Brasil, incluso frente al desarrollo de políticas más confrontativas o revisionistas durante el mismo período. Apelando a los conceptos propios de la teoría, ¿por qué el mismo tipo de acciones ejecutadas por distintos actores implica distintos niveles de “consumo” de autonomía? El valor estratégico de ambos países para los intereses estadounidenses parece formar parte de la respuesta.



A fin de responder tales interrogantes, se proyecta continuar con el testeo de la teoría revisada propuesta frente a otros casos. Resulta relevante la aplicación del modelo teórico propuesto al análisis comparado de las relaciones de los Estados Unidos con otros países del continente (siendo especialmente interesantes los casos de México, Brasil y Venezuela), así como de otros casos extracontinentales (como Pakistán y Arabia Saudí). Asimismo, resulta interesante indagar desde esta perspectiva sobre el comportamiento de otras grandes potencias en ascenso, como el caso de la República Popular China, frente a los actores de menor poder relativo, tanto en su región como en el resto del mundo.

## Bibliografía

Bennett, A. y Elman, C. (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), pp. 170-195.

Biblioteca Digital Naciones Unidas (s.f.). *Debate general en Asamblea General de las Naciones Unidas*.

Busso, A. (2006). La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. En Bologna, A. (ed.). *La política exterior de Kirchner. Tomo IV. Volumen 2*. Rosario: UNR Editora.

Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones Internacionales*, 25(50).

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores

Carmody, P. M. (2015). *Buscando Consensos al Fin del Mundo. Hacia una política exterior argentina con consensos (2015-2027)*. Buenos Aires: CARI.

Colacrai, M. (2019). Perspectivas Teóricas, Relaciones Internacionales y Política Exterior en Argentina. Devenir y situación actual. *Estudios Internacionales*, 51(194), pp. 113-130.

Departamento de Estado de Estados Unidos (2016). *Voting Practices in the United Nations 2016*. State. Gov.

Dinatale, M. (2018). Cuáles son los cuatro proyectos de energía nuclear que Argentina exporta al mundo y Mauricio Macri busca potenciar. 06/02/2018. *Infobae*. (en línea). Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/06/cuales-son-los-cuatro-proyectos-de-energia-nuclear-que-argentina-exporta-al-mundo-y-mauricio-macri-busca-potenciar/>

Dixon, W. J. (1981). The emerging image of UN politics. *World Politics*, 34(1), 47-61.

Drekonja, G. (1983). Contenidos y metas de la nueva política exterior latinoamericana. En Drekonja, G. y Tokatlian, J. G. (comps.). *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana*. Colombia: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC).

Eissa, S. (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Disponible en: <http://www.argentina-ree.com/documentos/realismo.htm>.

Escudé, C. (2004). A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global. *Agenda Internacional*, 1(1), pp. 16-27.

Escudé, C. (2009A). *Peripheral Realism: An Argentine Theory-Building Experience, 1986-1997. Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century: Regional and National Approaches*. Brasilia: IBRI.

Escudé, C. (2012B). *Principios de Realismo Periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumier.

Ferrari, G. (1981). *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.

Fox, A. B. (1959). *The power of small states: diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.

George, A. L., Bennett, A., Lynn-Jones, S. M. y Miller, S. E. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Massachusetts: MIT Press.

Handel, M. I. (1990). *Weak states in the international system*. London: Taylor & Francis.

Hart, J. (1976). Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations. *International Organization*, 30(02), pp. 289-305.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios internacionales*, 12(46), pp. 91-130.

Kelly, P. L. (1986). Escalation of regional conflict: testing the shatterbelt concept. *Political Geography Quarterly*, 5(2), pp. 161-180.

Leiras, Santiago, (2015) “¿Continuidad o cambio? Diez años de Kirchnerismo en la Argentina”. En Leiras, Santiago (comp.). *América del Sur en los Comienzos del Nuevo Milenio. Entre la continuidad y el cambio*. Buenos Aires: EUDEBA.

Lijphart, A. (1963). The analysis of bloc voting in the General Assembly: A critique and a proposal. *American Political Science Review*, 57(4), 902-917.

Long, T. (2017B). Small states, great power? Gaining influence through intrinsic, derivative, and collective power. *International Studies Review*, 19(2), pp. 185-205.

Malamud, A. (2011). Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic or Simply Peronist. En Luca, G. y Lambert, P. (eds.) *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.

Marin-Bosch, M. (1998). *Votes in the UN General Assembly*. La Haya: Kluwer Law International.

Neto, O. A., & Malamud, A. (2015). What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27.

Observatorio de Complejidad Económica (s.f.). *The Observatory of Economic Complexity*. Recuperado de: <https://oec.world/>

Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos (2018) Datos anuales. Disponible en <https://www.bea.gov/international/di1usdbal> . Recuperado el 26 de junio de 2020.

Oficina del Censo de los Estados Unidos (s.f.). *United States Census Bureau*. Recuperado de: <https://www.census.gov/>

Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En Calderón, M. T. y Restrepo, I. (eds.). *Colombia 1910-2010*. Bogotá: Taurus.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina

Puig, J. C. (1984). Introducción. En Puig, J. C. (comp.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Rosecrance, R. N. (1986). *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world*. Basic Books.

Russell, R. (1987). Las relaciones Argentina – Estados Unidos: del "alineamiento heterodoxo" a la "recomposición madura". En M. Hirst (ed.). *Continuidad y Cambio en las relaciones América Latina - Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Russell, R. (2016). US–Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama. En Domínguez, J. I., y de Castro, R. F. (eds.). *Contemporary US-Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?* London: Routledge.

Russell, R. y Calle, F. (2007). La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. *Historia Política*.

Russell, R. y Tokatlian, J. (2009). Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. En Lagos, R. (ed.) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.

Santiago, J. (2018). *La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) con Estados Unidos y China en el marco de la doble periferia* (Tesis de Maestría). Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), pp. 294-308.

Selcher, W. A. (1978). *Brazil's multilateral relations: between first and third worlds*. Boulder: Westview Press.

Thacker, S. C. (1999). The high politics of IMF lending. *World politics*, 52(1), 38-75.

Tomlin, B. W. (1985). Measurement validation: lessons from the use and misuse of UN General Assembly roll-call votes. *International Organization*, 39(1), 189-206.

Toshkov, D. (2016). *Research Design In Political Science*. Basingstoke: Macmillan International Higher Education.

Voeten, E. (2000). Clashes in the Assembly. *International Organization*, 54:2, pp. 185-215.

Ybran, R. y Lacelli, G. (2016). *Informe estadístico del mercado de la soja*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

## **Política exterior e interés nacional: una visión neoclásica de las causas de la Guerra del Atlántico Sur**

**Rodrigo Ventura De Marco\***

**Resumen:** El reclamo sobre las islas del Atlántico Sur ha sido una constante dentro de la política exterior argentina, atravesando virajes ideológicos, así como cambios de régimen político. Sin embargo, el uso de la fuerza en 1982 implicó una ruptura en la posición argentina. ¿Qué llevó a la Junta Militar a iniciar una guerra con el Reino Unido? El siguiente artículo tiene como finalidad abordar las causas de la guerra del Atlántico Sur desde un análisis de política exterior a partir de la posición argentina. Para ello nos remitiremos al realismo neoclásico, teniendo en cuenta las presiones internas como condicionantes de la política exterior, las percepciones de los líderes sobre los estímulos del sistema internacional, así como al entorno estratégico y al interés nacional como factor interviniente en la formulación de la política exterior.

**Palabras clave:** Guerra del Atlántico Sur, Política Exterior, Interés Nacional, Realismo Neoclásico, Percepciones.

**Title:** Foreign Policy and National Interest: A Neoclassical approach to the causes of the South Atlantic War

**Abstract:** The Argentine claim over the South Atlantic islands has been a constant of their foreign policy, going through ideological turns, as well as changes in the political regime. However, the use of force in 1982 implied a break in the Argentine position. What led the Military Junta to declare war on the United Kingdom? The following article aims to address the causes of the Falklands war from an foreign policy analysis based on the Argentine position. For this, we will resort to neoclassical realism. We will consider internal pressures as a conditioning factor of foreign policy, the perceptions of leaders about the stimuli of the international system, as well as the strategic environment and the national interest as an intervening factor in the formulation of foreign policy.

**Keywords:** Falklands war, Foreign Policy, National Interest, Neoclassical Realism, Perceptions.

**RECIBIDO:** 23 de febrero de 2021; **ACEPTADO:** 27 de abril de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales (USAL). Auxiliar docente de Política Internacional Contemporánea (USAL). Miembro del Comité de África del Norte y Medio Oriente (CARI). Miembro del Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina (UBA-GIPEA).



## Introducción<sup>1</sup>

El reclamo sobre las islas del Atlántico Sur ha sido una constante dentro de la política exterior argentina, atravesando virajes ideológicos, así como cambios de régimen político. Sin embargo, el uso de la fuerza en 1982 implicó una ruptura en la posición argentina. ¿Qué llevó a la Junta Militar a iniciar una guerra con el Reino Unido?

En este sentido, existe un amplio espectro de investigaciones que abordan dicha problemática. Trabajos como los de Moneta (1982) realizan un extenso análisis histórico teniendo en cuenta factores sistémicos y domésticos, así como las percepciones de la Junta Militar en relación al escenario internacional. Por su parte, Arquilla y Rasmussen (2001) atribuyen las causas del conflicto a factores sistémicos y un accionar preventivo por parte de la Junta Militar argentina, mientras que McClure (2004) incluye a los factores sistémicos pero explica la escalada del conflicto en base a la percepción de la Junta Militar en relación a las ganancias y las pérdidas. Además, tanto Oddone y Granato (2005) como Lisińska (2019) hacen hincapié en la imagen de los líderes a la hora de indagar las causas del conflicto del Atlántico Sur. En lo que respecta a la distribución de poder en el plano internacional y regional, Magnani (2018) lo complementa con la imagen de los líderes, mientras que Schenoni, Braniff y Battaglino (2020), al igual que McClure (2004), han de elaborar un modelo basado en la teoría prospectiva para argumentar que la disminución en la distribución de poder argentina fue el detonante del conflicto, descartando la hipótesis de la guerra como un instrumento de distracción interna, así como la hipótesis de las percepciones erróneas.

En base a ello, la finalidad de este trabajo apunta a complementar la literatura existente mediante el análisis de la política exterior desde una visión neoclásica de la política internacional, permitiéndonos integrar elementos sistémico y domésticos, como lo son la distribución de capacidades materiales relativas de poder, la naturaleza del entorno estratégico, la imagen de los líderes, la cultura estratégica y la injerencia del interés nacional como condicionante de los objetivos de la política exterior.

Si bien no existe un consenso dentro de la academia en relación al concepto de política exterior, nos es posible argüir que el mismo se le atribuye, casi exclusivamente, al comportamiento de los Estados dentro del sistema internacional<sup>2</sup>. Asimismo, la heterogeneidad de conceptualizaciones trae aparejado una multiplicidad de marcos analíticos sobre la política exterior.

Dentro de las alternativas de análisis de política exterior, adoptaremos la visión del realismo neoclásico en su variante renacentista (Onea, 2012)<sup>3</sup>. Esto se debe a que si bien las críticas hacia el realismo neoclásico radican en la incongruencia en la adopción de estímulos internos, su riqueza reside en la superación de debates previos mediante la

---

<sup>1</sup>El autor quisiera agradecer a los evaluadores anónimos de RIPEA por sus comentarios y sugerencias, los cuales significaron un aporte sustancial para el manuscrito final. De igual manera, agradezco los comentarios de Francesc Fouine y Gabriel Muscillo, al igual que los aportes documentales de Elias Götz y German Isaac.

<sup>2</sup>Véase Beach, D., & Pedersen, R. B. (2020). *Analyzing foreign policy*. London: Red Globe Press; Rosenau, J. N. (1980). *The scientific study of foreign policy* (Vol. 1). New York: Nichols Publishing Company

<sup>3</sup> El autor hace referencia a *Revivalism* (N. de T.)

incorporación de elementos propios de otras escuelas de pensamiento, así como en la explicación de las anomalías dentro de una óptica sistémica por intermedio de variables intervinientes a nivel doméstico (Götz, 2021; Meibauer et al., 2021; Narizny, 2017; Ripsman, Taliaferro & Lobell, 2016, p.98; Smith 2018; Tang, 2009). Asimismo, trabajos como los de Balci, Kardaş, Ediz & Turan (2020) y Dueck (2009) son antecedentes de la capacidad de la teoría neoclásica para abordar problemáticas como la Guerra del Atlántico Sur<sup>4</sup>.

Los escritos neoclásicos nos plantean que los estados rigen su política exterior sustentada en dos variables: el rol que los estados ocupan en el sistema internacional según sus capacidades materiales relativas de poder; y en segundo lugar, en la traducción de estímulos de índole sistémico por medio de variables de índole interno, entendidas como causas primarias (Götz, 2021, pp. 7-8; Rose, 1998, pp. 153-154). Según estas condiciones, los Estados dependerán de los modificadores estructurales del sistema internacional para evaluar sus opciones, las cuales se verán restringidas por la claridad de los estímulos de un sistema anárquico caracterizado por una lógica de autoayuda, el entorno estratégico y su naturaleza<sup>5</sup>, así como por sus capacidades materiales relativas (Ripsman et al., 2016).

Bajo esta noción, dentro de las causas primarias, o variables intervinientes, contempladas en el modelo de Ripsman et al. (2016), los estímulos sistémicos son filtrados a través de las percepciones de los *foreign policy executives* (FPE) (Presidentes, Primeros Ministros, Dictadores); las percepciones a su vez se ven influidas por la imagen de los líderes sobre la realidad internacional (su elemento humano e irracional en base a creencias, visiones del mundo y expectativas compartidas de una sociedad en su conjunto) y la cultura estratégica (métodos, elementos y principios que guían el accionar de los FPE). La percepción de dichos estímulos se traducirá en la formulación de la política exterior, la cual se ve atravesada, en este caso dado el horizonte temporal, por la cultura estratégica. La implementación de política exterior devendrá en respuestas a los estímulos sistémicos, influyendo en las relaciones interestatales del actor en cuestión; para la implementación de dichas políticas, hemos de tomar en cuenta la cultura estratégica y las instituciones locales (estructuras de poder, disposición de recursos e implementación).

En síntesis, “el realismo neoclásico construye una teoría de la política exterior en la que el entorno estructural proporciona el punto de partida, pero las variables internas desempeñan un papel importante, en la determinación de los resultados de la política exterior” (Meibauer et al., 2021, p.11). Teniendo en cuenta esto, nuestro enfoque será renacentista puesto que tomaremos a la naturaleza del entorno estratégico, y la percepción de los FPE, como condicionante de los intereses nacionales, por lo que las

---

<sup>4</sup>Balci, Kardaş, Ediz y Turan (2020) analizan el proceso de toma de decisiones en relación a las causas del ingreso del Imperio Otomano en la Primera Guerra Mundial. En el caso de Dueck (2009) aborda la intervención estadounidense en Corea, Vietnam e Irak teniendo en cuenta el interés nacional.

<sup>5</sup>La naturaleza del entorno estratégico ha de ser permisiva o restrictiva dependiendo de la inminencia y la magnitud de las amenazas y/u oportunidades de los Estados. A mayor inminencia y mayor magnitud, más restrictivo es el entorno estratégico. Por el contrario, cuanto menor es la amenaza u oportunidad y menor es la amenaza u oportunidad, más permisivo es el entorno estratégico. Para profundizar, véase Ripsman et al. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. New York: Oxford University Press.

presiones domésticas serán influyentes en la formulación de la política exterior al promover o minar determinados intereses basados en los estímulos sistémicos percibidos (Foulon, 2015, p. 648; Götz, 2021, pp. 7-8; Meibauer, 2020, p.25; Onea, 2012, p. 146).

En base a lo planteado, la guerra será entendida no como un fenómeno *per se*, sino como un instrumento a disposición de la política exterior de los Estados. Ripsman et al. (2016) arguyen que “[...] la guerra o la paz dependerán no solo sobre la distribución del poder en el sistema internacional, sino que también sobre las opciones estratégicas que persiguen varios Estados” (Ripsman et al., 2016, p.85). Esta teorización convierte a la guerra en una conjunción de la distribución de poder en base a las capacidades materiales relativas y la exteriorización de objetivos domésticos.

## El interés nacional y los objetivos de la política exterior

Como hemos mencionado anteriormente, la política exterior se rige por las capacidades materiales relativas de cada Estado, la percepción hacia los estímulos externos y las presiones de índole doméstico. Sin embargo, las aspiraciones de cada Estado, y por ende su comportamiento en la arena internacional, dependerán de lo que definiremos como interés nacional. Colin Dueck arguye al respecto que “un modelo realista neoclásico comienza por postular que los funcionarios estatales inevitablemente tienen alguna concepción del interés nacional frente a posibles amenazas externas.” (Dueck, 2009, p. 146). Por lo que los intereses nacionales se enmarcaran dentro de un contexto sistémico, viéndose constreñidos a las capacidades materiales del Estado y su percepción del entorno estratégico.

En base a esto, entenderemos al interés nacional como “las necesidades y los deseos percibidos de un estado soberano en relación con otros estados soberanos que comprenden el entorno externo” (Nuechterlein, 1976, p. 247). Esto permite integrar las percepciones domésticas así como los estímulos externos al definir los objetivos por los cuales se regirá la política exterior.

Teniendo en cuenta lo planteado, la delimitación de los intereses nacionales será producto de la percepción de los FPE en base a su imagen y su cultura estratégica, viendo restringida su viabilidad a la percepción de la naturaleza del entorno estratégico y su materialización en la política exterior (Götz, 2021, p. 8; Toje, 2009, p. 8). En palabras de Ripsman et al:

Los objetivos específicos de un Estado dentro de una distribución de poder determinada y sus estrategias para perseguirlos también dependerán de factores a nivel de la unidad, como sus prioridades ideológicas, presiones sociales y la capacidad del Estado para promulgar políticas y extraer recursos para implementarla (Ripsman et al., 2016, pp. 84-85).

Ello implica que, si bien los estímulos sistémicos impactan de forma directa en el comportamiento de los Estados, el interés nacional condiciona la reacción por parte de los *Foreign Policy Executives*<sup>6</sup> en materia de política exterior.

---

<sup>6</sup> Véase Lobell, S. E., Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. New York: Cambridge University Press.; Yoo, H. J. (2012). Domestic hurdles for system-driven behavior: neoclassical realism and

## Estímulos sistémicos, el entorno estratégico y Argentina a nivel internacional

Teniendo en cuenta que el realismo neoclásico considera el rol que los Estados ocupan en el sistema internacional en base a sus capacidades materiales relativas de poder, nos es propicio ahondar al respecto en torno a la posición argentina a nivel sistémico y regional. Los trabajos de Schenoni et al. (2020) y Magnani (2018) representan un aporte sustancial al respecto, dado que logran reflejar la importancia de los estímulos sistémicos y la injerencia de modificadores estructurales en la distribución de poder para comprender los condicionantes del conflicto del Atlántico Sur. Al respecto, Magnani (2018) nos plantea que “[el] cálculo de capacidades militares ligadas a la proyección de poder y combate naval indican que, para abril de 1982, la Argentina tenía una mejor posición en la distribución relativa de poder regional respecto a GB” (p.103).

Esto se puede ver reflejado en base a dos modificadores estructurales que beneficiaban la intervención militar ante las percepciones de la Junta Militar. En primer lugar, la distancia geográfica tenida en cuenta por Magnani (2018) representaba una ventaja en favor de la intervención armada por parte de la Junta Militar. Esto se debe a que la cercanía a las islas favorecía a Argentina (464 km de la costa argentina/12.283 km de Gran Bretaña) en términos logísticos y operacionales. Asimismo, el balance de ofensa y defensa también favorecía a las percepciones de la Junta Militar. Existía una ventaja en términos ofensivos acrecentados por la distancia geográfica, el declive en torno al rol internacional de Gran Bretaña y la amenaza soviética en el plano europeo, la invasión como una medida preventiva ante el estancamiento de las negociaciones y el control de las islas como un *fait accompli* para favorecer la posición argentina (Arquilla & Rasmussen, 2001, pp. 742-755; Glaser & Kaufmann, 1998, pp. 48-49 McClure, 2004 p. 7;).

En paralelo, Schenoni et al. (2020) arguyen que “la causa de fondo del conflicto en las Falklands/Malvinas fue el relativo declive de Argentina frente a sus competidores en su región” (p. 19). Si nos remitimos a las capacidades materiales relativas, de Argentina y Gran Bretaña durante la década previa al conflicto, al igual que Schenoni et al. (2020), podemos notar que la leve ascendencia de las capacidades argentinas y el declive de las capacidades británicas favorecían las percepciones de la Junta Militar; sin embargo, si tenemos en cuenta las capacidades materiales de Brasil a nivel regional, Argentina distaba de ser el actor con mayor poder en la región (Gráfico 1.1). Esto devino en que la política exterior argentina bajo la Junta Militar tome un tinte nacionalista y expansionista en relación a las islas del Atlántico Sur, a fin de reformular el rol argentino en la región y a nivel sistémico, siendo contraproducente en el grado en que se produjo una mayor aceptación de los riesgos a fin de reequilibrar la distribución de poder regional (McClure, 2004, p. 7; Schenoni et al, 2020, pp. 20-21).

---

missile defense policies in Japan and South Korea. *International Relations of the Asia-Pacific*, 12(2), 317-348.

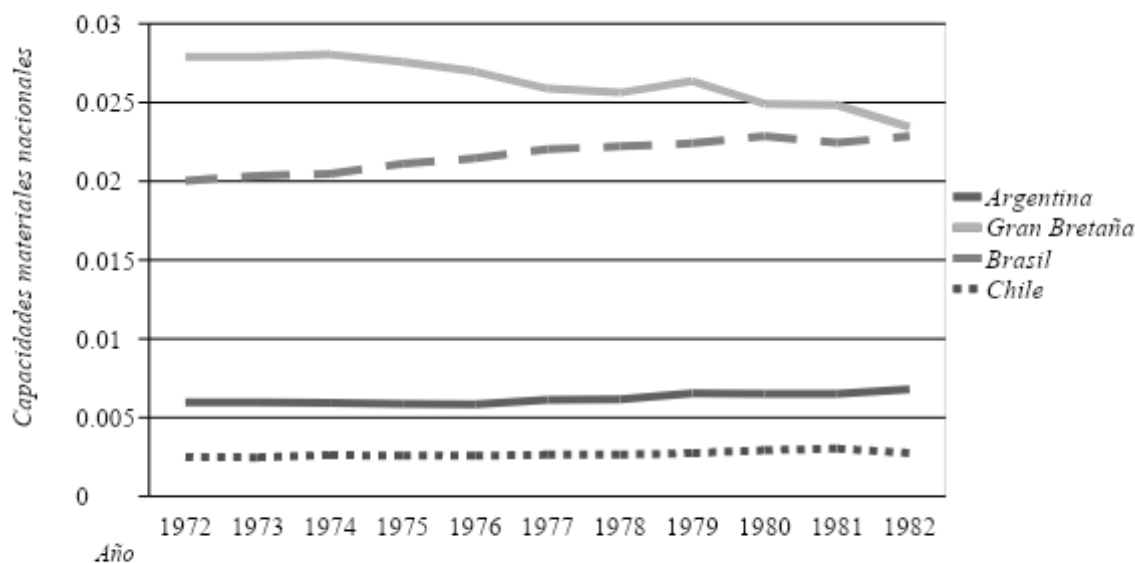


Grafico 1.1 Índice compuesto de Capacidad Nacional. Elaboración en base a datos de *Correlates of War V.5.0*

En base a esto, nos es posible plantear que el declive argentino a nivel regional, sumado a la injerencia de modificadores estructurales que favorecían su posición en relación a Gran Bretaña, condicionaron el accionar de la Junta Militar en relación con Malvinas, con el propósito de reequilibrar el balance de poder en Sudamérica y consolidar a Argentina como un actor relevante en el hemisferio occidental.

En lo que respecta a la claridad de los estímulos, nos es menester tener en cuenta tres factores: 1) el grado en que las amenazas y las oportunidades sean fácilmente discernibles; 2) los horizontes temporales de amenazas y oportunidades en base a los estímulos sistémicos; y (3) la claridad de la opciones disponibles (Ripsman et al, 2016, p. 46).

En primer lugar, la presencia británica en las islas representaba una violación a la soberanía ante la percepción del FPE argentino, a pesar del control *de facto* británico; asimismo, la recuperación de Malvinas representaba un interés nacional de primer orden en el ideario de los líderes de la Junta, siendo la militarización de las islas a partir del incidente de las Islas Georgias y posterior movilización de efectivos navales ingleses una hostilidad hacia el Estado argentino y su soberanía (Anaya, 1992, p. 264; Calvert, 1992; Escudé, 2005; Escudé, 1988, p. 159; Levene, 1987, p. 416; Lisińska, 2019, p. 158; Schenoni et al., 2020, p. 22).

En lo que concierne a las capacidades materiales de la amenaza, el grado de discernimiento es menor puesto que si bien Gran Bretaña contaba con la tecnología necesaria para llevar a cabo la militarización de las islas, la situación económica a nivel interno así como los conflictos sindicales<sup>7</sup>, las tensiones diplomáticas en Rhodesia del Sur<sup>8</sup>, la distancia geográfica y la posición que adoptaría EE.UU. ante un conflicto a

<sup>7</sup> Para profundizar sobre el tema véase en Seldon, A., & Collings, D. (2014). *Britain Under Thatcher*. London: Routledge; Tomlinson, J. (2007). Mrs Thatcher's macroeconomic adventurism, 1979–1981, and its political consequences. *British Politics*, 2(1), 3-19.

<sup>8</sup> Quien desee ampliar sobre el tema consulte Moore, W. H. (1995). Action-reaction or rational expectations? Reciprocity and the domestic-international conflict nexus during the “Rhodesia Problem”. *Journal of Conflict Resolution*, 39(1), 129-167; Sharp, P. (1997). *Thatcher's diplomacy: the revival of British foreign policy*. London: Springer.



nivel hemisférico contrarrestaban su capacidad de movilizar dichos recursos y la disposición de afrontar un conflicto ampliado según la Junta Militar (Junta Militar, 1982, pp. 174-175; McClure, 2004, p. 7; Moneta, 1982, p. 376). En palabras de McClure (2004) “Si bien la junta no esperaba una represalia militar británica, existía la posibilidad y ciertamente no estaba garantizado que los británicos se quedaran sin hacer nada” (p.7), puesto que tal como arguyen Schenoni et al. (2020) informes de inteligencia confirmaban una respuesta británica a nivel militar pero desconocían su magnitud.

A su vez, la inminencia de la amenaza tenía la claridad suficiente ante las percepciones de la Junta Militar, siendo la movilización HMS “*endurance*” hacia Malvinas, y el posterior anuncio en la prensa de que submarinos nucleares se dirigían hacia las islas, hechos influyentes en la percepción de que la amenaza era inminente (Anaya, 1992, p. 275; Arquilla & Rasmussen, 2001, p. 761; Borders, 1982; Lisińska, 2019, p. 164). El cúmulo de estos factores nos llevan a argumentar que el grado de discernimiento de la amenaza era elevado para la Junta Militar, puesto que existía una hostilidad expresa hacia los intereses nacionales y si bien la percepción ante las capacidades materiales era menor, la inminencia de la amenaza posibilitaba un alto grado de discernimiento de los estímulos sistémicos.

En cuanto al horizonte temporal resulta ser poco claro, dado que si bien la movilización de efectivos navales hacia el Atlántico Sur demostraba que el Reino Unido poseía capacidades para mitigar una intervención armada argentina, lo cierto es que la intencionalidad de Londres radicaba en la disuasión y no en la militarización de las islas (Carrington, 1988, pp. 363-367; Thatcher, 1993, p. 177). Asimismo, las percepciones de la Junta Militar, en base a los cables transcritos por la Embajada Argentina en Londres, establecían un horizonte temporal poco claro; si bien se manifestaba en la prensa la movilización de efectivos navales con capacidad nuclear y el Parlamento británico recalca el derecho de autodeterminación de los *kelpers*, a la vez se hacía hincapié, por parte de las autoridades británicas, en alcanzar una solución por la vía diplomática (Anaya, 1992, pp. 274-275; Lisińska, 2019, p. 164).

Por último, la claridad de opciones ante este escenario era limitada y con resultados sub-óptimos. Para el 26 de marzo de 1982, la Junta Militar había considerado que la vía diplomática, ya sea por medio de negociaciones bilaterales o planteando el incidente al consejo de seguridad de Naciones Unidas, sería descartada (Junta Militar, 1982, p. 58). Ante las percepciones de la Junta Militar, las negociaciones bilaterales serían estériles dados los antecedentes y apelar a este medio solo daría tiempo a los británicos para militarizar las islas; a su vez, la opción de Naciones Unidas implicaba una tardanza en la resolución del conflicto y era poco factible que el organismo interviniera si no existía una agresión (Anaya, 1992, p. 276; Junta Militar, 1982, p. 58). En este escenario, viéndose reducido el accionar argentino en el plano diplomático, y teniendo en cuenta la movilización de efectivos navales con destino a Malvinas, se optó por la intervención armada con el fin de evitar la militarización de las islas así como medio para reequilibrar las negociaciones en favor de la Junta Militar, siendo el control de las islas un *fait accompli* (Anaya, 1992, p. 274; Junta Militar, 1982, p. 58; Lisińska, 2019, p. 164; Schenoni et al, 2020, p. 12).

Al tener en cuenta que lo planteado y tras denotar que la claridad de los estímulos era parcial, podemos argüir que el entorno estratégico, será de naturaleza restrictiva ante las percepciones de la Junta Militar, pudiendo explicarse en el proceso de negociaciones



en el lapso de 1979 y 1982. Ante las fallidas negociaciones realizadas con el gobierno británico, las opciones contempladas por la Junta Militar se fueron reduciendo al punto de considerar a la intervención militar como el único medio para resolver la disputa territorial. Ello se puede ver reflejado en las negociaciones durante las gestiones Ridley-Cavándoli entre 1979 y 1981; al haber logrado idear un plan de cesión gradual de las islas, basado en la cooperación económica y la administración conjunta del territorio, éste fue rechazado por el parlamento británico y por la desconfianza de los isleños hacia la Junta Militar. Esta situación derivó en que la delegación argentina se retirara de las negociaciones (Anderson, 2002, p. 12; Boyce, 2005, p. 12; Carrington, 1988, pp. 354-355; Junta Militar, 1982, pp. 15-16; Lisińska, 2019, p. 153).

Asimismo, para fines de febrero y principios de marzo de 1982, a instancias de Galtieri, el Ministro Costa Méndez retomó el diálogo con sus homólogos británicos, celebrándose una reunión en Nueva York, en la cual se emitió un comunicado conjunto, ratificando la voluntad de ambos Estados de acordar una solución a la disputa (Anaya, 1992, p. 268; Committee of Privy Counsellors, 1983, p. 39); sin embargo, Costa Méndez emitió un comunicado ampliado, con el aval del Poder Ejecutivo, alegando que en el caso de no hallar una solución por vía diplomática “[...] LA ARGENTINA MANTIENE EL DERECHO DE PONER TERMINO AL FUNCIONAMIENTO DE ESE MECANISMO Y DE ELEGIR LIBREMENTE EL PROCEDIMIENTO QUE MEJOR CONSULTE A SUS INTERESES”<sup>9</sup> (Junta Militar, 1982, p. 18). Esta declaración fue alarmante para el gobierno británico lo que generó tensión entre ambos Estados, así como una preocupación en Washington y devino en el fracaso de las negociaciones en Nueva York. El resultado de esto fue recurrir a la vía militar del conflicto (Junta Militar, 1982, pp. 43-44; Thatcher, 1993, p. 177).

En paralelo, a fines de marzo de 1982, la incursión de reconocimiento “Plan Alfa” en las islas Georgias generó un aumento en la tensión entre el gobierno británico y la Junta Militar, lo que deriva en el llamado al diálogo por parte de diversos actores del sistema internacional, entre ellos Estados Unidos (Junta Militar, 1982, pp. 22-43; Ministerio de Defensa, 2014, p. 10). La escalada diplomática producto del incidente “Davidoff” no solo robusteció las tensiones, sino que limitó aún más el accionar argentino según las percepciones de la Junta Militar. Tal como arguye Magnani (2018) al respecto “dos cuestiones son importantes para destacar en este hecho: la reacción británica y la consecuente interpretación argentina del comportamiento del país del norte” (p. 110).

La inmediata reacción británica fue la movilización del HMS “*endurance*” hacia las islas Georgias con motivo del desalojo de la expedición argentina y de disuadir a la Junta Militar (Carrington, 1988, pp. 359-360). Esto suscitó la hipótesis de militarización del archipiélago por parte de los británicos<sup>10</sup>, acrecentando aún más la preferencia por la intervención armada en Malvinas (Anaya, 1992, p. 268; Arquilla y Rasmussen, 2001, p. 760; Magnani, 2018, p. 110). Del mismo modo, el incidente “Davidoff” y posterior movilización de las fuerzas británicas fue considerado como un intento de extremar el conflicto con el propósito de congelar las negociaciones en torno a la soberanía de las

<sup>9</sup>Mayúsculas en el texto original.

<sup>10</sup> Dentro de los cursos de acción propuestos por el Foreign Office británico ante el fracaso de las negociaciones Ridley-Cavándoli, se barajó la posibilidad de “fortificar” las islas; sin embargo primó la opción de seguir negociando sin ceder en lo referente a la soberanía. Para profundizar, véase Carrington, P. A. R. (1988). *Reflect on things past: The memoirs of Lord Carrington*. Glasgow: Collins Publishers.

islas, a pesar de que el accionar británico estaba dirigido a disuadir a la Junta Militar y la militarización de las islas estaba descartada (Carrington, 1988, pp. 361-362; Junta Militar, 1982, p. 55; Thatcher, 1993, p. 177). Ante este escenario, la Junta consideró que el escenario era lo suficientemente restrictivo, siendo la intervención armada la única opción que podría alterar el equilibrio de poder en favor de Argentina.

## Percepciones e interés nacional en materia de política exterior

Habiéndonos exployado en relación a los estímulos sistémicos, su claridad y la naturaleza del entorno estratégico, nos centraremos en el interés nacional como principio rector de la política exterior, las percepciones de la Junta Militar en torno a los sucesos previos al desenlace del conflicto y en la decisión de invadir las islas. Para ello, tendremos en cuenta la imagen de los líderes, su cultura estratégica y las instituciones domésticas, a fin de ver su influencia en la percepción de los estímulos sistémicos y su injerencia en la toma de decisiones en materia de política exterior. Asimismo, la imagen de los líderes y la cultura estratégica nos serán útiles para determinar por qué la soberanía sobre Malvinas representaba un interés nacional para la Junta Militar.

En primer lugar, nos es propicio identificar al FPE argentino durante el proceso previo al conflicto a fin de comprender quienes integraban los centros generadores de política exterior. Al respecto, Moneta, Russell y Lisińska han realizado un valioso aporte identificando los centros de poder durante el Proceso de Reorganización Nacional y sus competencias en materia de política exterior. En palabras de Moneta (1982)

[Existe] en este período una hidra de tres cabezas en la conducción de la política exterior: el Ministerio de Relaciones Exteriores; la Junta y los mecanismos de consulta de los jefes superiores de las Fuerzas Armadas, y el Ministerio de Economía. (Moneta, 1982, p. 367)

Dicha conducción tripartita de la política exterior, tal como lo explicita Moneta y lo resalta Lisińska, poseía funciones diferenciadas, siendo la Junta Militar (compuesta por el Gral. Galtieri, el Alte. Anaya y el Brig. Gral. Lami Dozo) la encargada de establecer los objetivos estratégicos (conflictos fronterizos, el rol de Argentina en occidente y Sudamérica, entre otros) y el lineamiento de la política exterior, constituyéndose como el principal centro de poder y subordinando a los restantes (Lisińska, 2019, pp. 59-60; Moneta, 1982, pp. 367-368). Por su parte, Russell coincide en relación con las competencias de la Junta Militar y atribuye a lo que él llama, diplomacia militar: la orientación nacionalista, ideológica occidentalista de la política exterior, la aceptación general del *status quo* de un mundo bipolar, el destino manifiesto de Argentina como una potencia regional y la necesidad imperante de consolidar definitivamente la integración territorial argentina (Russell, 1984, p. 173).

Tal como hemos expuesto anteriormente, el interés nacional representará los deseos y necesidades percibidas de los Estados. Sin embargo, será el FPE quien define el interés nacional en base a su imagen de la política internacional. A su vez, el interés nacional será el eje por el cual se guiará la política exterior de los Estados puesto que establecerá los objetivos a concretar. En el caso de la Junta Militar, coincidimos con Magnani (2018) al plantear que la soberanía nacional y la recuperación de Malvinas se consolidaban como un interés de primer orden. Ello se vio reflejado en las directivas impuestas por la Junta Militar en las Pautas de la Junta Militar al Poder

Ejecutivo Nacional (PEN) de 1982, las cuales introdujeron la cuestión Malvinas, estipulando que para la concreción de dicho objetivo era necesario:

“-Defender y controlar los intereses argentinos en el Cono Sur;

-Preservar nuestros derechos antárticos y desarrollar la presencia argentina en la Región;

-Intensificar todos los cursos de acción necesarios y oportunos para que se obtenga el reconocimiento de nuestra soberanía sobre las Islas MALVINAS, GEORGIANAS DEL SUR Y SANDWICH DEL SUR” (Junta Militar, 1982 citado en Yofre, 2021)<sup>11</sup>.

A su vez, el ideario de Malvinas como territorio irredento reafirmaba la cosmovisión de la Junta Militar, en su lógica nacionalista, de que era un objetivo primordial para el bienestar de la nación retomar el control de los archipiélagos australes, siendo ya no un propósito del Proceso de Reorganización Nacional sino una necesidad inmanente y un valor central de la identidad argentina (Escudé, 2005; Escudé, 1988, pp. 141-156; Frankel, 1970, pp. 111-112; Lisińska, 2019, p. 155).

El propio Alte. Anaya (1992) reafirma lo argumentado al plantear que “nadie ha puesto en duda que desde el 3 de enero de 1833, la cuestión Malvinas, su recuperación e integración al territorio nacional y a la sociedad argentina, constituye un Interés Nacional” (p. 263), dándonos la pauta de que la cuestión Malvinas representaba un objetivo primordial para la Junta Militar. El auge de los sectores radicales dentro del Proceso de Reorganización Nacional en 1981, dentro de los cuales se encontraban Galtieri y Anaya, puso en el centro de la escena a la cuestión Malvinas, constituyéndola como el eje central de la política exterior al ser un interés nacional de suma relevancia. La cristalización de ese objetivo, en base a la percepción de los estímulos sistémicos por medio de la imagen de los líderes y su cultura estratégica, nos permitirá comprender el accionar argentino y la disposición de la Junta Militar de iniciar la contienda bélica.

Tras identificar al FPE argentino, y teniendo en cuenta la primacía de la Junta Militar por sobre la Cancillería y el Ministerio de Economía, así como tras establecer la cuestión Malvinas como un interés nacional, es que debemos ahondar en torno a la imagen de los líderes; ello implica identificar los valores fundamentales, creencias e imágenes que guían a los líderes en su accionar político y social.

En lo que respecta al Proceso de Reorganización Nacional, “la última dictadura presentó la combinación de ideología nacionalista y la tradición económica de libre mercado defendida por las clases altas argentinas” (Finchelstein, 2014, p. 123). Esto consideraba a la nación como una unidad indivisible y fue el principio rector de la política argentina de ese período.

La percepción del sistema internacional, y particularmente de Argentina como un miembro del mundo occidental y cristiano (Junta Militar, 1980, p. 14), era parte de “la insuficiente formación cultural y política de la mayor parte de los cuadros de oficiales de las Fuerzas Armadas, en particular, del Ejército” (Moneta, 1982, p. 366). Sumado a ello, según arguyen Oddone y Granato, en coincidencia con Magnani, existía en la Junta Militar una concepción limitada de la política internacional, asentada en la *realpolitik* y el anticomunismo, que producía una distorsión en torno a la valoración de los estímulos, primando los intereses geopolíticos y el balance de poder regional (Magnani, 2018, p. 106; Oddone y Granato, 2005, pp. 3-4). El ascenso de Galtieri y de

<sup>11</sup>Mayúsculas en el texto original.

los sectores radicales de la armada, en consonancia con la asunción de Reagan en EE.UU. y el endurecimiento de la contienda bipolar, trae aparejado un recrudecimiento de esta concepción (Lisińska, 2019, p. 155; Russell, 1984, p. 181).

Bajo esta concepción ideológica, y dicha visión de la política internacional, es que

Los enemigos eran percibidos como elementos foráneos, lejos de lo que era argentino [...] Las democracias europeas no eran, sin embargo, un punto de referencia para los creadores del Proceso de Reorganización Nacional, ya que, según los militares, no presentaban valores verdaderamente occidentales (Lisińska, 2019, p. 30).

Por lo que el control británico de las islas Malvinas representaba una amenaza directa a la cosmovisión de la Junta Militar, siendo una problemática que no solo atentaba contra la unión, indivisibilidad y el concepto orgánico de la nación sino que representaba la incursión de elementos foráneos en la sociedad argentina y en su bienestar, minando su rol en el sistema internacional y en la región (Calvert, 1992, p. 51; Escudé, 2005, p. 17).

A su vez, otro factor determinante para comprender las percepciones de la Junta Militar, y profundamente entrelazado con la imagen de los líderes, es la cultura estratégica. Al respecto, Ripsman et al. (2016) señalan a las “ideologías dominantes, que pueden afectar las actitudes del Estado hacia los asuntos internacionales y la voluntad de usar la fuerza, y los grados de nacionalismo como componentes importantes de la cultura estratégica.” (p. 69), lo que nos permitirá comprender las motivaciones del accionar de la Junta Militar.

En base a ello, teniendo presente el carácter nacionalista de la Junta Militar, así como el auge del ala más radical dentro de las Fuerzas Armadas argentinas, la designación de Galtieri como Presidente y el apoyo de Anaya, instituyeron una alteración en la cultura estratégica argentina hasta ese entonces, basada en la negociación y, en ocasiones, en una postura agresiva en el plano diplomático (Anderson, 2002, p. 13; Boyce, 2005, pp. 12-61;). A su vez, la naturaleza militarista de los elementos radicales de la Armada, entre los que se destacaban Massera y Anaya, impulsaban una transformación en los métodos para cristalizar los objetivos de interés nacional (Calvert, 1992, pp. 52-53; Lisińska, 2019, p. 159). Esto se puede ver reflejado en la instrucción de Galtieri al Canciller Costa Mendez al poco tiempo de haber accedido a la presidencia, siendo el Ministro de Relaciones Exteriores instruido de retomar las negociaciones y de tener presente que el uso de la fuerza era una opción si las negociaciones fracasaban (Moro, 2005, pp. 85-86).

Asimismo, la Directiva Estratégica Nacional N1/82 es un reflejo del cambio en la cultura estratégica de la Junta Militar, ya que “ante la evidente y reiterada falla de progreso en las negociaciones con el RU, es necesario prever el empleo del poder militar para el logro del objetivo político correspondiente” (Ejército Argentino, 1983, p. 21). Esto nos da cuenta, tal como sintetiza Magnani (2018), que la cultura estratégica de la Junta Militar daba especial relevancia al uso de la fuerza como medio para resolver disputas internacionales (Magnani, 2018, p. 107).

El cambio en la cultura estratégica por parte del FPE argentino tuvo un impacto directo en la política exterior, puesto que en el contexto de fallidas negociaciones con Gran Bretaña, los estímulos fueron percibidos bajo un entorno estratégico restrictivo, lo

que limitaba las opciones óptimas según la percepción de la Junta Militar. Tal como arguye el propio Anaya:

“el evidente endurecimiento de la posición inglesa y su probada capacidad para las artimañas de toda clase, pusieron de manifiesto la imprescindibilidad de apelar a una herramienta hasta entonces descartada, pero que en tales circunstancias se volvía necesaria: la confección de un plan militar de alternativa” (Anaya, 1992, p. 268)

Asimismo, la cultura estratégica afectó la percepción de la claridad de los estímulos sistémicos. Esto quedó reflejado en la comunicación del Presidente Reagan con Galtieri, informándole que a pesar de que Washington actuaría en pos de asistir a ambos Estados, en el caso de que se desarrolle un conflicto armado Estados Unidos apoyaría al Reino Unido (Schenoni et al., 2020, p. 15; Haig, 1984, pp. 264-265). Sin embargo, la Junta Militar consideraba que cualquier otro accionar sería sub-óptimo en relación a la intervención militar.

## **Conclusiones**

En relación con lo expuesto hasta aquí, y teniendo en cuenta los hechos previos al inicio del conflicto, nos es posible responder nuestra pregunta inicial. ¿Qué llevó a la Junta Militar a iniciar una guerra con el Reino Unido?

En primer lugar, podemos remitirnos al hecho de que las islas del Atlántico Sur eran y son un elemento de interés nacional argentino. La recuperación de dicho territorio representa una constante en la política exterior argentina, por lo que los esfuerzos dirigidos hacia dicho fin no deben de extrañarnos. Sin embargo, la imagen y el ideario de los miembros de la Junta Militar establecieron la concreción de dicho interés como su principal objetivo en materia de política exterior.

Sumado a ello, el rol de Argentina en el sistema internacional y la búsqueda de un reequilibrio en términos de poder en el plano regional implicaron que la Junta Militar optara por una mayor propensión al riesgo en su política exterior, permitiéndonos comprender parcialmente el accionar argentino en relación a la expansión territorial y a la movilización armada. De igual manera, la claridad de los estímulos sistémicos fue parcial ante la percepción de la Junta Militar, al igual que el entorno estratégico se presentaba como restrictivo, lo que limitaba el accionar argentino en materia internacional.

Asimismo, las percepciones de Galtieri y Anaya constituyen un elemento sustancial para entender el comportamiento argentino en relación con el conflicto. La imagen de los líderes del Proceso de Reorganización Nacional y su cultura estratégica, devinieron en que la ideología nacionalista y la naturaleza militarista de los sectores radicales de las fuerzas armadas alteraran la cultura estratégica argentina, traduciéndose en la formulación de una política exterior agresiva y contemplando a la guerra como una herramienta eficaz para la concreción del interés nacional argentino. Teniendo en cuenta esto, el fracaso en las negociaciones durante el lapso 1979-1982, el incidente “Davidoff” y la amenaza de la militarización de las islas, devinieron en la intervención armada como medida preventiva a la pérdida de una posición estratégica en las negociaciones, siendo la única opción óptima en materia de política exterior para la Junta Militar.



En base a esto, nos es posible plantear que si bien el análisis de la distribución relativa de poder en términos regionales nos permite comprender el rol argentino en el sistema internacional, su capacidad para determinar las causas del conflicto es parcial puesto que los estímulos sistémicos durante el lapso comprendido entre diciembre de 1981 y abril de 1982 no han diferido de episodios similares en torno a la soberanía de las islas. Asimismo, si el reequilibrio de poder a nivel regional pudiese determinar sin otros factores el comportamiento de los Estados, en el caso argentino, el conflicto limítrofe con Chile de 1978 hubiese tenido un desarrollo similar al de Malvinas en 1982.

De igual manera, atribuir las causas de la Guerra del Atlántico Sur meramente presiones domésticas ya ha sido falseado por otros autores. Si bien es una hipótesis común plantear que la Guerra del Atlántico Sur tuvo como objetivo satisfacer demandas internas, dicha conjetura está orientada incorrectamente. Ello se debe a que la naturaleza burocrático-autoritaria del régimen militar<sup>12</sup> carecía de una agencia abierta, siendo las demandas sociales y políticas relegadas de la toma de decisiones, por lo que cualquier demanda popular y descontento social carecía de impacto. Son los objetivos y necesidades percibidas de las Fuerzas Armadas (FPE), entendidos como interés nacional, los que se reflejan en la política exterior por medio de la imagen de los líderes y la cultura estratégica.

Por lo que en nuestro caso, podemos argüir que las causas de la Guerra del Atlántico Sur se debieron a estímulos sistémicos y a su interpretación en base a la imagen de los líderes y su cultura estratégica; ello nos permite comprender, en primera instancia, por qué la guerra no fue una opción antes de 1982. El declive en las capacidades materiales argentinas en el escenario regional, la poca claridad de los estímulos, un entorno estratégico restrictivo y la percepción de una amenaza inminente hacia sus intereses nacionales fijaron que la imagen de los líderes y su cultura estratégica fueran elementos determinantes en la interpretación de la Junta Militar de los estímulos sistémicos, limitando las opciones de política exterior al uso de la fuerza.

## Bibliografía

Anaya, J. I. (1992). Malvinas: La Guerra justa. Pormenores de la crisis argentino-británica de 1982. *Boletín del Centro Naval*, 766, 263-300.

Anderson, D. (2002). *The Falklands War 1982*. Oxford: Osprey Publishing.

Arquilla, J., & Rasmussen, M. M. (2001). The origins of the South Atlantic war. *Journal of Latin American Studies*, 739-775.

Balci, A., Kardaş, T., Ediz, İ., & Turan, Y. (2020). War decision and neoclassical realism: the entry of the ottoman empire into the first world war. *War in History*, 27(4), 643-669.

Beach, D., & Pedersen, R. B. (2020). *Analyzing foreign policy*. London: Red Globe Press.

---

<sup>12</sup> Véase en O'Donnell, G. A. (2009). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Prometeo libros.



Borders, W. (31 de Marzo de 1982). Britons and argentines squaring off. *New York Times* (En línea). Disponible en <https://www.nytimes.com/1982/03/31/world/britons-and-argentines-squaring-off.html?searchResultPosition=1>

Boyce, D. G. (2005). *The Falklands War*. London: Macmillan International Higher Education.

Calvert, P. (1992). The Malvinas as a Factor in Argentine Politics. En A. Danchev (Eds.) *International Perspectives on the Falklands Conflict*. London: Palgrave Macmillan.

Carrington, P. A. R. (1988). *Reflect on things past: The memoirs of Lord Carrington*. Glasgow: Collins Publishers.

Committee of Privy Counsellors (Enero de 1983). Falkland Islands Review. London. Disponible en: <https://www.margaretthatcher.org/document/109481>

Dueck, C. (2009). Neoclassical realism and the national interest. En Lobell, S. E., Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. New York: Cambridge University Press.

Ejército Argentino (Julio de 1983). Informe Oficial del Ejército Argentino-Conflicto Malvinas. Tomo I – Desarrollo de los Acontecimientos: Buenos Aires.

Escudé, C. (1988). Argentine territorial nationalism. *Journal of Latin American Studies*, 20(1), 139-165.

Escudé, C. (2005). Cultura política, política exterior y caducidad del modelo del estado como actor racional: El caso argentino, *Serie Documentos de Trabajo*, No. 310, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA): Buenos Aires.

Finchelstein, F. (2014). *The Ideological Origins of the Dirty War: Fascism, Populism, and Dictatorship in Twentieth Century Argentina*. New York: Oxford University Press.

Foulon, M. (2015). Neoclassical realism: challengers and bridging identities. *International Studies Review*, 17(4), 635-661.

Frankel, J (1970). *National Interest*. London: Palgrave Macmillan.

Glaser, C. L., & Kaufmann, C. (1998). What is the offense-defense balance and how can we measure it?. *International security*, 22(4), 44-82.

Götz, E. (2021). Neoclassical Realist Theories, Intervening Variables, and Paradigmatic Boundaries. *Foreign Policy Analysis*, 17(2).

Haig, A. M. (1984). *Caveat: Realism, Reagan, and foreign policy*. New York: MacMillan Publishing Company.

Junta Militar (1980). Documentos básicos y bases políticas de las fuerzas armadas para el proceso de reorganización nacional. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000162.pdf>

Junta Militar (Diciembre de 1982). Informe Final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades del Conflicto del Atlántico Sur. Buenos Aires. Disponible en: [https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_rattembach.pdf](https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_rattembach.pdf)

Levene, R. (1987). *Nueva Historia Argentina: Panorama costumbrista y social desde la conquista hasta nuestros días, Vol.4*. Buenos Aires: Editorial Epuyen.

Lisińska, M. (2019). *Argentine Foreign Policy during the Military Dictatorship, 1976–1983: Between a Nationalist and Pragmatic Approach*. Cham: Springer.

Lobell, S. E., Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. New York: Cambridge University Press.

Magnani, E. (2018). El conflicto del Atlántico Sur: del ascenso de Galtieri a la recuperación de las Islas Malvinas. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)* No. 6 Julio-Diciembre 2018, 101-114.

McClure, J. (2004). The Falklands war: causes and lessons. Naval postgraduate school Monterey Center for contemporary conflict.

Meibauer, G. (2020). Interests, ideas, and the study of state behaviour in neoclassical realism. *Review of International Studies*, 46(1), 20-36.

Meibauer, G., Desmaele, L., Onea, T., Kitchen, N., Foulon, M., Reichwein, A., & Sterling-Folker, J. (2021). Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End. *International Studies Review*, 23(1), 268-295.

Moneta, C. J. (1982). El conflicto de las islas Malvinas: su papel en la política exterior argentina y en el contexto mundial. *Estudios Internacionales*, 361-409.

Moore, W. H. (1995). Action-reaction or rational expectations? Reciprocity and the domestic-international conflict nexus during the "Rhodesia Problem". *Journal of Conflict Resolution*, 39(1), 129-167;

Moro, R. O. (2005). *La trampa de Malvinas: historia del conflicto del Atlántico Sur*. Buenos Aires: Edivérm.

Narizny, K. (2017). On systemic paradigms and domestic politics: A critique of the newest realism. *International Security*, 42(2), 155-190.

Nuechterlein, D. E. (1976). National interests and foreign policy: A conceptual framework for analysis and decision-making. *British Journal of International Studies*, 2(3), 246-266.

Oddone, C. N., & Granato, L. (2005). Ecuación lógica: ¿dictadura y belicismo?- ¿democracia y pacifismo? Ponencia presentada en II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI). La Plata.

- O'Donnell, G. A. (2009). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973: triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Onea, T. (2012). Putting the 'Classical' in Neoclassical Realism: neoclassical realist theories and US expansion in the post-Cold War. *International Relations*, 26(2), 139-164.
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. New York: Oxford University Press.
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Rosenau, J. N. (1980). *The scientific study of foreign policy* (Vol. 1). New York: Nichols Publishing Company
- Russell, R. (1984). Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar. *Estudios Internacionales*, 170-201.
- Schenoni, L. L., Braniff, S., & Battaglini, J. (2020). Was the Malvinas/Falklands a diversionary war? A prospect-theory reinterpretation of Argentina's decline. *Security Studies*, 29(1), 34-63.
- Seldon, A., & Collings, D. (2014). *Britain Under Thatcher*. New York: Routledge.
- Sharp, P. (1997). *Thatcher's diplomacy: the revival of British foreign policy*. London: Springer.
- Smith, N. R. (2018). Can neoclassical realism become a genuine theory of International Relations? *The Journal of Politics*, 80(2), 742-749.
- Tang, S. (2009). Taking Stock of Neoclassical Realism. *International Studies Review*, 11, 799-803.
- Thatcher, M., & Thatcher, M. (1993). *The downing street years* (Vol. 823). London: HarperCollins.
- Toje, A. (2009). Strategic culture as an analytic tool. *Western Balkans Security Observer-English Edition*, (14), 3-23.
- Tomlinson, J. (2007). Mrs Thatcher's macroeconomic adventurism, 1979–1981, and its political consequences. *British Politics*, 2(1), 3-19.
- Yofre, J. B. (10 de enero de 2021). La historia secreta de la decisión de la Junta Militar de invadir las islas Malvinas: “Es el elemento que puede aglutinar al país”. *Infobae* (en línea). Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2021/01/10/la-historia-secreta-de-la-decision-de-la-junta-militar-de-invadir-las-islas-malvinas-es-el-elemento-que-puede-aglutinar-al-pais/>
- Yoo, H. J. (2012). Domestic hurdles for system-driven behavior: neoclassical realism and missile defense policies in Japan and South Korea. *International Relations of the Asia-Pacific*, 12(2), 317-348.

## **¿Hacia un realismo periférico enfocado en China? El legado teórico de Carlos Escudé y su vigencia para pensar las relaciones sino-argentinas en el siglo XXI.**

**Ignacio Villagrán\* y Nicolás J. Damin\*\***

**Resumen:** El realismo periférico es uno de los desarrollos más importantes de la teoría de las Relaciones Internacionales aplicables al contexto de los estados más débiles del sistema internacional. Este marco teórico, elaborado por Carlos Escudé en las décadas finales del siglo pasado, supuso una revisión profunda de los principios que habían guiado la política exterior de la Argentina en la mayor parte del siglo XX. Podemos resumir la propuesta del realismo periférico como el llamado a maximizar las capacidades de los actores más débiles del sistema internacional evitando las confrontaciones innecesarias con las grandes potencias, y siempre teniendo el bienestar integral de sus ciudadanos como fundamento ético de las decisiones de política exterior.

El ascenso de la República Popular China (RPCh) y su particular estrategia de vinculación con los países de América Latina en las primeras décadas del siglo XXI llevó a Escudé a interesarse por las posibilidades para el desarrollo que surgían de la nueva era en las relaciones sino-argentinas. En este artículo nos proponemos reseñar algunos de los puntos centrales del modelo teórico del realismo periférico para analizar su vigencia en el nuevo contexto internacional marcado por el incremento de las capacidades globales de la RPCh.

**Palabras clave:** Realismo periférico, Argentina, China, desarrollo, cooperación

**Abstract:** Peripheral realism is one of the most significant developments in International Relations Theory that applies to the context of the weaker states of the international system. This theoretical framework, elaborated by Carlos Escudé in the latter decades of the past century, signified a profound revision of the principles that had guided Argentine foreign policy throughout most of the 20<sup>th</sup> century. We can summarize the main proposal of peripheral realism as the call to maximize the capacities of the weaker states of the international system by avoiding unnecessary confrontations with greater powers and having the overall well-being of its citizens as the ethical underpinning of all foreign policy decisions.

---

\* Doctor en Lenguas y Culturas Asiáticas por la Universidad de Michigan, Magister en Estudios de Asia y África por el Colegio de Mexico, y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Profesor Adjunto a cargo de la materia “Problemas de Política Internacional” en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, y titular de la materia “Historia de Asia” en el Profesorado de Historia de la Universidad Nacional de General Sarmiento. [villagran.ignacio@gmail.com](mailto:villagran.ignacio@gmail.com)

\*\*Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador del CEACH Centro de Estudios Argentina-China de FSOC-UBA. Fue investigador invitado en SHU, FDDI-Fudan, Waseda, Adelaide, entre otras, y profesor invitado en Paris 10. Es Asesor de Estrategia en Asia de UCASAL. [nicodamin@hotmail.com](mailto:nicodamin@hotmail.com)

The rise of the People's Republic of China (PRC) and its particular strategy towards Latin American countries in the early decades of the 21<sup>st</sup> century caught Escudé's attention and led him to consider the new possibilities for development deriving from this new era in Sino-Argentine relations. In this article we review some of the core tenets of the theoretical model of peripheral realism in order to analyze its validity in the new international context characterized by the increasing global capacity of the PRC.

**Keywords:** Peripheral Realism, Argentina, China, development, cooperation

**RECIBIDO:** 24 de marzo de 2021; **ACEPTADO:** 30 de abril de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

## Introducción

El 2021 inició con la triste noticia del fallecimiento del Profesor Carlos A. Escudé, probablemente el más eminente teórico de las relaciones internacionales que haya dado nuestro país. Más allá de su vocación polémica, que desplegó tanto en los más prestigiosos ámbitos académicos como en sus provocadoras apariciones mediáticas, su obra es imprescindible para analizar las opciones de política exterior de un estado periférico como lo es la Argentina, y la vigencia de sus postulados centrales se hace evidente en un escenario internacional en proceso de rápida transformación.

A lo largo de su vasta producción intelectual, y más tarde durante su paso por la gestión pública a comienzos de los 90s, como Asesor Especial del Canciller Guido Di Tella en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la preocupación principal de Escudé fue demostrar empíricamente que los desafíos a las potencias dominantes por parte de los estados periféricos conllevan costos tangibles que afectan de manera directa a las poblaciones de los estados débiles, principalmente a los sectores más vulnerables al interior de dichas sociedades, cuya formulación más temprana aparece en su trabajo *1942-1949 Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina* (Escudé, 1983). Partiendo de un estudio profundo de las relaciones entre la Argentina, Gran Bretaña y los Estados Unidos, Escudé demuestra que durante la parte final del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, la complementariedad económica entre nuestro país y Gran Bretaña trajo aparejada una importante inversión en infraestructura y un incremento en los niveles de vida de la población general (Escudé, 1983, pp. 28-39). Tras la transición hegemónica de mediados de siglo, el desarrollo de nuestro país se vio afectado por una serie de sanciones aplicadas por la principal potencia en la posguerra, en respuesta a lo que se consideraba una marcada hostilidad hacia los Estados Unidos por parte de nuestras élites dirigentes (Escudé, 1983, pp. 163-221; 253-303). Las conclusiones que derivó de sus estudios de la historia de las relaciones internacionales de nuestro país con las principales potencias del sistema internacional se resumen en la máxima de que un estado débil y periférico como la Argentina debe evitar confrontaciones sobre aspectos de la política exterior que no estén directamente vinculados con sus intereses nacionales.

La lectura vulgar de este principio ético-político, sumado al particular contexto internacional de comienzos de los 90s, cuando iniciaba lo que Christopher Layne llamó acertadamente "el momento unipolar" (Layne, 1993), llevó a que la propuesta teórico-política del realismo periférico fuese atacada con vehemencia, tildándola de ser



meramente la base teórica con la que se pretendía justificar un alineamiento automático a los objetivos de la política exterior norteamericana en nuestro continente, que se conoció con el desafortunado nombre de “relaciones carnales”. Por el contrario, cualquier lectura cuidadosa de los fundamentos planteados por el realismo periférico permite entender que su propuesta nunca fue la ceder ante las demandas de las potencias de turno, sino más bien evitar confrontaciones innecesarias en aquellas cuestiones que no atañen intereses tangibles para nuestra ciudadanía. Por ejemplo, el tomo dedicado a las relaciones exteriores de la Argentina en el período 1989-2000 demuestra que, si bien la diplomacia de nuestro país incrementó la afinidad con los Estados Unidos a lo largo de la década, en especial en lo que atañe a las votaciones en la ONU, hubo numerosos ámbitos en los cuales la política exterior de nuestro país mantuvo su independencia de los deseos de Washington, tanto en sus relaciones bilaterales como en su participación en foros multilaterales (Corigliano, 2003, pp. 21-377). En este sentido, el aporte del realismo periférico a la política exterior argentina, aplicable asimismo a la de otros estados débiles, ha sido siempre que su reivindicación debe orientarse a promover el desarrollo económico de sus sociedades, buscando maximizar los beneficios y mitigar los costos de las relaciones con los principales actores del sistema internacional.

Es a partir de este principio fundante que, al finalizar la primera década del nuevo milenio, Carlos Escudé llega a la conclusión de que la Argentina puede aprovechar la creciente presencia de la República Popular China en el escenario internacional, y en la región sudamericana en particular, para incrementar el bienestar material de sus ciudadanos. En este sentido, este artículo-reseña se propone revisar la producción más reciente de Escudé referida a la vinculación de nuestro país con la República Popular China y analizar su vigencia a la luz de las experiencias concretas de desarrollo resultantes de los acuerdos bilaterales.

## La aparición de la República Popular China (RPC) en el análisis del realismo periférico

Podemos considerar que la incorporación de la experiencia de la RPC en el análisis del sistema internacional aparece en forma tardía en la obra de Escudé. Es claro que, tanto por su trayectoria formativa como por su interés en la relación de Argentina con las principales potencias hemisféricas, Gran Bretaña y los Estados Unidos, la RPC permaneció mayormente ausente en sus escritos durante varias décadas.

Su *Realismo Periférico* atiende principalmente a las bases socio-culturales que sustentaron la tradición argentina de confrontación con los Estados Unidos a lo largo de la mayor parte del siglo pasado, y se propone explicar las ventajas del cambio de paradigma que se inició a partir de la llegada de Guido Di Tella al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Escudé, 1992). Exceptuando el claro ejemplo de los viajes del presidente Raúl Alfonsín a la Unión Soviética previo a su visita a Cuba, más una breve mención a las sanciones impuestas por Estados Unidos a la Libia de Khadafi y el Irán de Khomeini, las relaciones exteriores que importan a la Argentina se concentran en el eje Atlántico, entre nuestro continente y Europa. En *El realismo de los Estados débiles*, publicado en 1995, Escudé se dedicó a revisar y refinar algunos de los postulados de su trabajo anterior (Escudé, 1995). En esta obra tampoco hallamos ninguna referencia a la situación en China, ni en otros países del Asia oriental. Hong Kong, que aún mantenía su status de colonia británica en Asia, apenas aparece en un cuadro casi al final del libro, dada su importancia en el comercio internacional.

Podemos argumentar que la primera obra con un enfoque verdaderamente global de la producción académica de Escudé fue *Estado del Mundo*, que salió a la luz en 1999 (Escudé, 1999). En este trabajo, Escudé se permite ir más allá de su tradicional preocupación parroquial, a saber, las causas y consecuencias de la declinación argentina, cuyas raíces podrían encontrarse en las relaciones con las potencias noratlánticas y algunos de sus vecinos regionales. Aquí, presenta un cuadro de la compleja situación mundial a tan solo dos años de la sangrienta guerra de los Balcanes, con la participación de las fuerzas de la OTAN y la ONU, y apenas dos años antes del atentado a las torres gemelas en la ciudad de Nueva York.

Es en este contexto que la RPCh adquiere cierto protagonismo en el análisis de Escudé, con el foco puesto en el incremento de sus capacidades de defensa. En la sección dedicada a China del capítulo titulado “Asia y sus principales focos de tensión”, Escudé presenta un resumen de las políticas de adquisición de tecnologías nucleares y misilísticas de la RPCh y sus implicancias para los intereses norteamericanos (Escudé, 1999, pp.101-107). Escudé también llama la atención sobre la amenaza de que el islam radicalizado azuzara movimientos separatistas en la región autónoma de Xinjiang, un tema de una notable vigencia, y sobre la irregular situación de Taiwán y las tensiones generadas por las declaraciones de Lee Teng-hui respecto a la autopercepción de la isla como un estado soberano (Escudé, 1999, pp. 96-99). Sobre este último punto, recuerda la adhesión al principio de “una sola China” por parte de los Estados Unidos. Por último, Escudé muestra cierta preocupación por la dimensión nacionalista de la educación en la historia china, donde el valor de la memoria histórica y la noción de “patriotismo” podrían constituirse en limitantes de las opciones en política exterior del gigante asiático.

Curiosamente, Escudé no dudó en incluir a Rusia y a China en este “inorgánico enfrentamiento que el sistema interestatal anárquico sostiene con el sistema jerárquico de Occidente” (Escudé, 1999, p.97). Esto resulta particularmente problemático, ya que a diferencia de los estados y actores que siguen en la lista (Corea del Norte, India, Pakistán, Irán, Siria, Libia, e incluso los talibanes, que se harían tristemente célebres tras el 11 de septiembre de 2001), ambos estados son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, a diferencia de Rusia, que estaba encontrando un camino de reconversión económica y política a menos de una década de la implosión de la URSS, China mantenía relaciones económicas abiertas con los países occidentales, especialmente con los Estados Unidos, desde hacía dos décadas, y se había convertido durante los 90s en el mayor receptor de Inversión Externa Directa (IED) norteamericana, aún tras las sanciones que siguieron a los sucesos de la Plaza de Tian’an men de 1989 (Skidmore y Gates, 1997).

Más allá de los muchos aciertos en su análisis, llama la atención que si bien la RPCh ya llevaba casi dos décadas de crecimiento económico sostenido, la pregunta principal que se hacía Escudé a finales de los 90s era: ¿en qué medida la R.P. China podía o deseaba desafiar la jerarquía imperfecta de las potencias occidentales encabezadas por los Estados Unidos? En otras palabras, su preocupación central era ¿cuál sería la conducta esperable de los tomadores de decisión en Beijing de cara a un mundo que presentaba una potencia hegemónica capaz de imponer sanciones económicas y militares a escala global y un grupo de países dispuestos a desafiar esa hegemonía aún sufriendo los costos materiales de las sanciones? En este sentido,

Escudé nota acertadamente que la imbricación económica y comercial entre la RPCh y los Estados Unidos a fines del milenio planteaba un dilema a los tomadores de decisiones de las administraciones Bush y Clinton: o bien aplicaba sanciones para castigar la política de venta de armas de la RPCh a Pakistán y otros estados considerados peligrosos, alejándose de Beijing y arriesgando una reacción anti-norteamericana en la economía más dinámica del Asia Pacífico, o bien se resignaba a dejar pasar estos incidentes a riesgo de “terminar de desacreditar a las sanciones como instrumento de su política” (Escudé, 1999, p. 106).

En *Estado del Mundo*, vemos que el escenario asiático gana una relevancia cada vez mayor en su análisis y que Escudé también logró anticipar algunas de las cuestiones centrales que definirían la política exterior de los Estados Unidos durante la administración de George W. Bush y Barack Obama. Al enfatizar nuevamente su esquema tripartito entre estados que hacen reglas, estados que las acatan y estados que las desafían (pagando sus sociedades el costo de dicho desafío), mostraba que la posibilidad de conflictos que pongan en jaque la supervivencia de la especie no había quedado atrás con la caída de la URSS, y que los conflictos a gran escala podían reeditarse si no se actuaba con extremada cautela en el escenario internacional. Por otra parte, lejos de los grandes conflictos, a Latinoamérica le quedaba el consuelo de sentirse relativamente segura en su propia irrelevancia geopolítica.

## **Una nueva dinámica en la relación Argentina-China en el siglo XXI**

Basados en los avances de la RPCh en las últimas décadas, numerosos analistas de las Relaciones Internacionales han caracterizado este momento como un proceso de transición hegemónica en el orden mundial. Ciertamente, al iniciar la segunda década del presente siglo, la presencia de la RPCh en nuestro país no podía no llamar la atención de un analista tan avezado como Escudé. Si en el “estado del mundo” que Escudé nos presentaba a finales del siglo pasado la RPCh aparecía como una consideración en la estrategia geopolítica de los Estados Unidos, prácticamente sin relación con América Latina, la situación se había transformado radicalmente apenas una década más tarde. Esto ocurrió porque mientras que durante la primera década del nuevo milenio la principal potencia mundial, bajo el liderazgo de George W. Bush, dilapidaba recursos económicos en costosas y prolongadas campañas militares en Medio Oriente y Asia central con la excusa de vengar los atentados de las torres gemelas, la RPCh aprovechó esos años para expandir sus redes comerciales a escala global, ganando una importante presencia en América Latina y el Caribe.

A fines de la primera década del siglo XXI, Escudé notaba con claridad que la RPCh se había convertido en una presencia ineludible para el análisis de las relaciones exteriores de nuestro país. Carlos Escudé, señalaba además que esta nueva era marcada por el ascenso de China significaba la posibilidad de asociarnos con una potencia a la que veía como altamente complementaria con la matriz económica y exportadora de nuestro país, como la había sido Gran Bretaña en la primera mitad del siglo pasado (Escudé, 2011, p.1-2)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Cabe señalar que en este artículo Carlos Escudé agradece y cita extensamente los trabajos de Eduardo D. Oviedo, reconocido sinólogo argentino e investigador del CONICET, y de R. Evan Ellis, Profesor de Estudios Latinoamericanos del Instituto de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de los EE.UU., aunque años más tarde Escudé devendría crítico

En primer lugar, nos interesa destacar que, si bien Escudé no buscó en ningún momento esconder las asimetrías características de este tipo de vínculos, su lectura hace hincapié en la enorme transformación que supuso la inversión británica en vías férreas durante la parte final del siglo XIX y las primeras décadas del siglo siguiente, y asume que algo similar podía lograrse si se plantea inteligentemente el vínculo con China. Escudé también notó que la oferta exportable argentina es mucho más variada, y los destinos de estas exportaciones son mucho más diversos de lo que eran a comienzos del siglo pasado, elementos que permiten “mitigar la asimetría con China” (Escudé, 2011, p.2). Asimismo, sostiene que el componente de recursos no renovables es relativamente bajo en comparación con las exportaciones a China de otros países de la región (Escudé, 2011, p.2).

Desde su ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) a finales del 2001, la RPCh se convirtió paulatinamente en uno de los principales exportadores de productos manufacturados a escala global. En las primeras décadas del nuevo milenio, la RPCh fue ganando mercados y socios a escala global, llevando adelante lo que en el léxico del realismo periférico podría denominarse acumulación e inversión de autonomía (Escudé, 1992, pp. 45-46; 1995, pp. 207-215). En este aspecto, Escudé nota que el liderazgo de Beijing siguió casi por instinto uno de los principios del realismo periférico, al indicar que “los chinos se cuidan mucho de no ofender a Estados Unidos, porque no tienen nada que ganar con la confrontación, y porque nada hay tan valioso para ellos como preservar el masivo mercado de consumo norteamericano y canadiense” (Escudé, 2011, p. 5).

Algunos de estos postulados reaparecerían en el libro que publicó al año siguiente *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, donde planteó la continuidad de su modelo teórico-político al proponer que el ascenso de China se debía en parte a una concordancia entre los postulados del realismo periférico y la política exterior de China desde la reforma y apertura de fines de la década de los 70s. Escudé sugiere, no sin cierto tono de la autocomplaciente sorna que lo caracterizaba, que Deng Xiaoping fue capaz de comprender intuitivamente los principios del realismo periférico, “sin necesidad de realizar trabajosos estudios historiográficos con documentos otrora secretos de países extranjeros” (Escudé, 2012, p. 113). Bajo la guía de la “estrategia de 24 caracteres” es decir, una política de no confrontación, de defensa de intereses geoestratégicos y de mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, Deng puso a China en la senda que la llevaría a convertirse en una potencia comercial y económica en el sistema internacional.

Asimismo, su acelerado crecimiento económico, aunado a las mejoras en las condiciones de vida de su población, hizo de China un destino privilegiado para las materias primas que exportan los principales países de la región. “Beijing está decidida a ser una gran potencia mundial y legítimamente necesita de este 'patio trasero' para proveerse de alimentos y materias primas, sin los cuales no tendrá seguridad” (Escudé, 2011, p. 6). Al mismo tiempo, Escudé señala que las compras chinas de productos

---

de lo que consideró una postura política “anti-China” expresada en los trabajos posteriores de ambos expertos. También menciona los trabajos de otros referentes en los estudios de la relación de China con América Latina como Carlos Moneta y Sergio Cesarín.

latinoamericanos, más allá de la notable concentración en productos agrícolas, permitió la cooperación en distintos ámbitos, incluido el científico-tecnológico.

A su vez, la situación argentina a comienzos del siglo XXI era notablemente distinta a lo que había sido un siglo antes. Cabe recordar la crisis del 2001-2002, que supuso el desplome económico, con la consecuente dislocación política y social que puso en evidencia la necesidad de revertir el declive que se había acelerado durante la última década. Este contexto nacional e internacional dejaba a la Argentina con un margen de maniobra muy limitado. Es a partir de esta coyuntura que deben entenderse los primeros acercamientos a China realizados durante la gestión de Néstor Kirchner. Fue durante su gobierno que se firmó el “Memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversión” en el marco de la visita del presidente chino Hu Jintao a nuestro país en noviembre de 2004, en el que nuestro país se comprometía a reconocer a la potencia asiática como “economía de mercado”<sup>2</sup>. Una década más tarde, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, se concretó la Asociación Estratégica Integral (AEI)<sup>3</sup>.

En la medida en que nuestro país consolidaba sus vínculos con China, se alzaron voces de alerta en distintos ámbitos académicos. Desde las visiones más críticas se advirtió sobre las implicancias de lo que llamaron el “Consenso de Beijing”, término con el que se hacía referencia a la reedición de las relaciones asimétricas entre los estados latinoamericanos y las potencias económicas centrales ahora encarnadas en la RPCCh (Svampa y Slipak, 2015)<sup>4</sup>. En esta misma línea, Luciano Bolinaga y Ariel Slipak observaban que “China ha homologado la praxis política de las grandes potencias y despliega el peso de su diplomacia bilateral para que, en una coyuntura de negociación asimétrica, sus intereses prevalezcan” (Bolinaga y Slipak, 2015, p. 37). Esta nueva dinámica de intercambios resultaría necesariamente en un proceso de “reprimarización de la economía”. De acuerdo con esta lectura, la mayor dinámica de intercambios entre China y las economías latinoamericanas se sustentaba en la creciente demanda de China de productos primarios con escaso valor agregado (principalmente del complejo sojero y otros productos del sector agrícola), a la vez que implicaba las importaciones de bienes manufacturados provenientes de la potencia asiática (Svampa y Slipak, 2015; Bolinaga y Slipak, 2015, pp. 44-50; Slipak y Ghiotto, 2019, Laufer, 2020).

---

<sup>2</sup> Ver “Memorándum de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre cooperación en materia de comercio e inversiones”. Disponible en: [https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473\\_8fb7ba09d77540c49e0219c799502ef2.pdf](https://1dc85a5a-66e5-428b-bcba-cc407d33aad.filesusr.com/ugd/ba0473_8fb7ba09d77540c49e0219c799502ef2.pdf).

<sup>3</sup> Para un resumen de los contenidos de otros acuerdos binacionales, se recomienda Ramón-Berjano, Carola, Jorge E. Malena y Miguel A. Velloso, *El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza Estratégica Integral y de los acuerdos bilaterales*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2015. Disponible en: <https://www.cari.org.ar/pdf/dt96.pdf>

<sup>4</sup> Svampa y Slipak criticaban duramente las perspectivas optimistas dentro del arco político de los “progresismos” latinoamericanos al señalar que “sea en la línea del anti-imperialismo clásico (anti-norteamericano); sea en términos de “desoccidentalización”, una parte de las izquierdas progresistas latinoamericanas abogan por un acercamiento a China” (Svampa y Slipak, 2015, p. 50).



En esta misma línea, Ruben Laufer advierte que la vinculación comercial con China ha operado en desmedro no solo de la industria nacional, en lo que llama un “dramático proceso de “sustitución inversa”, sino también de la integración intrarregional:

En Argentina esto viene sucediendo con la compra de bienes de alta tecnología (reactores para la industria nuclear y caños de acero para gasoductos), y de tecnología media que bien podría fabricar la industria nacional como ferrocarriles, trenes subterráneos, colectivos eléctricos, sistemas de irrigación, etc., desplazando no sólo a las industrias locales sino también a las de socios regionales, y constituyendo así un factor de erosión de los procesos de integración regional (Laufer, 2020, p. 23).

Desde otra perspectiva teórico-política, se presentaron elaborados argumentos respecto a la necesidad de no alienarse a otros socios comerciales, y fundamentalmente, de no irritar innecesariamente a la potencia hegemónica regional, un principio rector del realismo periférico. Un claro ejemplo de esta postura aparece en los trabajos del destacado internacionalista Juan Battaleme, quien se ocupó de advertir acerca de la necesidad de que el acercamiento con potencias emergentes como la R.P. China o Rusia no resulte en un distanciamiento de los socios tradicionales, Estados Unidos y Europa (Battaleme, 2016, p.34). Según Battaleme:

Si bien es relevante la mejora de las relaciones de Argentina con China y Rusia —países que tienen intereses crecientemente divergentes con respecto a Estados Unidos— y aun cuando es cierto que tenemos intereses que confluyen con esas potencias en ascenso que hay que atender, también lo es que esa mejora tiene que formar parte de un esquema amplio de negociación con Estados Unidos y Europa, y no ser una opción de desafío político abierto a estos últimos (Battaleme, 2016, p.16).

Si bien Battaleme, al igual que los demás analistas, reconoce el carácter transicional del momento que está atravesando el sistema internacional, recomienda ser extremadamente cautos en no incorporar dinámicas de rivalidad de grandes potencias a nuestro territorio (Battaleme, 2016, p. 34).

Quizás uno de los aspectos más espinosos en este juego de equilibrio entre las grandes potencias tiene que ver con los acuerdos entre agencias de exploración espacial, satelitales y de telecomunicaciones, ya que ambas pueden considerarse tecnologías duales. Escudé nota al respecto:

En el caso de la expansión de estas empresas en el hemisferio occidental, lo que algunos sectores norteamericanos temen es que, en combinación con tecnología satelital, sus equipos sean utilizados para el espionaje y la guerra informática contra Estados Unidos. Por cierto, la doctrina militar china oficialmente declara que la guerra informática es una manera efectiva de neutralizar asimetrías de poder militar (Escudé, 2011, p.7).

Cabe mencionar que, cuando Escudé ironizaba sobre los “sectores más paranoicos en Estados Unidos” y su preocupación por la presencia de empresas como Huawei y ZTE en la región, y planteaba que las dos principales potencias económicas estaban “condenadas a cooperar” no podía anticipar que una década más tarde la administración Trump lanzaría un ataque frontal contra el gigante de telecomunicaciones chino, excluyendo a la empresa de operar en el mercado americano e incluso sugiriendo enfáticamente a sus aliados europeos que siguieran sus pasos. En el lapso de una década, la estabilidad basada en las relaciones comerciales y financieras mutuamente beneficiosas dio lugar a la desconfianza y las acusaciones cruzadas de deslealtad

comercial hasta las dudas respecto del manejo del COVID-19 por parte de las autoridades en Beijing.

## ¡Y Carlos Escudé tenía razón! El financiamiento chino para el desarrollo y la transformación de la infraestructura en Argentina

En el marco de la pandemia del COVID-19, China se convirtió en el primer socio comercial de Argentina en 2020 desplazando a Brasil (Télam, 7/9/2020). Esto se debe a varios factores: la contracción brasileña, el alza de precios de *commodities* y las masivas compras de carne argentina por parte del país asiático, por más de USD 2.500 millones en ese año. Recuperando la idea de complementariedad económica con Gran Bretaña que aparece en sus estudios más tempranos, Escudé señalaba con entusiasmo que es posible replicar una vinculación virtuosa dentro de un esquema asimétrico, ya que “China necesita del tipo de producto que nosotros exportamos más competitivamente” (Escudé, 2011, p.2).

Ciertamente, la oferta exportable de nuestro país se caracteriza por el componente agrícola-ganadero y de recursos minerales, y no es de extrañar que la mayor parte de la relación comercial bilateral se concentre en esos rubros. También es importante señalar que cada vez son más las inversiones chinas en sectores que permiten garantizar el suministro de los bienes primarios necesarios para sostener su crecimiento económico y de distintos productos de consumo para un creciente sector de ingresos medio-altos. Pero la relación bilateral no se basa tan solo en la exportación de *commodities*.

En un escenario regional complejo, la evolución del comercio sino-argentino sirve para caracterizar la creciente importancia de las relaciones binacionales, pero no puede limitarse a lo comercial. La relación comercial asimétrica, pero mutuamente beneficiosa, entre China y Argentina, sirvió de base sobre la que fue posible ampliar las áreas de intercambio y cooperación entre ambos países, tanto a nivel bilateral como en los foros multilaterales. Pero probablemente el aspecto más tangible de las relaciones binacionales tenga que ver con los proyectos de infraestructura con financiamiento chino que se están llevando a cabo en la Argentina. En la actualidad, prácticamente la totalidad del financiamiento de proyectos con organismos bilaterales en nuestro país corresponde a los préstamos del Banco de Desarrollo de China<sup>5</sup>.

Existe un consenso académico sobre que el atraso de la infraestructura del país constituye uno de los límites para expandir sus exportaciones, mientras que la extrema dificultad para acceder a mercados de capitales ha sido históricamente un impedimento para financiar sus proyectos productivos. Tanto la brecha entre el potencial exportador y las ventas concretadas, así como la gran dificultad de acceder a los mercados internacionales de divisas a una tasa razonable, limitan las opciones de política exterior de la Argentina. Según señala Escudé, una de las ventajas de los mecanismos de cooperación financiera que ofrece China a los países de la región es su esquema integrado de financiamiento, que asegura la viabilidad de los proyectos aún en contextos de inestabilidad política y económica. Al respecto, observa que “el sistema chino de negociación hace posible que los sectores estatal, financiero y empresarial operen en

---

<sup>5</sup> Ver cuadro en <https://www.argentina.gob.ar/secretaria-de-asuntos-estrategicos/relaciones-financieras-internacionales>

forma conjunta para concretar negocios estratégicamente importantes para su país. Esta es una herramienta muy útil, especialmente para negociar inversiones en el sector energético” (Escudé, 2011, p.5).

Para países como la Argentina resulta indispensable garantizar la continuidad de los distintos proyectos de infraestructura que se acordaron en los distintos gobiernos, entendiéndolos como indispensables para la política de desarrollo nacional. Actualmente, hay varios proyectos de infraestructura en ejecución que cuentan con financiamiento de instituciones bancarias de la RPCh, entre los que se encuentra la construcción de las dos represas hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz, la rehabilitación de las líneas de ferrocarriles Belgrano Cargas y San Martín, los parques de energía solar en la provincia de Jujuy, Salta y La Rioja o eólicos en Buenos Aires y Chubut, entre otros.

Las represas sobre el Río Santa Cruz cuentan con financiamiento del Banco de Desarrollo de China, en un consorcio junto con el Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) y el Banco de China, por un monto de préstamo de aproximadamente USD 4.700 millones sobre un total de 5.500 millones. Este proyecto presenta una de las arquitecturas financieras más complejas, ya que requiere acuerdos con dos bancos estatales y un banco privado. Por su parte, la rehabilitación del Belgrano cargas se lleva adelante con financiamiento del Banco de Desarrollo de China, que cubre prácticamente la totalidad del monto del proyecto (casi 2.100 millones de 2.470 millones de dólares), mientras que los parques de energía solar Cauchari I, II y III son financiadas por el Banco de Importaciones y Exportaciones de China por un monto de USD 331.500.000<sup>6</sup>.

Estos proyectos han sido sostenidos gracias a acuerdos que involucran al estado nacional y a los gobiernos provinciales. En este contexto, Escudé mencionaba en su intervención en el “Foro Regional Federalismo y Desarrollo” que se llevó a cabo en la provincia de La Rioja (2019) que China aportaba una matriz central para la diversificación argentina con el objetivo de reducir la dependencia con sus socios tradicionales. En su elocución, él planteó, sin rodeos, que las provincias tenían la oportunidad y la responsabilidad de liderar esta integración:

Estos son momentos muy importantes para subrayar la necesidad de que las relaciones internacionales estén mayormente administradas que en el pasado, por unidades subnacionales. Creo que estas políticas lideradas por unidades subnacionales, no necesariamente se deben entroncar con otras unidades subnacionales, sino también con unidades nacionales (El Independiente, 25/7/2019).

Cabe destacar que la RPCh se presenta como un actor con una política exterior unificada, pero que otorga a sus provincias una gran autonomía para definir estrategias de vinculación internacional con actores nacionales y sub-nacionales, lo cual puede constituir un elemento novedoso para la coordinación de estrategias de desarrollo de nuestras provincias.

---

<sup>6</sup> Ver “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz – Represas del Sur Néstor Kirchner y Carlos Cepernic” Decreto 1091/2014, BORA, 17/7/2014; “Convenio de Crédito comprador” BORA, 10/7/2014; Decreto 922/2017. BORA, 9/11/2017.

## Reflexiones finales

En las últimas dos décadas, China se ha posicionado no solo como un socio comercial privilegiado sino también como un aliado estratégico para nuestro país y para muchos otros estados latinoamericanos. Pero también han surgido numerosas voces de alerta —tanto desde sectores productivos como desde espacios académicos— sobre los riesgos que conlleva esta nueva forma de relación. Lo cierto es que desde la firma de la AEI entre nuestro país y RPCha, se multiplicaron las áreas de cooperación y los intercambios a nivel político, tecnológico, científico y cultural. Si consideramos la notable continuidad de los intercambios de alto nivel en el período 2004-2021, podemos concluir que el relacionamiento con China constituye una política de Estado que trasciende las divisiones entre las coaliciones de gobierno.

Desde que se desató la pandemia de COVID-19, los acuerdos preexistentes de cooperación con China facilitaron, entre otras cosas, el puente aéreo que permitió traer al país vacunas y materiales sanitarios para enfrentar la pandemia. En adición, en septiembre de 2020 el Senado argentino aprobó por unanimidad la incorporación de nuestro país al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura<sup>7</sup>. Actualmente se está discutiendo la posible adhesión de nuestro país a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, aunque aún no hay una decisión al respecto.

En un contexto de transición hegemónica que afecta profundamente las opciones estratégicas de nuestro país, no podemos más que lamentar profundamente la ausencia de uno de los principales referentes para el estudio de las relaciones internacionales. Sin embargo, Carlos Escudé no solo nos ha legado una visión históricamente informada acerca de las posibilidades de nuestro país para relacionarse con las grandes potencias, sino también estructura teórico-conceptual que sirve de base para la elaboración de una política exterior que tiene como horizonte ético la mejora de las condiciones de vida de nuestra población, algo que debemos considerar cuidadosamente al momento de proyectar nuestros vínculos con China, ya que como advertía Escudé:

Nada garantiza que nuestra relación con China llegue a ser tan fructífera como lo fue nuestro vínculo con Gran Bretaña entre 1880 y 1914. Deberemos precavernos de riesgos diversos, como la posibilidad de que la sed china de materias primas conduzca a nuestra desindustrialización; el peligro de que nuestro medio ambiente sea dañado por prácticas mineras desaconsejables, o la eventualidad de que una cantidad excesiva de tierras argentinas caiga en manos extranjeras. Toda oportunidad viene con riesgos. Pero estos riesgos son preferibles a la certeza estructural de una relación desventajosa con la potencia hegemónica... (Escudé, 2011, p. 2)

## Bibliografía

Battaleme, J. (2016). Realismo periférico y dobles periferias: la política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 21, núm. 1.

---

<sup>7</sup> El Parlamentario, 3 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2020/09/03/aprueban-el-proyecto-para-el-ingreso-de-argentina-al-banco-asiatico-de-inversion-en-infraestructura/>

Boletín Oficial de la República Argentina (BORA, 10/7/2014); “Convenios” Decreto 1071/2014. Convenio de Crédito Comprador. Acuerdos, Aprobación

Boletín Oficial de la República Argentina (BORA, 17/7/2014) “Actividad Hidroeléctrica” Decreto 1091/2014. Acuerdo de Crédito. Aprobación.

Boletín Oficial de la República Argentina (BORA, 9/11/2017) Contratos. Decreto 922/2017. Apruébase Modelo de Contrato de Préstamo.

Bolinaga, L. y Slipak, A. (2015). El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Revista Problemas del Desarrollo*, 183 (46).

Corigliano, F. (2003). La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales” y La dimensión multilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: el ingreso al paradigma de “relaciones especiales”. En Escudé, C. (dir.), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XV. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

El Independiente (25 de julio de 2019). Clausuran hoy el Foro de Federalismo y Desarrollo. Disponible en: <https://www.elindependiente.com.ar/edicionpapel/pagina.php?id=216737>

El Parlamentario (3 de septiembre de 2020). Aprueban el proyecto para el ingreso de Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2020/09/03/aprueban-el-proyecto-para-el-ingreso-de-argentina-al-banco-asiatico-de-inversion-en-infraestructura/>

Escudé, C. (1983). *1942-1949 Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina*. Buenos Aires: Editorial Belgrano.

Escudé, C. (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (1999). *Estado del mundo: las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur*. Buenos Aires: Ariel.

Escudé, C. (2011). La inserción internacional de Argentina frente al ascenso de China. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: [http://www.cari.org.ar/pdf/china\\_insercion\\_argentina.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/china_insercion_argentina.pdf)

Escudé, C. (2012). *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.



Laufer, R. (2020). El proyecto chino “La Franja y la Ruta” y América Latina: ¿Otro Norte para el Sur?. *Revista Interdisciplinaria De Estudios Sociales*, (20), 9–52.

Layne, C. (Spring 1993). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise. *International Security*, Vol. 17, No. 4, pp. 5-51.

Skidmore, D. and Gates, W. (1997). After Tiananmen: The Struggle over U.S. Policy toward China in the Bush Administration, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 27, No. 3, pp. 514-539.

Slipak, A. y Ghiotto L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos del CEL*, Vol. IV, N° 7, pp. 26-55.

Svampa, M. y Slipak, A. (2015). China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. *Ensamblés 2.3*, 2015, pp. 34-63.

Télam (7 de septiembre de 2020). China volvió a ser el principal socio comercial de la Argentina. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202009/511155-china-socio-comercial-argentina.html>

## **Diez máximas de la política exterior argentina para el siglo XXI**

**Esteban Actis\* y Bernabé Malacalza\*\***

“Sólo se ve lo que se está preparado para ver”.  
Ralph W. Emerson

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es ofrecer un conjunto de propuestas para la política exterior argentina, mirando de frente al complejo y sinuoso camino por delante del mundo y la región en la tercera década del siglo XXI. Las diez máximas aquí expuestas cubren líneas de acción realizables y factibles teniendo en cuenta los diversos constreñimientos internacionales y domésticos del país. La motivación general es fomentar la reflexión y el debate sobre los desafíos geopolíticos, geoeconómicos, geotecnológicos, socio-espaciales y entrópicos, así como sobre las formas de fortalecer las capacidades de autonomía y resiliencia del país. El conjunto de aforismos que se proponen no implica un manifiesto definitivo, sino que amerita un estudio más sistemático, con miras a ser integrados al diseño de políticas y programas a mediano y largo plazo.

**Palabras clave:** Política exterior argentina, geopolítica, autonomía, aforismos

**Title:** Ten key principles of Argentine Foreign Policy for the 21st century

**Abstract:** The objective of this paper is to offer a set of proposals for Argentine foreign policy, looking head-on at the complex and winding road ahead for the world and the region in the third decade of the 21st century. The ten key principles set forth here cover attainable and feasible lines of action taking into account the various international and domestic constraints of the country. The general motivation is to promote reflection and debate on geopolitical, geoeconomic, geotechnological, socio-spatial and entropic challenges, as well as on the ways to strengthen the country's capacities for autonomy and resilience. The set of aphorisms that are proposed herein does not imply a definitive manifesto, but merits a more systematic study, with a view to being integrated into the design of medium and long term policies and programs.

**Key words:** Argentine Foreign Policy, geopolitics, autonomy, aphorisms

---

\* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Cátedra de Política Internacional Latinoamericana en esa Casa de Estudios. Investigador del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI-UNR). Ex Becario Doctoral y Posdoctoral de CONICET. [esactis@gmail.com](mailto:esactis@gmail.com)

\*\* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Master en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona y Master en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Universidad de San Andrés y FLACSO Argentina. Investigador adjunto del CONICET con sede de trabajo en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. [bernabe.arg@gmail.com](mailto:bernabe.arg@gmail.com)

**RECIBIDO:** 4 de mayo de 2021; **ACEPTADO:** 10 de junio de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio del 2021

## Introducción

El aforismo es una sentencia breve y doctrinal que funciona como consejo o espejo donde reflejarse en alguna ciencia o arte. “Sugerir” es una actividad que no figura entre la lista de objetivos que un investigador tiene para realizar su trabajo. Cualquier tesista que lo incluya como objetivo de su investigación estará destinado a que alguien con una lapicera roja le haga una cruz. Los académicos en Ciencias Sociales describimos, analizamos, explicamos y comprendemos siempre mirando el espejo retrovisor. Los aspectos normativos y prospectivos raramente forman parte del oficio. El presente artículo es un breve paréntesis en esa dinámica. Después de mucho analizar y explicar la política exterior argentina, el objetivo de este trabajo radica en ofrecer un conjunto de propuestas mirando de frente por el parabrisas el complejo y sinuoso camino por delante del mundo en la tercera década del siglo XXI.

¿A qué debemos prestar atención? Las máximas aquí vertidas tienen en común el abandono del voluntarismo que muchas veces caracteriza los análisis en torno a la inserción internacional de la Argentina. Son líneas de acción realizables y factibles teniendo en cuenta las restricciones de los contextos nacionales, regionales e internacionales. La política exterior es entendida como una política pública que atraviesa distintas políticas de igual tipo. Las líneas de acción propuestas no se reducen a las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ni ninguna otra dependencia estatal en particular. Están pensadas en clave transburocráticas, multinivel y multiactoral. A su vez, tampoco se reducen a una dimensión específica del accionar externo del Estado. El foco está puesto en los desafíos geopolíticos, geoeconómicos, geotecnológicos, socio-demográficos y entrópicos.

Es menester señalar el carácter teleológico de las diez máximas para los próximos diez años. La política exterior argentina no sólo deberá, como bien nos recuerda el diplomático brasileño Celso Lafer (2002:20), “traducir necesidades internas en oportunidades externas”, sino que además, y paralelamente, tendrá la tarea mayúscula de revertir la debilidad interna ante las amenazas externas. Este texto intentará modestamente colocar una semilla de futuro sobre el debate acerca de las transformaciones globales, su impacto regional y las posibles respuestas. El plan es estimular la reflexión, la observación prospectiva y la acción prudente para responder a los problemas globales y regionales que nos afectan y afectarán en el futuro y sobre los cuales la política exterior puede actuar o intervenir en el presente para reafirmar, revertir o corregir su curso.

## Observando al mundo

¿Cuáles son las tendencias estructurales que se proyectan hacia el futuro? ¿Qué transformaciones profundas atraviesa el mundo y la región? ¿Cuáles son las incertidumbres más críticas? ¿Es posible, desde una región en declinación y con serias limitaciones, plantear una hoja de ruta para mitigar riesgos y aprovechar oportunidades del futuro? Para intentar abordar esas preguntas, es imprescindible hacerlo desde un

enfoque interdisciplinario, así como dirigir esa reflexión a un público general, incluyendo a potenciales tomadores de decisiones y hacedores de política pública, pero también destacando el papel de la ciudadanía.

Cinco grandes transformaciones globales impactan hoy, y seguirán impactando, en las próximas décadas: la *disputa hegemónica* con sus tensiones entre EE.UU. y China (Garrett, 2010); la *globalización económica* con sus tendencias a la politización del comercio y las finanzas mundiales (Oatley, 2021); la *cuarta revolución industrial*, con sus desafíos de concentración del poder y dependencia tecnológica (Schwab, 2016); la *era de la desigualdad* reflejada en una acentuada profundización de las asimetrías sociales y territoriales entre y en los países (Milanovic, 2016); y la *era de la entropía* consecuencia de la aceleración y transversalización de riesgos planetarios y sistémicos de toda índole (Schweller, 2014).

Esas transformaciones globales ejercen una presión sin precedentes sobre la conducta externa de los actores. Cada una de ellas impacta en al menos cinco procesos: la política internacional (la geopolítica y las interacciones entre Estados e instituciones internacionales), la política mundial (la economía política internacional, las grandes corporaciones y los actores no estatales), la política global (el planeta y los riesgos globales), la política regional (los espacios regionales y subregionales) y los procesos de la política exterior (la gobernanza y las interacciones del Estado central con los gobiernos provinciales y demás actores) desde lo global a lo local, desde lo internacional a lo doméstico, y a la inversa.

## Contemplando a la región

¿Hacia dónde nos dirigimos? Para abordar la región es necesario focalizarse en cómo impactan las cinco transformaciones globales ya enunciadas. En la dimensión geopolítica, está claro que América Latina profundiza su camino hacia la irrelevancia sistémica. La región más desigual del mundo, en la que más caerá la economía post-COVID19 en el mundo, la de mayor pérdida y degradación del hábitat, marginal de la innovación de la industria 4.0, sin un líder regional, con incapacidad de influencia en las relaciones internacionales y con menor capacidad de resistir presiones externas (Schenoni y Malamud, 2021). Sin embargo, como contracara, la región se encamina hacia la relevancia estratégica en el marco de la disputa hegemónica entre EE.UU. y China. Nye (2020) sostiene que una de las ventajas de EE.UU. sobre China en la disputa por el poder global es geográfica: separada por dos océanos y rodeada de vecinos amigables. Para China, cambiar lo primero es imposible; cambiar lo segundo será un objetivo. Así como Washington penetra en la zona contigua de China, Beijing buscará influir en que los vecinos de EE.UU. sean cada vez menos amigables. Seremos una zona caliente de la geopolítica y eso es una mala noticia. Frente a esta paradoja de la “relevancia en la irrelevancia”, habrá que observar atentamente la dinámica de la relación entre Argentina, Brasil y Chile (el ABC) como variable geopolítica sustantiva y también como respuesta posible ante la probabilidad de un escenario de elevación de niveles de pugnacidad entre las superpotencias.

En el campo de la geoeconomía, se apagan las luces de la hiperglobalización mientras se vuelve más pronunciada la tendencia al amesetamiento de las cadenas globales de valor debido a numerosos factores tales como el cambio tecnológico, el crecimiento anémico de la economía mundial, las guerras comerciales y la mayor

afectación del comercio a cuestiones geopolíticas y de seguridad (alimentaria, equipamiento médico, vacunas, etc.). Asimismo, como consecuencia de la pandemia, las formas de la relocalización de la producción tienden a una retracción moderada o un estancamiento. En los países del MERCOSUR, este problema es mucho más grave si se contempla el impacto negativo de factores como la desarticulación de las cadenas productivas regionales, la caída del comercio intrarregional o los rezagos en materia de ciencia y tecnología (Busso, 2021).

Es presumible que, sumado a esos desafíos, sea más complejo también para los Estados dar respuestas a la situación socio-demográfica a medida que las desigualdades sociales y territoriales se ensanchen, lo que podría significar una fuente de polarización política e inestabilidad en la región. Será difícil evitar que el vacío de mecanismos regionales enfocados a la coordinación de políticas de inclusión social, infraestructura e interconectividad no repercuta en una mayor desintegración territorial y social. La crisis del regionalismo es peligrosa en un contexto de multiplicación y transversalización de riesgos globales —como pandemias, crisis de endeudamiento o crisis climática— que exigen respuestas transnacionales.

## **Proyectando a la Argentina**

¿Cuál es la respuesta acorde a estos desafíos? El examen de las tendencias globales y regionales plantea interrogantes sobre cómo la Argentina puede proyectar la cooperación en temas geopolíticos y de defensa con sus países vecinos, revertir el proceso de fragmentación política y económica del MERCOSUR, articular la coordinación conjunta frente a la disputa entre China y Estados Unidos, abordar la cuestión de la integración subregional territorial, o bien mitigar los riesgos de la entropía. La realidad está compuesta de muchas hebras, y se entrecruzan diferentes aspectos de los dilemas globales y regionales. No hay lecciones ni respuestas simples. La cuestión general es fomentar la reflexión y el debate sobre las formas de fortalecer las capacidades de autonomía y resiliencia. Las máximas aforísticas que aquí se proponen no implican un manifiesto definitivo, sino que ameritan un estudio más sistemático, con miras a ser integradas al diseño de políticas y programas a mediano y largo plazo.

### **I. Los desafíos geopolíticos**

#### **1. Al mal tiempo, buenas sociedades estratégicas**

En la tercera década del siglo XXI, la rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China se consolida como la principal referencia de la política internacional (Actis y Creus, 2020). Aunque se desconoce la duración del proceso y si China finalmente trasladará su presencia económica al campo militar, uno de los escenarios plausibles podría ser la elevación de los niveles de pugnacidad como consecuencia de diplomacias más coercitivas, lo que podría significar un aumento del interés estratégico en la región en los próximos años, o bien podría encaminar a los países de la región a una cruenta polarización ideológica, o bien a una división en bloques, como resultante de un sobre énfasis en relaciones de aquiescencia con una de las dos potencias, donde, por ejemplo, Brasil se alinee a Estados Unidos y Argentina a China, o a la inversa.



Para evitar una pesadilla estratégica de esa índole en la región, es fundamental profundizar la cooperación en materia de defensa y seguridad entre Argentina, Brasil y Chile (el ABC). Como señala Tokatlian (2020), el primer ABC fue una mediación de Argentina, Brasil y Chile para evitar un conflicto entre México y EE.UU. que luego facilitó la firma en 1915 de un pacto de no agresión y cooperación exterior entre los dos países; a ese le siguió el ABC propuesto por Perón como guía estratégica. En los tiempos que vienen, la coordinación con Brasil es central para el monitoreo, la logística y la defensa del Atlántico Sur mientras que la vinculación con Chile lo es para la actuación conjunta en el estrecho de Magallanes, el Cabo de Hornos y la Antártida.

Las sociedades estratégicas o los enclaves de cooperación son pequeños pasos necesarios para poder aislar potenciales divergencias y promover la cooperación en defensa, la producción industrial de equipamiento, la protección de recursos naturales, el control de espacios terrestre, marítimo, aéreo y ciberespacial, la regulación de tecnologías disruptivas y asuntos de seguridad digital, la participación en proyectos productivos conjuntos en áreas estratégicas, la negociación conjunta en asuntos de transferencia tecnológica y financiamiento internacional, y la concertación política para facilitar la resolución pacífica de crisis regionales, entre otros.

## **2. Cocodrilo que se duerme con los recursos naturales, es cartera**

La tendencia a una intensa puja por el acceso a los recursos naturales en zonas remotas o aún no explotadas —o lo que Michael Klare (2012) llamó “la carrera por lo que queda”— se extenderá a niveles que aún desconocemos en un futuro no tan distante. Los recursos naturales son la clave del presente siglo, y establecen una relación diádica entre países con apetito y países que buscan preservar o denegar los accesos a ellos (Battaleme, 2015).

El Atlántico Sur mantiene relevancia estratégica para las comunicaciones interoceánicas, debido a la presencia de numerosas islas que sirven de base de apoyo aeronaval para proyecciones sobre África, América del Sur y la Antártida, o bien para el flujo de materias primas y petróleo oriundos del Golfo Pérsico debido a sus características geográficas y náuticas aptas para el transporte de buques de gran calado; en particular, la ruta del Cabo de Hornos sirve de alternativa al Canal de Panamá (Penha, 2000).

La defensa de los recursos naturales ictícolas, hidrocarbúricos y minerales, tanto del océano como de la Antártida, requiere de fuerzas armadas modernas, equipadas y abiertas a la innovación tecnológica para garantizar el control efectivo de los espacios y accesos frente a interferencias externas. El equipamiento y la modernización argentina podrían llevarse adelante en cooperación con Brasil y Chile para promover la confianza entre socios, el desarrollo industrial, la producción y la innovación conjuntas (Barreto et al, 2020; Battaglino, 2018).

## **3. Si buscas resultados distintos con respecto a la cuestión Malvinas, no hagas siempre lo mismo**

Las disputas territoriales prolongadas deben su perdurabilidad al hecho de que suelen convertirse en intratables (Altieri, 2021). Es cierto que no ha faltado innovación en las estrategias de los distintos gobiernos argentinos con respecto a la Cuestión

Malvinas: se ha intentado negociar bilateralmente con Gran Bretaña, seducir a los isleños, acordar un “paraguas de soberanía” para avanzar en otras agendas, lograr el apoyo diplomático de grandes potencias como China y Rusia, o aplicar sanciones a las actividades extractivas en el espacio marítimo; sin embargo, ninguna de estas acciones ha logrado siquiera que Londres se sienta a conversar y todas comparten las limitaciones del estadocentrismo (Bologna, 1994; Cisneros y Escudé, 1999; Filmus, 2020). Como bien señala Frenkel (2021), si se quiere avanzar positivamente hacia una mayor sensibilización sobre los costos de la política colonialista del gobierno británico, es tiempo de innovar y de activar una diplomacia pública que contribuya a instalar en la opinión pública británica la cuestión de la desmilitarización de las islas como un tema de agenda.

El actual contexto del *Brexit* ofrece, además, una ventana temporal que podría ser aprovechada por la Argentina. La Corte Internacional de Justicia, en 2019, y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, en 2021, sostuvieron que la república de Mauricio tiene soberanía en las islas de Chagos en la disputa con el Reino Unido. A su vez, en el plano político y comercial, la Unión Europea dejó de considerar a Malvinas territorio británico de ultramar, con efectos comerciales perniciosos para los isleños. Ese descontento debería ser aprovechado con una actitud constructiva desde Argentina hacia ellos (Tokatlian, 2021).

Tengamos en cuenta que no habrá una solución inmediata respecto a las islas, pero no subestimemos aquellos cambios o ajustes que pueden fortalecer nuestra posición. Está claro que sin una base material, una economía sólida y sustentable, y una mejora general del bienestar social del país, no se podrán robustecer nuestras posiciones sobre las Islas Malvinas. Mientras tanto, se necesita una diplomacia activa que asegure apoyos internacionales para evitar que se conviertan en epicentro de la rivalidad entre Estados Unidos y China en la región; algo que favorecerá a un mayor acercamiento entre Londres y Washington que perjudicará a la Argentina.

## **II. Los desafíos geoeconómicos**

### **4. No hay Palacio San Martín que por Palacio de Hacienda no venga**

Hay un dicho popular que señala que “no hay que poner el carro delante de los caballos”. Los caballos para lograr plasmar y consolidar una estrategia exterior autónoma en tiempos turbulentos son la estabilidad macroeconómica y una senda sostenida de crecimiento, algo que la Argentina careció durante toda la segunda década del siglo XXI. Con cuatro recesiones en diez años, dos reestructuraciones de deuda soberana, litigios en tribunales y jurisdicciones internacionales, la pérdida galopante del valor de la moneda, la emisión monetaria y la emisión de deuda como formas para financiar los déficits fiscal y de cuenta corriente, cualquier estrategia pensada para el entorno internacional se desvanece, aunque sea robusta y consensuada entre las fuerzas políticas.

Las crisis económicas recurrentes que enfrenta el país son un talón de Aquiles que debilitan el poder de negociación y obligan a los gobiernos a enfocarse exclusivamente en los temas coyunturales y domésticos. En términos de Keohane y Nye (1988), dicha condición no sólo hace más sensible el país con respecto al mundo, sino

también mucho más vulnerables. Ya no se trata de revertir el péndulo del modelo de desarrollo —o la articulación Estado-mercado— que tanta discontinuidad le ha provocado a la política exterior (Busso, et al, 2016); se necesita —de mínima— articular un programa económico de estabilidad y crecimiento.

En la dimensión financiera y en el contexto de disputa entre grandes poderes, podemos ejemplificar lo dicho. En 2021, comenzó una difícil negociación con el Fondo Monetario Internacional para postergar los vencimientos del pago correspondiente al acuerdo por los 44 mil millones de dólares tomados en 2018. Es sabido que el Departamento del Tesoro de EE.UU. tiene una voz clave y decisiva en este tema, siendo ese país el mayor accionista del organismo multilateral y el único con poder de veto. Por otro lado, en julio de 2020 —en un contexto de corrida cambiaria— los Bancos Centrales de Argentina y China renovaron y ampliaron un *swap* de monedas de 18 mil millones de dólares, cifra que representó en ese momento el 42% de la contabilidad de las reservas internacionales del país sudamericano (Meaños, 2020). En ambas mesas negociadoras, el rol que ocupó cada potencia estuvo presente y no pasó desapercibido para la otra, imponiendo para la Argentina un delicado juego de equilibrio y de vinculación de cuestiones asimétricas.

Para que la debilidad no sea inexorable, la innovación es fundamental. Teniendo en cuenta que la deuda es nuestra mayor fuente de debilitamiento interno y externo y que sus negociaciones consumen tiempo, energía y recursos, la Argentina tendrá que mantener una diplomacia financiera asertiva que defienda el multilateralismo y reivindique la legalidad internacional en las renegociaciones de deuda soberana, maximice las fuentes de financiamiento externo disponibles (privadas, oficiales multilaterales y oficiales bilaterales), mitigue el impacto económico y social negativo de las condicionalidades particulares de cada uno de estos mecanismos (Nemiña & Val, 2020).

## 5. Del MERCOSUR caído, todos hacen leña

El *Brexit*, Trump y la guerra comercial entre EE. UU. y China dejaron regionalismos desconcertados en gran parte del mundo (Actis y Busso, 2017). La crisis global pandémica acentuó la incertidumbre y, con ello, la noción de una globalización descarriada. Sin embargo, en algunos procesos de integración ese desconcierto no implicó inmovilismo. Durante el 2020, los países de América del Norte ratificaron el T-MEC, la Unión Europea logró por primera vez mutualizar la deuda a partir de un paquete de recuperación económica y, en Asia, se firmó la Asociación Económica Integral Regional. En el Cono Sur, en cambio, la realidad fue otra. Se acentuaron los recelos políticos, las tensiones escalaron al más alto nivel y se profundizaron las diferencias. La Cumbre virtual por los treinta años del MERCOSUR, en marzo del 2021, terminó con el rechinamiento de dientes entre los jefes de Estado de Brasil, Uruguay y Argentina.

El telón de fondo de esa fragmentación regional es geoeconómico. En la última década, las dinámicas comerciales empujadas por el ascenso económico de China reforzaron economías basadas en bienes primarios, o en cadenas productivas de menor complejidad económica, e incrementaron los incentivos para que los países miembros del MERCOSUR presionen por atajos unilaterales fuera del bloque (Zelicovich, 2020). Con la excepción de Paraguay, la región ha perdido peso para todos sus

miembros. Incluso una economía pequeña como Uruguay sólo destina a sus vecinos menos de un cuarto de sus ventas al exterior (Bouzas, 2021). El MERCOSUR de los últimos años vive un proceso semejante al que experimentó la Comunidad Andina de Naciones a inicios del milenio. En 2004, las fuerzas centrípetas primaron y ganó la propuesta de flexibilización impulsadas por Colombia y Perú. Ese puede ser ahora uno de los escenarios plausibles con la presión de Brasil y Uruguay.

Para que el MERCOSUR no se rompa, no basta con discutir sobre aranceles y acuerdos de comercio exterior. Es necesario generar esquemas de incentivos para ecosistemas productivos regionales y sectoriales que impliquen mejorar los índices de complejidad económica e innovación tecnológica de las cadenas de valor. De lo contrario, no habrá sintonía política alguna que pueda reimpulsar y revertir el declive del bloque.

Los escenarios de *status quo* en torno al arancel externo común y las propuestas de flexibilización, el avance hacia una zona de libre comercio, o bien la vía libre para firmar bilateralmente acuerdos con terceros países o bloques, son opciones nocivas para la Argentina. La postura a mantener debe ser sensata: alertar sobre lo poco estratégico de adoptar un camino unilateral y al mismo tiempo solicitar negociaciones. El unilateralismo preanuncia una concesión sin costos para la contraparte y posiciona al bloque en conjunto en una situación asimétrica ante cualquier negociación.

No obstante, y más allá de esa postura, el escenario de *status quo* puede conducir a que los socios del bloque decidan saltar del barco. De ser así, el país quedaría con una pauta arancelaria elevada sin un mercado de escala, lo que tendría costos en la curva de aprendizaje sin el componente importador en un contexto de salto tecnológico. El escenario de negociaciones individuales, en tanto, implicaría aceptar una liberalización del bloque y ver afectados los sectores industriales con cierto dinamismo exportador —siempre ineficientes desde un prisma ortodoxo— que aportan ingreso de divisas para el país.

El “vivir con lo nuestro” y el “abrirnos al mundo” son escenarios perjudiciales para Argentina. En ese contexto, se necesitará de una estrategia negociadora proactiva, dinámica y de trazo fino que pueda, luego de un gran análisis de costo-beneficio sectorial y de consensos entre los actores, proponer una revisión del arancel externo común que contenga a las presiones domésticas y que, a la vez, sea funcional para evitar la fractura del MERCOSUR.

## **6. Todos los caminos llevan a Oriente y para llegar se necesita diversificar la política exterior**

El traslado de poder económico relativo de Occidente al Oriente plantea desafíos impostergables para la política exterior de la Argentina. Según la OMC (2019), China concentra el 13,2% de las exportaciones de bienes a nivel global (siendo el principal exportador del mundo) y se ha consolidado como el segundo importador de bienes (10,8%). El gigante asiático es el principal comprador de materias primas, a lo que suma un extendido sistema de créditos e inversiones empresariales. China y la India, en combinación, pasarán de representar un tercio del producto de los países de la OCDE, en 2010, a superarlos, en 2060. A ello se suma que, en 2030, el 78% de la población mundial estará localizada en Asia y África (Bitar, 2014). En conjunto, este cambio

demográfico plantea una mayor valorización de los recursos naturales en función de la creciente demanda internacional de alimentos de esas regiones que posiciona a la Argentina como un país clave desde el punto de vista geoestratégico en materia de seguridad alimentaria.

El vínculo con China es estratégico para la transferencia de tecnología y la atracción de inversiones en infraestructura que el país necesita así como para el acceso de las empresas argentinas a un mercado en expansión. Sin embargo, el vínculo financiero, comercial y económico de excesiva concentración sectorial y asimetría, como el que existe hoy con China, ejerce un desequilibrio en la estructura productiva del país, dando lugar a una economía política en la que los sectores agroexportadores ganan, mientras los complejos industriales pierden. Una estrategia de diversificación de la política exterior debería tener en cuenta dos cuestiones: de un lado, la necesidad de mitigar el déficit comercial con China con más países socios y en más sectores de exportación; del otro, la consolidación de cadenas regionales de valor de mayor complejidad económica y con mayor peso de la tecnología y las capacidades locales. La consolidación de las relaciones comerciales bilaterales con países como la India, Vietnam e Indonesia son una forma de corregir el primer desbalance. La articulación de un polo tecnológico del MERCOSUR podría ser una llave para apuntalar el segundo proceso.

Como complemento a estas opciones, es imperativo una reasignación de los recursos de la administración nacional para lograr paulatinamente una mayor influencia diplomática en Asia, África, Medio Oriente y otras áreas geográficas no convencionales de la política exterior. Una eficaz estrategia de diplomacia económica requiere de contemplar la participación de los sectores productivos y de los diferentes niveles de gobierno, así como también de vincular de manera coordinada las esferas comerciales, de inversiones, financieras, de cooperación técnica y de cooperación científico-tecnológica en la proyección internacional (Malacalza, 2021).

### **III. Los desafíos geotecnológicos**

#### **7. Más vale tarde en la cuarta revolución tecnológica que nunca**

A diferencia de las anteriores, la cuarta revolución industrial no evoluciona lineal sino exponencialmente y es disruptiva en casi todas las industrias y en todos los países. Las tendencias en la aceleración de la interacción y la conectividad entre seres humanos continuarán acortando los plazos entre la creación tecnológica y el desarrollo comercial. Esa velocidad de las tecnologías disruptivas es aún más rápida que la experimentada en el campo computacional, lo que habilita a una mayor velocidad y masividad en el flujo de datos. El fenómeno, además, combina elementos virtuales, físicos y biológicos con impactos transversales en la producción y las políticas públicas que serán profundos y duraderos en un marco de elevada concentración de las capacidades tecnológicas en pocos países y pocas empresas (Schwab, 2016).

En torno a ello, las crecientes tensiones de la puja sino-estadounidense sobre la implementación de la tecnología de 5G en territorio sudamericano atraviesan aspectos fundamentales como la seguridad digital y la autonomía tecnológica. La quinta generación de conectividad inalámbrica constituye un área estratégica que permite



mejoras en las velocidades de transmisión, una reducción en la latencia (retardo) y una conexión de alta confiabilidad de gran cantidad de dispositivos. Esta tecnología posibilitará avanzar hacia una sociedad digital y facilitará el desarrollo de otras tecnologías, como Internet de las cosas, inteligencia artificial, vehículos autónomos, industria 4.0, telemedicina y biociencias, uso masivo del *big data*, entre otras (Colombo et. al, 2021). Sin embargo, dado que el sistema 5G facilita una gran acumulación de datos, es factible que esto acelere aún más entre las potencias tecnológicas una disputa estratégica en torno al acceso a información.

A pesar de su relevancia geopolítica, América Latina es una región que se encuentra en una fase primeriza de desarrollo de sus capacidades para responder a amenazas provenientes del ciberespacio (Aguilar Antonio, 2021: 193). No existen aún instancias concretas y efectivas de coordinación más allá de la implementación de planes de acción nacionales. Para los tiempos que vienen, será fundamental promover un diálogo estratégico y un posicionamiento regional conjunto en materia de soberanía en telecomunicaciones, lo que abarca principalmente la infraestructura 5G y el control sobre la provisión de los servicios. La primera implica acceder a financiamiento para infraestructura teniendo en cuenta la necesidad de generar espacios de autonomía tecnológica frente a la creciente rivalidad Estados Unidos-China. El segundo de los aspectos opera básicamente en el ámbito de la regulación de la tecnología para lo que será necesario concertar marcos normativos regionales. Para Argentina en particular y América Latina en general, llegar tarde a la revolución tecnológica en curso parece un destino inexorable. No obstante, ingresar individualmente debería ser un escenario a evitar.

#### **IV. Los desafíos del desarrollo socio-espacial**

##### **8. En lo pequeño está lo grande; y en lo local está lo global**

En el mundo que viene, aumentará el protagonismo de encadenamientos productivos y de innovaciones territoriales como los corredores bioceánicos y las hidrovías. A través de ellos, se facilita la circulación de bienes y servicios entre el Atlántico y el Pacífico —o entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico—, favoreciendo el comercio intrasubregional, intraregional e interregional. Paralelamente, la infraestructura multimodal no sólo es una realidad territorial, sino también un objetivo estratégico que está en la mira de las grandes potencias. Esto exige a la Argentina adoptar posiciones respecto a cómo enfrentar el desarrollo, acceder al financiamiento y preservar la autonomía en la toma de decisiones.

Los corredores bioceánicos pueden crear nuevas posibilidades de desarrollo local que afectan los espacios geográficos y los territorios, así como a los países, regiones y municipios por donde pasa su trazado (Inostroza y Bolívar, 2004). Hoy existen cada vez más iniciativas subregionales que implícita o explícitamente convocan a los corredores bioceánicos en proyectos de integración subregional-local de gran escala. La tendencia es una cada vez más marcada internacionalización de los gobiernos subnacionales en actividades paradiplomáticas con actores estatales y no estatales a través de hermanamientos, cooperación descentralizada, redes de ciudades y regiones, e intercambio de información, así como en iniciativas multilaterales y regionales.

Mercociudades, ATACALAR, ZICOSUR, Gran Chaco y CRECENEA-CODESUL son algunos de esos ejemplos.

La política exterior hace tiempo ha dejado de ser un reducto exclusivo y aislado de las Cancillerías. En función de la complejidad temática y de la multiplicidad de actores estatales y no estatales y movimientos sociales que participan de los procesos de innovación territorial local, la política exterior es cada vez más multiactoral, multinivel y social. Este fenómeno pone en valor dos dimensiones de su gobernanza: la socio-espacial y la subnacional. Hoy, por ejemplo, son los gobiernos provinciales los que inician las negociaciones de acuerdos estratégicos de financiamiento y de inversiones con China que luego se cristalizan en cumbres entre los presidentes. Para revertir la debilitada integración regional, maximizar las fuentes de financiamiento en infraestructura y robustecer los encadenamientos internacionales de las economías regionales, es imprescindible una estrategia de coordinación del estado nacional, conjuntamente con las provincias y los municipios, que aproveche las oportunidades pero que también mejore la sintonía fina para robustecer las capacidades de negociación.

## **V. Los desafíos entrópicos**

### **9. Los estándares y las reglas construyen fortificaciones**

Si bien la globalización ha estado ocurriendo durante siglos, hoy es más densa, más rápida, de menor coste y más profunda que nunca, por lo que se amplifica el volumen, la velocidad y la importancia de los flujos transfronterizos contemporáneos de todo tipo, como capital financiero, gases de efecto invernadero, armas, drogas, información y virus. Esos flujos transfronterizos que acrecientan el riesgo global están en gran medida fuera del control de los gobiernos por lo que se requiere de la provisión de bienes públicos globales y regionales, con respuestas desde la cooperación internacional y desde el multilateralismo mundial y regional (Hirst y Malacalza, 2020).

El horizonte futuro de la Argentina estará signado por un conjunto de tensiones que se derivan de la confluencia de cuatro crisis simultáneas asociadas a riesgos globales: pandemias, crisis climática, crisis de pérdida de biodiversidad y crisis de endeudamiento. La convergencia de esas crisis comprometen las perspectivas de desarrollo sostenible del país, multiplicando los riesgos, aumentando la imprevisibilidad de los escenarios futuros y reduciendo la capacidad de respuesta del Estado y de la sociedad.

La ausencia de coordinación de respuestas interestatales frente a los riesgos globales es hoy palpable en la cuestión de las vacunas para el COVID19. La privatización de un bien que debería ser público y global atenta contra la posibilidad de una salida coordinada y eficaz de la pandemia. Sin la liberalización de las patentes y sin acciones coordinadas entre los países de la región para la adquisición, el transporte, la producción y la provisión conjunta de las vacunas que sigan estándares y criterios definidos en foros multilaterales, la pandemia tendrá un efecto negativo mayor en los países de la periferia del sistema internacional. Tener presencia e influencia en la generación de estándares y regulaciones de la gobernanza global y regional debe ser un

objetivo primordial de la política exterior, incluso más importante que la conducción política de organismos. Argentina cuenta con la expertise en varias áreas del conocimiento y recursos humanos especializados para dicha empresa.

## 10. Tanto planeamiento como sea posible, tanta experimentación como sea necesaria

Las nueve propuestas planteadas tienen algo en común: sin el éxito de esta última, todas se derrumban como un castillo de naipes. El proceso decisorio en torno a la acción externa (agentes y agencias) debe avanzar en precisas lecturas del mundo —o de los mundos— para dejar atrás un déficit que ha atravesado la política exterior de la redemocratización: la sobreestimación *vis-a-vis* la subestimación de los márgenes de maniobra del país en el escenario internacional. Para construir “poder sin poder” se necesitará más que nunca el abandono del parroquialismo de las elites, de las visiones maniqueas y de grandes dogmas que caracterizan la lectura del mundo como “la globalización es buena, hay que abrazarla acríticamente” o “la globalización es mala, hay que aislarse”.

En el mundo de hoy, existen diferentes niveles de concentración y difusión del poder, dinámicas de conflicto y de interdependencia, de competencia geopolítica y de cadenas de inserción en la globalización, de control territorial y de flujos transnacionales, en escalas macroscópicas y microscópicas. Las características de las transformaciones globales en curso demandan simultáneamente la articulación y la calibración de macro y micro estrategias: una “*gran estrategia*” en torno a los procesos de concentración del poder o *Westfalia*, y un conjunto de “*micro estrategias*” en torno a los procesos de difusión del poder o *Mundialización*.

Con respecto a la primera, será necesario tener un comando centralizado, no atomizado y sectorizado en el vínculo con Estados Unidos y China. Puede ser muy costoso que fracciones al interior de la administración nacional controlen el vínculo con Washington y otros sectores manejen la relación con Beijing. Las potencias operan a través de agentes públicos y privados y agencias. Se deberá prescindir de la tendencia a la duplicidad decisonal que ha caracterizado la política exterior argentina reciente. Por su parte, en esta temática deberá primar el carácter nacional sobre lo subnacional. Sin avasallar competencias propias de las provincias en su gestión externa, será deseable la centralización —sin abandonar la búsqueda de consensos— sobre decisiones que pueden afectar una lógica de doble nivel. El ámbito de las decisiones sobre inversiones de explotación de recursos naturales estratégicos es un claro ejemplo.

Con respecto a las segundas, la lógica es diametralmente opuesta. Una “Gran Estrategia” requiere planeamiento centralizado y asume que la flexibilidad es más costosa que la rigidez. En tiempos de “autonomía líquida” la preservación de márgenes de maniobra dependerá más de la anticipación y la adaptación que de la rigidez. Hoy no se trata de “autonomía en la resistencia”, sino de “autonomía en la resiliencia” (Actis y Malacalza, 2021). En un mundo entrópico, las condiciones de actuación de los países pueden cambiar antes de que las formas de actuar se consoliden en conductas determinadas. La incertidumbre reinante debe revalorizar la experimentación, la descentralización y el incrementalismo en distintas agendas externas (Drezner, Krebs, y Schweller, 2020).

La autonomía ya no es una disposición que se ejerce de manera libre y deliberada exclusivamente desde una élite: las sociedades son más complejas y la política exterior no es distinta del resto de las políticas públicas. En la actualidad, las fronteras que definen la orientación externa de un país están abiertas a la influencia e interposición de distintas e intrincadas dinámicas multiactorales (entre actores estatales y no estatales) y multinivel (entre gobiernos nacionales y subnacionales). Se deberá seleccionar y priorizar “enclaves de autonomías” a través de diplomacias de nicho. No solo gobiernos centrales, también provinciales y municipales, actores de la sociedad civil, científicos, empresarios y ciudadanos pueden contribuir a reforzar una agenda externa diversificada y renovada. El proceso decisorio de la política exterior argentina de cara a la tercera década del siglo XXI deberá caminar entre el planeamiento y el experimentalismo, entre la centralización y la descentralización decisoria, como respuestas a los procesos de *Westfalia* y *Mundialización*.

## Bibliografía

Altieri, M. A. (2021). Disputas territoriales prolongadas y su irresolubilidad. *Estudios Internacionales*, 53(198), 33-61.

Actis, E., & Busso, A. (2017). Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. *Raigal*, (3), 51-64.

Actis, E. & Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Actis, E., & Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, (291), 114-126.

Antonio, J. M. A. (2021). Retos y oportunidades en materia de ciberseguridad de América Latina frente al contexto global de ciberamenazas a la seguridad nacional y política exterior. *Estudios Internacionales*, 53(198), 169-197.

Barreto, M., Magnani, E., Felizia, A. B., Bertero, A., Calderón, E., Covelli, E. A. y Benedetto, S. (2020). *Puntos Axiales del Sistema de Defensa Argentino: los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. Buenos Aires: Puntoedu.

Battaglino, J. (2018). Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino, pp. 77-98. Recuperado de: <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1513>

Battaleme, J. (2015). Cambiando el status quo de la geopolítica internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y antiacceso.

Bitar, S. (2014). *Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. En <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35890>

BCRA (2020). Nuevo acuerdo con el Banco de la República Popular de China. *Noticias*. 6/8/2020. En <http://www.bcra.gob.ar/Noticias/nuevo-acuerdo-swap-banco-republica-popular-china.asp>

Bologna, A. (1994). El Conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina, en CERIR. *La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimientos y Reflexiones al*

Promediar su Mandato. UNR: CERIR. Disponible en:  
<http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/17746>

Bouzas, R. (2021). “El Mercosur se ha vuelto cada vez menos relevante para sus propios miembros”, *El Economista*, 26/3/2021. En <https://eleconomista.com.ar/2021-03-el-mercosur-se-ha-vuelto-cada-vez-menos-relevante-para-sus-proprios-miembros/>

Busso, A., Actis, E., Lorenzini, M. E., Zelicovich, J., Fernández Alonso, J., Simonoff, A., & Calderón, E. (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. Rosario: UNR editora.

Busso, A. (2021). Dinámicas de la globalización en el escenario post-pandemia: escenarios posibles, escenarios de cooperación multilateral. Foro Universitario del Futuro: Buenos Aires: Programa Argentina Futura, Jefatura de Gabinete. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dinamica\\_de\\_la\\_globalizacion\\_editado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dinamica_de_la_globalizacion_editado.pdf)

Cisneros, A. y Escudé, C. (comp.) (1999). *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo XII: La diplomacia de Malvinas (1945-1989); Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Colombo, S., López, M. P., & Nevía, V. (2021). Tecnologías emergentes, poderes en competencia y regiones en disputa: América latina y el 5G en la contienda tecnológica entre China y Estados Unidos. *Estudios Internacionais*, 9(1), 94-111. Disponible en: <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n1p94-111>

Drezner, DW, Krebs, RR, & Schweller, R. (2020). The End of Grand Strategy America Must Think Small. *Foreign Affairs*, 99(3), 107-117. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-04-13/end-grand-strategy>

Filmus, D. (comp.) (2020), *Malvinas, una causa regional justa*. Buenos Aires: CLACSO: 75-88.

Frenkel, A. (2021). Una nueva estrategia para las Islas Malvinas: convencer al pueblo británico. *Perfil*, 2/4/2021. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/una-nueva-estrategia-para-las-islas-malvinas-convencer-al-pueblo-britanico.phtml>

Garrett, G. (2010). G2 in G20: China, the United States and the world after the global financial crisis. *Global Policy*, 1(1), 29-39.

Hirst, M., & Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo?: El orden internacional y el coronavirus. *Nueva sociedad*, (287), 35-48.

Inostroza Fernández, L; Bolívar Espinoza, A. (2004). Corredores bioceánicos: territorios, políticas y estrategias de integración subregional. *Análisis Económico*, XIX, 41, México: UAM.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.



Klare, M. (2012). *The race for what's left: the global scramble for the world's last resources*. New York: Macmillan.

Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Malacalza, B. (2021). Escenarios 2040: Tendencias estructurales, incertidumbres críticas y resiliencia de la política exterior argentina. *Foro Universitario del Futuro*. Buenos Aires: Programa Argentina Futura, Jefatura de Gabinete.

Meaños, Fernando (2020). “El BCRA firmó la renovación del swap de monedas con el Banco Central de China por USD 18.500 millones”. Infobae, 6/8/2020.

Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A new approach for the age of globalization*. Harvard: Harvard University Press.

Nemiña, P., & Val, M. E. (2020). La reestructuración de la deuda argentina ante la pandemia global. *Análisis Carolina*, (19), 1.

Nye, J. (2020) “The rise of China”, en Bitounis, L. y Price, J. (eds.). *The struggle for power: U.S.-China relations in the 21st century*. Washington DC, The Aspen Institute, 133-140.

Oatley, T. (2021). Regaining relevance: IPE and a changing global political economy. *Cambridge Review of International Affairs*, 34(2), 318-327.

OMC (2019). China Trade Profile, Organización Mundial del Comercio. Disponible en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/daily\\_update\\_e/trade\\_profiles/CN\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/CN_e.pdf)

Penha, E. (2000). Relacoes Brasil e Africa: Os avatares da cooperacao sul atlantica. *X Congreso Internacional Cultura, Poder e Tecnologia: Africa e Asia face a Globalizacao (ALADAA)*. Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.

Schenoni, L., & Malamud, A. (2021). Sobre la creciente irrelevancia de América Latina. *Nueva Sociedad*, 291, 66-79.

Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. London: Currency.

Schweller, R. L. (2014). *Maxwell's demon and the golden apple: global discord in the new millennium*. JHU Press. Nye Jr, J. S. (2020). Power and interdependence with China. *The Washington Quarterly*, 43(1), 7-21.

Tokatlian, J. G. (2020). La vigencia del ABC de Perón. *Página 12*, 7/7/2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/276827-la-vigencia-del-abc-de-peron>

Tokatlian, J. G. (2021). EE.UU., Gran Bretaña y Malvinas. *Clarín*, 2/4/2021. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/ee-uu-gran-bretana-malvinas\\_0\\_IjfNI4kM.html](https://www.clarin.com/opinion/ee-uu-gran-bretana-malvinas_0_IjfNI4kM.html)

Zelicovich, J. (2020). La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 102-102.

## **¿Cómo, qué y por qué abordar la Cuestión Malvinas desde la política exterior argentina? Y no desfallecer en el intento**

**Federico Martín Gomez\***

**Resumen:** ¿Qué es la Cuestión Malvinas? ¿Cómo nos impacta el tan solo mencionar esa palabra? ¿Qué produce en el académico pensar en ella? En el presente abordaje indagaremos en el universo de Malvinas, sin ánimo de zanzar o cerrar temas, sino buscando, en las postrimerías de los cuarenta años de la guerra de 1982, elaborar una visión un tanto más acabada de algo que nos (debe) interpela(r) cotidianamente y no solamente en las fechas que dicta el calendario escolar (que nos persigue hasta adultos). Nuestro objetivo es generar en el lector una serie de detonaciones que deconstruyan la visión tradicional académica, más, en materia de política exterior argentina, que supimos construir sobre Malvinas, como tema, como causa, como objeto, como herencia, como futuro, es decir como cuestión.

**Palabras Claves:** Cuestión Malvinas, tema, causa, política exterior, deconstrucción

**Title:** How, what and why to address the Malvinas Question from Argentine foreign policy? And do not falter in the attempt

**Abstract:** What is the Malvinas Question? How does just mentioning that word impact us? What does thinking about it produce in the academia? In the present approach we will investigate the Malvinas universe, without the intention of settling or closing issues, but rather seeking, at the end of the forty years of the 1982 war, to elaborate a somewhat more complete insight of something that (should) challenge us daily and not only on the dates dictated by the school calendar (which haunts us even as adults). Our purpose is to provoke in the reader a series of detonations that deconstruct the traditional academic vision, moreover, in terms of Argentine foreign policy, which we have known how to build on Malvinas, as a subject, as a cause, as an object, as an inheritance, as a future, as a matter.

**Key words:** Malvinas Question, issue, cause, foreign policy, deconstruction

**Recibido:** 25 de marzo de 2021; **Aceptado:** 13 de abril de 2021; **Publicado:** 30 de julio de 2021

---

\*Magister en Relaciones Internacionales (UNLP). Secretario Red Federal de Estudios Internacionales ReFEM 2065. Secretario del Departamento del Atlántico Sur IRI UNLP. Director del Laboratorio de Políticas Públicas hacia la Cuestión Malvinas JURSOC UNLP. [lic\\_fedegomez@yahoo.com.ar](mailto:lic_fedegomez@yahoo.com.ar)

¿Qué es la Cuestión Malvinas? ¿Cómo nos impacta el tan solo mencionar esa palabra? ¿Qué produce en el académico pensar en ella? Con seguridad son demasiadas preguntas (o quizás también pocas) para iniciar un artículo, el cual tiene como objeto generar en el lector una serie de detonaciones que deconstruyan la visión tradicional académica que supimos construir sobre Malvinas, como tema, como causa, como objeto, como herencia, como futuro, es decir como cuestión.

En el presente abordaje indagaremos en el universo de Malvinas, sin ánimo de zanjar o cerrar temas, sino buscando, en las postrimerías de los cuarenta años de la guerra de 1982, elaborar una visión un tanto más acabada de algo que nos (debe) interpela(r) cotidianamente y no solamente en las fechas que dicta el calendario escolar (que nos persigue hasta adultos).

Malvinas, como objeto que concentra la atención de cada argentino con tan solo mencionarlas, se materializa en forma de un poliedro infinito dada su constitución de innumerables dimensiones. Dimensiones que, tan solo mencionarlas supondría una jerarquización (la cual no afirmamos), pero que sí sostenemos son constitutivas de esta y la proyectan hacia cada nueva generación de investigadores que se aboquen a su abordaje y tratamiento académico intelectual. La dimensión económica, la arista internacionalista, la proyección diplomática, la faz humanitaria (doméstica e internacional), el contexto político (puntualmente el doméstico), el escenario geopolítico, la interpelación hacia los procesos de memoria, todo ello en pos de la construcción de Malvinas.

Ahora, el primer desafío que hallamos es el definir cómo nos referimos a Malvinas, o como académicos por años sino por décadas, nos hemos referido en nuestras clases, apuntes, charlas, escritos y publicaciones a “Malvinas” como “un tema”, como “la causa/gesta” y/o puntualmente “la cuestión”.

## **Sobre el proceso evolutivo de Malvinas y su impacto en la Política Exterior Argentina**

La necesidad de enmarcar el presente artículo no solo en una teoría o significativo concreto que dé sustento a la indagación, se origina en base a su objeto de estudio, la política exterior nacional hacia la Cuestión Malvinas. Ésta, a nuestro entender, “es el eje de la agenda exterior nacional más sensible para los sentimientos y el imaginario social argentino” (Romero, 1999, p. 4). Malvinas, como referimos en las palabras preliminares del presente, posee cierta construcción histórica, política, sociocultural, económica, que la enriquece de manera tal que, al mismo tiempo, la condiciona mediante su complejización y su construcción polisémica. Esa construcción que opera sobre Malvinas, ya sean los actuales abordajes multidisciplinares y su construcciones temporales, determina una producción valorativa que condiciona su interpretación y reflexión.

A nuestro entender, sobre Malvinas han operado históricamente, tres maneras de abordar-comprender-racionalizar-reflexionar sobre los universos de las islas y su impacto en la política exterior argentina. Estos universos son: el tema Malvinas, la causa Malvinas y la cuestión Malvinas. Sobre las tres haremos una referencia, breve,

pero específica. La búsqueda de esta referencia estará dirigida a introducir en la investigación sobre Malvinas.

Sobre el tema de Malvinas, como nos referiremos en el presente párrafo, puede ser parcelado temporalmente, a nuestro entender, dadas ciertas características constitutivas de su evolución histórica. Malvinas se introduce en los procesos políticos argentinos, durante el siglo XIX, específicamente en 1833, con la usurpación británica de las islas y la expulsión de los habitantes argentinos presentes en ellas<sup>1</sup>. En el proceso de construcción del tema Malvinas, reconocemos su punto de partida, ante este hito histórico que opera sobre ellas y su proyección hacia el devenir de la formación y consolidación del Estado argentino.

El tema Malvinas, ha sido objeto de investigaciones y abordajes políticos, hasta las postrimerías de la década de 1970, operando sobre sí, tres grandes ejes de tratamiento: “La usurpación británica y el colonialismo imperial en el Atlántico Sur”; “la presencia británica y la dependencia colonial argentina”; y “los abordajes históricos-diplomáticos políticos”. Sobre la usurpación británica y el colonialismo imperial en el Atlántico Sur la producción literaria se ha enfocado históricamente en el desarrollo del proceso histórico y las causalidades de origen político-diplomático que operaron. Podemos destacar las obras de Ricardo Caillet Bois *Las Islas Malvinas. Una tierra argentina* de 1952, *Las Islas Malvinas* de Alfredo Palacios de 1934 y *Las Islas Malvinas* de Paul Groussac de 1920, las cuales han aportado una producción de carácter académico-político extraordinario, para su proyección sobre la población nacional. Asimismo obras referidas al tema de Malvinas, como la de los hermanos Irazusta o la obra de Raúl Scalabrini Ortiz, de construcción nacionalista, pero ambos equidistantes entre sí, propugnaron la construcción de manifiestos destinados a denunciar y exponer las tramas ocultas de la presencia y accionar británico en el país.

Sobre la presencia británica y la dependencia colonial argentina, multiplicidad de autores argentinos florecieron en la matriz intelectual ubicable desde la década de 1930 en adelante. Todos reivindicadores de construcciones intelectuales de carácter nacionalista y nacionalistas católicos, sus producciones se orientaban a exponer las miserias que produce la presencia británica en la banca financiera local y sobre la comunidad socio-política e intelectual nacional. Entre ellos Arturo Jauretche, José María Rosa, Manuel Ugarte, Manuel Gálvez, Leonardo Castellani, Coriolano Alberini, Alberto González Arzac, Ernesto Goldar, Salvador Ferla, Saúl Taborda, Abelardo Ramos, José Luis Torres, Alfredo Palacios, Arturo Sampay, Fermín Chávez, Manuel Ortiz Pereyra, Rodolfo Puigross y Norberto Galasso. La mayoría de las producciones, se hallan orientadas a exponer la presencia británica, los intereses anglófilos en el país y sumado a ello, los procesos de construcción de reivindicación sobre Malvinas, de un carácter revestido de “irredentismo territorial”.

De esta manera arribamos a los abordajes históricos-diplomáticos-políticos sobre el tema Malvinas, ubicándolos en un circuito temporal, promediando la década del 40 y 50 del siglo XX. Estas se hallaban abocadas a proveer de construcciones intelectuales que abordasen las particularidades del devenir diplomático del diferendo soberano entre

---

<sup>1</sup>Sin hacer hincapié en los acontecimientos históricos puntuales, daremos referencias bibliográficas que servirán para un desarrollo más profundo de cada proceso o acontecimiento histórico.

la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña. Estas, con premisas de corte jurisdicistas y/o geopolíticas, buscaban exponer la situación política diplomática existente en Malvinas, proyectando su discurso sobre la población continental argentina, en pos de crear una suerte de conciencia, sobre el escenario desplegado y en desarrollo en el Atlántico Sur. Asimismo, podemos hallar los primeros vestigios de análisis del escenario isleño, originado en autores argentinos, que han detonado un sinnúmero de producciones periodísticas. Entre los autores de este grupo epistémico podemos mencionar los aportes de Hipólito Solari Yrigoyen *Así son las Malvinas* de 1956 y *Las Malvinas de hoy* 1966 y Bonifacio del Carril *La Cuestión de las Malvinas* de 1975.

Debemos destacar que, ya a mediados de la década de 1970, autores académicos e intelectuales argentinos, se hallaban abocados y proyectados desde la teoría de la autonomía, -como concepto originado a nivel local en materia de la política exterior argentina- a desentrañar en esta arista puntual, los procesos de lo que serían, a nuestro entender, los orígenes de la Cuestión Malvinas. Entre ellos puntualmente podemos mencionar los aportes realizados por Juan Carlos Puig<sup>2</sup> y los primeros abordajes en los setenta a cargo del Profesor Alfredo Bruno Bologna, ambos realizados desde la Universidad Nacional de Rosario. Puntualmente el Prof. Bologna sería responsable de generar un trasvasamiento intelectual entre el segundo universo, que abordaremos a continuación y el tercer universo, referido a la Cuestión Malvinas, desde sus estudios en Rosario, en el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR)<sup>3</sup>.

El segundo universo que hemos identificado se estructura y opera sobre y desde la Causa Malvinas (en múltiples abordajes académicos se refieren a esta también como la gesta de Malvinas), donde las construcciones académicas, científicas e intelectuales, inician su planteo a partir de los que se constituyó como el segundo hito más importante: el conflicto bélico de 1982.

Si bien, debemos identificar que las construcciones conceptuales sobre la “Causa Malvinas”, poseen un origen previo significativo a los acontecimientos de 1982, sostenemos asimismo que dicha construcción experimentó una simbiosis con la conceptualización de la gesta de Malvinas. Esta posee una cimentación discursiva altamente reivindicativa sobre el conflicto bélico de 1982 que se proyecta hasta nuestros días. El universo de producciones en torno al enunciado o que orbitan sobre él, es monumental. Desde obras específicas sobre las experiencias bélicas del personal militar profesional o los “colimbas”, a las deconstrucciones en las posguerra sobre las causas, desarrollos y consecuencias del conflicto, a los procesos políticos y socio-culturales que se desencadenaron en torno a este. De esta manera, nos encontramos con múltiples niveles de producción pluritemáticos con la misma impronta de reivindicación nacionalista y orientada a enfrentar y contraponer con lo que sus representantes identifican como “procesos de desmalvinización” y sus agentes operadores.

Podemos identificar a una multiplicidad de autores de las más amplias construcciones político-ideológicas, poseedores de formación académico-intelectual y/o

---

<sup>2</sup>Sobre la Cuestión Malvinas, mediante un abordaje internacionalista, referenciamos el trabajo de Juan Carlos Puig, denominado “Malvinas: Tres años después”. NUEVA SOCIEDAD Nro.77 mayo-junio 1985.

<sup>3</sup>Sobre una semblanza de la vida académica del Profesor Alfredo Bruno Bologna, ver: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1288/1943>



con amplias herramientas de construcción política e incidencia en la sociedad y sus sistemas de creencias.

En palabras de Vicente Palermo (como ejemplo claro de la contraposición a esta construcción):

Malvinas tiene un excepcional valor simbólico. La causa Malvinas constituye una configuración discursiva, que incluye un relato del pasado, una interpretación del presente, y un mandato en relación al futuro. La causa reza que los argentinos fuimos víctimas de un despojo. Como consecuencia, la Argentina está sufriendo una mutilación territorial. La mutilación territorial y el despojo hacen de la nación una entidad incompleta (Palermo, 2007, p.28).

Hemos llegado, a nuestro entender, al tercer universo de abordajes sobre Malvinas, haciendo foco sobre las construcciones más recientes, la edificación y reproducción de abordajes académicos y científicos, que se realizan en torno a la Cuestión Malvinas.

Esta conceptualización, predispone a un abordaje multidimensional (cuestiones económicas, políticas, socio-culturales, ambientales, diplomáticas, históricas, de perspectiva de género, etc) y pluridisciplinar (desde las ciencias duras y naturales, transcurriendo entre las humanas y llegando a las sociales). La Cuestión Malvinas, como hemos referido, en su concepción posee un universo de conceptos, que nosotros sostenemos, es la conceptualización más adecuada en pos de generar un abordaje totalizador, no solo sobre el desafío soberano, en el marco del sistema internacional, sino la implicancia que ella adquiere sobre su representación hacia la sociedad argentina.

Sobre la Cuestión Malvinas, en una de sus dimensiones constitutivas, hallamos la orientada a la construcción intelectual en materia de relaciones internacionales, diplomacia y política exterior sobre las diversas gestiones presidenciales y sus acciones de política pública hacia el exterior. Ubicable temporalmente en el periodo posterior más próximo al conflicto bélico de 1982 hasta la actualidad, las producciones referidas a esta han sido múltiples. Nosotros destacamos como obra fundamental para la comprensión cabal del conflicto bélico de 1982, vinculado a los determinantes internos y procesos decisorios en torno a las políticas de la guerra, la investigación realizada por Van Der Kooy, Cardozo y Kirschbaum *Malvinas, la trama secreta* de 1983. En ella se desentraña, con un altísimo grado de efectividad y solidez periodística, el proceso de negociación diplomática y el devenir de las decisiones domésticas que determinaron el conflicto y su final en 1982. Es el libro de referencia para cualquier investigador sobre la Cuestión Malvinas, en su proceso de formación.

Sobre el escenario diplomático y de política exterior hacia Malvinas, en la posguerra, hallamos varias investigaciones, dirigidas a explorar multiplicidad de escenarios y dimensiones de la Cuestión Malvinas, como la de Juan Cruz Vázquez (2002), Agustín Romero (1999), Cesar Augusto Lerena (2009), Vicente Berazategui (2011), Federico Lorenz (2009), Bruno Alfredo Bologna (1994, 1998, 2001, 2006, 2010 y 2014), Carlos Biangardi (2010), Oscar Mastropierro (2005, 2008, 2015, 2016) entre otros, las cuales buscan y acceden a procesos de abordaje sobre la política exterior en clave histórica sobre la Cuestión Malvinas.

Ahora bien, aquí iniciamos nuestro proceso de deconstrucción sobre los antecedentes de nuestro artículo. Investigaciones de carácter analítico, con basamentos teóricos dirigidos a desentrañar nuestro objeto de investigación: la Cuestión Malvinas y su proyección sobre la política exterior argentina.

Es usual hallar abordajes que centran su mirada sobre la disputa en el marco del escenario internacional (apoyadas sobre diversas dimensiones constitutivas ya referidas), que generan vacíos cognitivos sobre el escenario doméstico donde, como sabemos, se gestan las políticas exteriores hacia la Cuestión Malvinas. Entre las pocas obras o construcciones intelectuales a las cuales hemos podido acceder, hallamos la obra de Héctor Eduardo Gosende (2007) en la cual busca desenmarañar los procesos del modelo conservador-menemista, como él identifica, enfocándose en los procesos decisorios sobre la política exterior reciente; un artículo de Matías Arese (2008) sobre la construcción de los procesos decisorios durante la gestión de Néstor Kirchner y la obra de Sanchez y Gomez (2013) sobre el rol del Congreso de la Nación en la construcción de la Cuestión Malvinas, dirigido su análisis a la producción legislativa sobre la temática en las primeras tres décadas de la posguerra.

Ante este claro vacío cognitivo, sobre los escenarios decisorios desde el Ejecutivo Nacional, planteamos la necesidad de generar, un abordaje que busque visibilizar los procesos de toma de decisiones (diseño, elaboración e implementación) en materia de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas, entendida como política pública, en los procesos políticos recientes, los cuales, a través de sus decisiones y acciones, tendrán incidencia y trascendencia hacia las gestiones de gobierno sucesoras en la construcción de la Cuestión Malvinas.

Advirtiendo esto, debemos dar inicio a la deconstrucción conceptual que nos permita edificar cimientos teóricos que darán fortaleza a la presente investigación y a la construcción de la Cuestión Malvinas desde la política exterior argentina.

### **¿Cómo, qué y por qué abordar la Cuestión Malvinas desde la política exterior argentina? Y no desfallecer en el intento...**

Si retomamos el título que encabeza este artículo, desde la deconstrucción que buscamos generar en el lector sobre la Cuestión Malvinas como un objeto propio de la política exterior argentina, pero no con una propiedad monopólica de la cuestión, nos introduciremos a generar una mirada disruptiva sobre la visión tradicional en la comunidad académica argentina sobre tres grandes *leitmotiv* existentes en lo referido a Malvinas y su imbricación en la política exterior argentina; a saber: “la propiedad monopólica del Ejecutivo argentino sobre la implementación de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas”; “la imposibilidad de mantener una política pública coherente que se transmita de gestión en gestión sobre la cuestión”; y por último “el uso (y abuso) y consumo doméstico de las diversa comunidades argentinas (política, civil, intelectual, etc.) en función del calendario escolar sobre Malvinas”.

Empecemos por el primero de ellos: “la propiedad monopólica del Ejecutivo argentino sobre la implementación de la política exterior hacia la Cuestión Malvinas”. Sin lugar a dudas, porque está instituido en nuestra Constitución Nacional, la política exterior argentina es una potestad del Ejecutivo Nacional, en sus diversos órganos. Ahora sí debemos destacar que como consecuencia del avance de los procesos

tecnológicos, los cambios de paradigmas internacionales y el surgimiento de actores (tanto en el escenario internacional como en el doméstico), el proceso evolutivo, no ya de la implementación, sino de la gestación de proyectos, propuestas e incluso políticas pueden tener su origen en los actores externos al actor tradicional de las relaciones internacionales. Y Malvinas, hoy, no es ajena a esta dinámica. Como prueba de ello podemos plantear dos experiencias que presentan rasgos claros de políticas públicas, advirtiendo sus orígenes en la sociedad civil. El primero de ellos, es con claridad, el proceso doméstico gestado en torno a lo que hoy se conoce como el Plan Proyecto Humanitario (PPH)<sup>4</sup>, misión internacional mediante la cual se logró la identificación de 115 restos de soldados argentinos<sup>5</sup>, sepultados en las Islas Malvinas en el Cementerio Argentino de Darwin, a través del acuerdo logrado entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 2016.

El rol de la sociedad civil, materializado en la figura de Julio Aro –Presidente de la Fundación No me Olvides-, Gabriela Cociffi –periodista-, el artista británico Roger Waters intercediendo ante el Ejecutivo Nacional en 2014 para solicitar la concreción de esta iniciativa humanitaria, el rol del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), la presencia del Comité Internacional de la Cruz Roja e incluso las acciones generadas (tanto propositivas como reactivas) desde actores vinculados de manera directa a este escenario como ex combatientes y/o familiares de caídos en Malvinas, exponen de lleno el rol que la sociedad civil y las ONG’s, detentan y proyectan en materia de política exterior hacia la construcción de la Cuestión Malvinas. La consecución de los resultados obtenidos por el acuerdo estatal en torno al Plan Proyecto Humanitario, no se hubiese logrado con seguridad, sin la intervención directa en la gestación, desarrollo y despliegue de esta política pública hacia la Cuestión Malvinas.

La segunda experiencia, quizás más acotada (y con menor repercusión mediática salvo en el calendario escolar de Malvinas que ya referiremos), pero de impacto indirecto en la construcción de la política exterior argentina, a través de lo que se

---

<sup>4</sup>Para mayor información y despliegue sobre el Plan Proyecto Humanitario recomendamos acceder a las siguientes fuentes estatales, académicas y de la sociedad civil: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/planhumanitariomalvinas> ;

<https://www.icrc.org/es/document/islas-malvinas-falkland-islands-se-extiende-el-plan-humanitario-para-identificar-soldados> ; <https://www.youtube.com/watch?v=oeBLGdKoxCg>

<sup>5</sup>A la fecha de la realización del presente artículo, marzo de 2021, un total de 115 restos han sido identificados de un universo de 121 tumbas donde yacen los restos de 122 Héroes de Malvinas. Aún restan identificar 7 restos. En el mes de marzo de 2021, ante la firma del convenio en Ginebra de la segunda fase de la iniciativa humanitaria para identificar a los soldados que descansan en la tumba múltiple C1 10 en el Cementerio Argentino de Darwin, en las Islas Malvinas, se buscará dar respuesta ante la tumba que había sido excluida del ámbito de aplicación del Plan de Proyecto Humanitario llevado a cabo en 2017 por no tratarse de una tumba anónima. La placa colocada en 2004 consignaba el nombre del 1er Alférez de la Gendarmería Nacional Julio Ricardo Sánchez, así como de los soldados de la Fuerza Aérea Héctor Aguirre, Luis Sevilla y Mario Luna. Tras recabar muestras de ADN de los familiares de los tres soldados, se comprobó, en el año 2018, que sus restos se encontraban en realidad en tres tumbas individuales, que permanecían con la nomenclatura “Soldado Argentino solo conocido por Dios”. En atención a ello se evidenció la necesidad de esclarecer la identidad de los restos sepultados en la tumba C1 10. De allí la consecución de este nuevo acuerdo.

conoce como una arista de la paradiplomacia, son los viajes de ex combatientes<sup>6</sup> y familiares de caídos<sup>7</sup> argentinos en la Guerra de Malvinas en 1982, financiados y sostenidos materialmente por entes provinciales y/o municipales de nuestro país. Este tipo de acciones concretas dirigidas a una cuestión humanitaria –como cerrar heridas o reconstruir memoria- hoy (en el escenario pre pandémico global claro está), poseen repercusiones claras. Estos diferentes viajes a las islas generan una serie de puentes que, carentes de formalidad, van cimentando una comunicación entre los isleños y los continentales. Sumado a esto, los viajeros (y no digo visitantes, ya que visitantes son aquellos que arriban a lugares que no les pertenecen), de carácter académico<sup>8</sup>, deportivo<sup>9</sup>, periodístico<sup>10</sup>, intelectual e incluso político<sup>11</sup>, generan una suerte de (re)conocimiento de los argentinos continentales hacia los isleños, deconstruyendo esa mirada (muchas veces hostil) edificada en las vivencias y memorias (gestadas y heredadas) de 1982. Todo un proceso y dinámica para seguir atentamente; muchas veces las comunicaciones subterráneas no oficiales son más estables que las de superficies oficiales.

Adentrándonos en el segundo *leitmotiv* sobre “la imposibilidad de mantener una política pública coherente que trasvase de gestión en gestión sobre la cuestión”, sostenido por muchos integrantes de la comunidad académica argentina, vociferando también en torno a la imposibilidad que esto genera en la consecución de una Política de Estado sobre la Cuestión Malvinas. Si bien es totalmente aceptable, que la política

---

<sup>6</sup> Para mayor información acceder a <http://www.ensenada.gov.ar/jovenes-ensenadenses-en-viaje-a-malvinas/> y <https://www.infobae.com/gente/notas-de-tapa/2017/12/05/se-fueron-de-viaje-de-egresados-a-malvinas-para-entender-mejor-la-historia-y-honrar-a-loa-caidos/>

<sup>7</sup> Este año se conmemoran, los 30 años del primer vuelo humanitario realizado, bajo el auspicio de la Cruz Roja Internacional por parte de la Comisión Nacional de Familiares de Caídos en Malvinas, como muestra de ello referenciamos el siguiente artículo:

<https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/18/a-30-anos-del-primer-viaje-de-familiares-de-caidos-a-malvinas-emocion-rezos-en-tumbas-desconocidas-y-el-desahogo-de-llorar-a-sus-muertos/>

<sup>8</sup> La visita de académicos o intelectuales a las Islas, posee la mayoría de las veces un objetivo investigativo puntual, el cual se materializa en múltiples producciones de carácter científico. Aquellos que desarrollan sus investigaciones desde las ciencias sociales, son los que han desarrollado con mayor cantidad de producciones bibliográficas en “universo de la Cuestión Malvinas”. Pero es necesario destacar que no es algo novedoso como muy bien lo relata y describe Hipólito Solari Irigoyen en su libro *Lo que no cuentan los ingleses. 1833-1982* de 1998.

<sup>9</sup> En relación al deporte, es posible citar múltiples iniciativas, desde nadadores que han estado en las islas, con cuyas acciones buscaron rendir homenaje a los caídos en el conflicto de 1982 a la iniciativa de la Fundación Rugby Sin Fronteras (disponible en: <https://rugbysinfronteras.org/es/Islas%20Malvinas:%20E2%80%9CM%C3%A1ster%20de%20Emociones%20%80%9D>). También podemos mencionar la realización de la denominada “Maratón del Fin del Mundo” en las islas Malvinas, la cual ha sido en múltiples oportunidades, ganada por maratonistas argentinos, entre ellos ex combatientes del conflicto de 1982.

<sup>10</sup> El universo de periodistas y comunicadores sociales, tanto a nivel nacional como con incidencia más local es muy abundante, concentrándose puntualmente en el periodo que referimos como “calendario escolar” o ante un incentivo particular.

<sup>11</sup> “Di Tella viajará a las Malvinas con otro pasaporte”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/di-tella-viajara-a-las-malvinas-con-otro-pasaporte-nid80670/>; “Viaje relámpago de Julio Cobos a las Islas Malvinas”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/viaje-relampago-del-julio-cobos-a-las-islas-malvinas-nid1705648/>

exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas, desde el regreso a la Democracia reciente tiene un objetivo supremo el cual es la recuperación del ejercicio soberano sobre aquellos irredentos en nuestro Atlántico Sur, que se encuentra explicitado en nuestra Disposición Transitoria Número 1 de la Constitución Nacional, es común hallar publicaciones, investigaciones y exposiciones públicas, en las cuales se aseveran enunciados –en su mayoría denunciatorios- sobre la situación en la cual nuestro país carece de una Política de Estado hacia la Cuestión Malvinas.

Ahora ¿qué debemos entender como de Estado? Lugar de buscar en textos, hurgar en internet, consultar a colegas e instar a un pensamiento racional que origine una noción, ha sido casi quimérico poder llegar a un único concepto, pero si he podido concretar una suerte de “nube de ideas conceptuales” sobre dicho enunciado. Aquí vamos. Desde la idea de que la esta es una política pública que trasciende (con o sin variaciones) de gestión en gestión, a la construcción de una serie de acciones mancomunadas entre múltiples sectores de un gobierno puntual sobre una agenda perteneciente a un objetivo temático particular (el cual puede o no trascender a la próxima gestión) y finalmente la “persecución” de un objetivo de Estado, sin importar la metodología o la construcción temporal que se aplique. De estas tres para el presente abordaje, realizaremos un ensamble que nos permitirá dilucidar a cual es la idea que buscamos deconstruir sobre la lectura tradicional proyectada sobre la Cuestión Malvinas. A nuestro entender una política de Estado es: las dinámicas coordinadas de múltiples sectores del gobierno en pos de gestar acciones políticas sobre un objetivo estatal concreto, mediante la construcción de una agenda pública, la cual tienda a trascender hacia la próxima gestión gubernamental –con posibilidad de mutar en su metodología- pero sosteniendo su objetivo primario.

Y aquí es donde nuevamente centramos nuestra mirada. Desde el regreso de la Democracia, en diciembre de 1983, todos los gobiernos que se han sucedido en estos 38 años, han mantenido tanto discursivamente como en la praxis, una construcción dirigida a gestar políticas en cumplimiento del objetivo soberano sobre Malvinas. Ciertamente es, que cada uno de estos gobiernos lo ha realizado con diversidad metodológica, pluralidad discursiva e incluso multiplicidad ideológica (estos tres ítems incluso dentro de la misma gestión). Entonces podríamos afirmar que existe una Política de Estado sobre la Cuestión Malvinas que ha traspasado de gestión en gestión, con procesos evolutivos (hay quienes afirmarían desde donde se hallen parados, de avance o retroceso), pero que son características simbólicas de cada gestión. Esto, asimismo, debe ser contextualizado en el marco de que la disputa de soberanía sobre Malvinas es entre dos actores en el cual la contraparte británica es la referencia global en la construcción de “Políticas de Estado Imperiales”. Como diría un funcionario argentino durante su gestión “para bailar el tango se necesitan dos”.

A partir de esta idea del objetivo soberano, cierto es también que la agenda sobre la Cuestión Malvinas, en aquellas múltiples dimensiones referidas en las primeras hojas de este artículo, ya sea bilateral o internacional es evolutiva en diferentes instancias temporales. A partir de esta evolución, los temas pueden tener diversas ubicaciones y exposiciones temporales-espaciales. Desde la denuncia de acciones de militarización del Atlántico Sur por parte del actor británico, el diálogo bilateral profundizado, la negociación de recursos naturales (para su protección y/o explotación), las cuestiones humanitarias (desminado, viaje de familiares de caídos, el PPH, etc.), la denuncia de acciones unilaterales británicas en materia internacional, etc., todos ellos y muchos



temas más componen la “agenda Malvinas” en materia de política exterior. Y todos estos *issues*, podemos afirmar con claridad han tenido presencia, con mayor o menor exposición pública doméstica, en materia de la política pública de política exterior hacia la Cuestión Malvinas. Queda a criterio de cada gestión que el exponer con mayor o menor vehemencia, para el famoso consumo doméstico (parte del próximo *leitmotiv* a analizar) de la Cuestión Malvinas y sobre qué arista de la agenda concentrar las acciones en materia de política exterior, advirtiendo el poder de *lobby* de aquellos actores –y sus capacidades de cada uno- que referimos al analizar el *primer leitmotiv*.

Es así que finalmente arribamos al tercer y último *leitmovit* (donde para el presente abordaje reza la famosa frase “el orden de los factores no altera el producto).

Cuando empecé a delinear este artículo, pensé mucho en las reacciones de colegas y amigos que con seguridad dirían: “te parece Federico plantear eso o esto otro”. La liturgia gestada durante el conflicto de 1982 sobre Malvinas, muchas veces impide o invalida, no posiciones que sean negacionistas de pensares sobre el tema, pero sí enmudecen o invisibilizan procesos disruptivos sobre los abordajes tradicionales en torno a la Cuestión Malvinas<sup>12</sup>.

El haber logrado definir este tercer *leitmotiv*: “*el uso (y abuso) y consumo doméstico de las diversas comunidades argentinas (política, civil, intelectual, etc.) en función del calendario escolar sobre Malvinas*” seguramente sea un cachetazo para el lector, pero con seguridad todos lo hemos vivenciado. Ya sea en su formación educacional en los diversos niveles de nuestro país (primario, secundario, universitario) o el quehacer cotidiano, donde los medios de comunicación son performativos de la agenda comunicacional masiva a nivel doméstico. Tan solo ante la alteración temporal y frente a un incentivo originado desde la contraparte en la disputa, es decir una acción concreta británica en el Atlántico Sur, los argentinos consumimos comúnmente Malvinas durante el calendario escolar de abril a junio y excepcionalmente de manera muy reciente ante el surgimiento de la conmemoración del día de la soberanía en el mes de noviembre, donde a manera de semejanza a lo acontecido en la Vuelta de Obligado, Malvinas se homogeniza de manera sintética. Y a ello debemos sumar la cuestión del *uso (y abuso) y consumo doméstico de las diversas comunidades argentinas (política, civil, intelectual, etc.)*.

Pero antes de adentrarnos en el uso (y abuso) y consumo doméstico, debemos señalar la necesidad de deconstruir el calendario escolar que rige nuestra construcción anual sobre la Cuestión. En aquel universo de actores involucrados domésticamente en el diseño, la elaboración, la negociación, la implementación de las políticas hacia la Cuestión Malvinas, seguramente sea natural convivir cotidianamente con el tema de la agenda. Ahora para el resto de los simples mortales, incluyendo a la comunidad académica en general, nos rendimos ante la tiranía del calendario. Debemos justamente ante el aniversario de año cero que se aproxima de la guerra de 1982, es decir los

---

<sup>12</sup> Muestra de ello, se originó al presentarse el libro sobre *La Cuestión Malvinas Desde La Perspectiva De Género. Desafío epistémico cuestionar el imperativo patriarcal dentro de la academia*, compilado por la Lic. Florencia Di Giorgio e investigadora del Laboratorio de Políticas Públicas hacia la Cuestión Malvinas Sec. Ext. JURSOC UNLP. Disponible en: [https://www.jursoc.unlp.edu.ar/images/banco\\_fotos/academica/Dossier%20de%20investigaci%C3%B3n-1.pdf](https://www.jursoc.unlp.edu.ar/images/banco_fotos/academica/Dossier%20de%20investigaci%C3%B3n-1.pdf)

cuarenta años del único conflicto bélico que nuestro país vivenció en el siglo XX, trabajar en pos de salir del calendario. Ahora suena como una contradicción utilizar como detonante deconstruccionista un aniversario de año cero, los cuarenta. Por algo o mejor dicho cuando, debemos empezar.

Pero mientras escribo esto, también mis propias palabras me hacen ruido. En el desarrollo que como académico despliego a la investigación de la Cuestión Malvinas, propugno, siempre por formalizar otra deconstrucción necesaria<sup>13</sup>. La necesidad de saber discernir que: “La guerra de Malvinas es un hito fundamental en la construcción de la Cuestión Malvinas. Ahora, la Cuestión Malvinas no es únicamente la guerra de 1982”.

Este pensamiento, que puede sonar tan simple, muchas veces se complejiza para el desarrollo intelectual argentino tradicional, que conlleva a focalizarlo en ese hito y como consecuencia automáticamente genera un sinnúmero de producciones en materia académica e intelectual sobre la guerra de Malvinas. Y esto no escapa a la política exterior argentina. Solo basta con recorrer librerías y observar comparativamente qué se consume en materia de producciones bibliográficas o asistir a congresos de ciencias sociales y observar las temáticas abordadas en las investigaciones expuestas.

Generando un abordaje sobre el último punto del tercer *leitmotiv* referido al “consumo doméstico de las diversas comunidades argentinas (política, civil, intelectual, etc.)” nos referimos al modo en que la Cuestión Malvinas es elaborada, con ciertos condimentos, a forma de recetario para cada universo de comunidades imaginadas<sup>14</sup> en nuestra nación. Sin adentrarnos en profundidad en esta dimensión, buscaremos exponer el uso dado a Malvinas, como causa/gesta y como Cuestión, por parte de diversos actores en nuestro escenario doméstico.

Es conocido que la sociedad política argentina en sus tres niveles de gobierno, ha realizado un uso (y en varias ocasiones abuso) de la Cuestión Malvinas en las aristas vinculadas a los universos de los excombatientes y veteranos y en torno a cuestiones humanitarias. Sumado a ello, los dictámenes del calendario escolar que ya hemos referenciado, generalmente propulsan al actor político a generar un uso de Malvinas para el consumo doméstico y el abuso político partidario, el cual sin lugar a dudas se halla distante (hasta en dimensiones paralelas) del ideal de construir una Política de Estado como hemos referido anteriormente. Y de dicha dinámica no escapan otros actores, con múltiples y diversos objetivos, porque para que se despliegue esa ecuación de uso (y abuso) y consumo deben existir más de un actor... como ya hemos afirmado “para bailar el tango se necesitan dos”. Solo basta recordar, las construcciones discursivas orales y simbólicas del recientemente fallecido ex Presidente Carlos Menem

---

<sup>13</sup>Sobre este proceso entiendo que las generaciones más jóvenes de investigadores vinculados a Malvinas han iniciado un proceso muy auspicioso, con investigaciones disruptivas, desde otros focos, sumando herramientas multidisciplinares e incluso contradiciendo la liturgia tradicional malvinera. Con suma seguridad esto se da en la solidez de su formación e incluso por no ser herederos de preconceptos naturalizados en generaciones anteriores, ante las cuales en ocasiones me siento reflejado. Una deuda, con seguridad personal, que debo enfrentar.

<sup>14</sup> Para profundizar esta conceptualización, referimos al artículo del Dr. Leandro Enrique Sanchez “Terrae incognitae, comunidad imaginada... Malvinas” Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5897/pr.5897.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5897/pr.5897.pdf)

en la campaña electoral de 1989 donde “a sangre y fuego” prometía “recuperar las Malvinas” con poncho, patillas y facón estructurando el ambiente proselitista. Ya en su campaña de reelección de 1995, con todos los acuerdos de su primera gestión presidencial con el Reino Unido en plena ejecución “tomaba el compromiso de recuperar las islas para antes del año 2000” mediante un soberbio traje Armani. Para en el final de su segundo mandato en 1999 (con la reelección sepultada judicialmente), se anunció el regreso de argentinos continentales a las islas, por el acuerdo del 14 de julio de 1999, ambientado en el *spot* de “Menem lo hizo”. Ejemplos como el dado sobran (en mayor y menor gravedad) y en la mayoría de los actores (tanto en el oficialismo como en la oposición) de nuestra democracia reciente.

Por supuesto que como todo lo vinculado al escenario internacional, estas dinámicas referidas proyectan impactos en nuestra política exterior argentina.

## **Conclusiones preliminares...para no desfallecer en el intento de reflexionar**

Malvinas, para el lector que nos acompañó hasta este apartado, es hoy un nuevo objeto. Seguramente hayamos detonado una nueva mirada. Mirada dirigida no a un objeto sino a un universo. No buscamos cerrar un tema, sino justamente generar sobre la cuestión, nuevas lecturas, novedosos abordajes y profundas reflexiones, que nos lleven a intentar comprender Malvinas, en sus tres perfiles, como tema, como causa/gesta y/o como cuestión, advirtiendo que no es estanco sino que se constituye en una dinámica política, tanto doméstica como internacional, totalmente versátil y evolutiva. Abordar la Cuestión Malvinas académicamente en los ochenta o noventa, es incomparable con hacerlo en la actualidad y muchos menos sobre el escenario doméstico. Allí estoy convencido que radica el desafío intelectual que se nos presenta desde la política exterior argentina: en redescubrir Malvinas. En la mayor cantidad de sus aristas, constitutivas de aquel poliedro al cual referimos al iniciar este artículo. Reconociendo la incapacidad de poder abarcar todas, dadas su infinitud y las propias capacidades humanas.

Ahora bien, debemos sí destacar que en pos de generar un tratamiento académico, con las herramientas propias de la disciplina, muchas veces, como se dice coloquialmente, nos quedemos cortos. Es ahí donde el trabajo pluridisciplinar no solo es requerido como obligatorio, sino es una oportunidad para expandir esos horizontes limitantes.

Citando la idea de Andrés Malamud expuesta en su obra<sup>15</sup>:

El objetivo es mostrar la trastienda (...), entender el teatro de la política poniendo foco detrás del telón y, siempre que sea posible, dentro de los camarines. Porque al Titanic lo hundió un témpano del cual el 90% estaba bajo el agua, tenemos que cuidarnos de tomar lo visible por el todo. Para entender el mundo, y para cambiarlo, hay que aprender a mirar debajo de la superficie. Tomen aire, ahí vamos (Malamud, 2018, p.8).

---

<sup>15</sup>Malamud, Andrés (2018) “El oficio más antiguo del mundo: secretos, mentiras y belleza de la política”. Capital Intelectual. 2 Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.

Es por ello que hoy, para generar un proceso de profundo tratamiento de la cuestión, tanto en su faz internacional como en su escenario doméstico, es imprescindible no disociar uno del otro, porque ambos son constitutivos entre sí. Ambos se nutren uno del otro y poseen consecuencias directas de manera recíproca, muchas veces por los propios *leitmotivs* que hemos buscado advertir y deconstruir. Malvinas es un claro desafío para la comunidad académica e intelectual argentina, tanto porque nos atraviesa sentimental o ideológicamente y porque nos estimula y desafía en mucho, lo que otros temas no movilizan.

Aquellas preguntas iniciales que encabezan este artículo, quizás hayan tenido una respuesta, total o parcial, pero para iniciar el proceso de abordaje académico contundente hacia una política exterior constitutiva de una Política de Estado hacia Malvinas, debemos iniciar una deconstrucción, la cual hemos buscado dar ignición con el presente.

Ahora tomemos aire y sumerjamos, juntos, en este universo profundo que es la CUESTIÓN MALVINAS.

## Bibliografía

Aro, J.: “Plan Proyecto Humanitario: antecedentes, actualidad y proyecciones por Julio Aro. [junio 2020]. Laboratorio de Políticas Públicas hacia la Cuestión Malvinas. Secretaría de Extensión. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de La Plata. Youtube, 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=oeBLGdKoxCg>

Caillet Bois, R. (1952). *Las Islas Malvinas. Una tierra argentina*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.

Colacrai, M. y Lechini, G. (2015). Alfredo Bruno Bologna. *Revista Ciclos*, Año 26, Nro. 45, julio-diciembre. Disponible en: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1288/1943>.

Comité Internacional de la Cruz Roja (18 de marzo del 2021): Declaración conjunta del CICR, el Gobierno de la Argentina y el Gobierno del Reino Unido. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/islas-malvinas-falkland-islands-se-extiende-el-plan-humanitario-para-identificar-soldados>

Del Carril, B. (1975) *La Cuestión de las Malvinas*. Buenos Aires: Emecé

Di Giorgio, F. (2020). *La Cuestión Malvinas desde la Perspectiva de Género. Desafío Epistémico: Cuestionar el imperativo patriarcal dentro de la academia*. Laboratorio de Políticas Públicas hacia la Cuestión Malvinas Sec. Ext. JURSOC UNLP. Disponible en: [https://www.jursoc.unlp.edu.ar/images/banco\\_fotos/academica/Dossier%20de%20investigaci%C3%B3n-1.pdf](https://www.jursoc.unlp.edu.ar/images/banco_fotos/academica/Dossier%20de%20investigaci%C3%B3n-1.pdf)

Gomez, F. y Sanchez L. (2013). *La cuestión de Malvinas y el rol del Congreso: su construcción y abordaje. Análisis de la participación del Congreso de la Nación en el*

tratamiento hacia la cuestión Malvinas desde el retorno de la democracia, 1983 – 2011. Buenos Aires: Dunken.

Groussac, P. (1920). *Las Islas Malvinas*. Buenos Aires: Comisión Protectora de Bibliotecas Populares.

Infobae (5 de diciembre de 2017). Se fueron de viaje de egresados a Malvinas para entender mejor la historia y honrar a los caídos. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/gente/notas-de-tapa/2017/12/05/se-fueron-de-viaje-de-egresados-a-malvinas-para-entender-mejor-la-historia-y-honrar-a-loa-caidos/>

La Nación (13 de noviembre de 1997). Di Tella viajará a las Malvinas con otro pasaporte. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/di-tella-viajara-a-las-malvinas-con-otro-pasaporte-nid80670/>

La Nación (29 de junio de 2014). Viaje relámpago de Julio Cobos a las Islas Malvinas. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/viaje-relampago-del-julio-cobos-a-las-islas-malvinas-nid1705648/>

Malamud, Andrés (2018) *El oficio más antiguo del mundo: secretos, mentiras y belleza de la política*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Municipalidad de Ensenada (13 de octubre del 2017). Jóvenes ensenadenses en viaje a Malvinas. Disponible en: <http://www.ensenada.gov.ar/jovenes-ensenadenses-en-viaje-a-malvinas/>

Palacios, A. (1934). *Las Islas Malvinas. Archipiélago argentino*. Buenos Aires: Claridad

Palermo, V. (2007) *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*. Buenos Aires: Sudamericana.

Pignatelli, A. (18 de marzo del 2021) 30 años del primer viaje de familiares de caídos a Malvinas: emoción, rezos en tumbas desconocidas y el desahogo de llorar a sus muertos. *Diario Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2021/03/18/a-30-anos-del-primer-viaje-de-familiares-de-caidos-a-malvinas-emocion-rezos-en-tumbas-desconocidas-y-el-desahogo-de-llorar-a-sus-muertos/>

Puig, J. (1985). Malvinas: Tres años después. *Revista Nueva Sociedad* Nro.77 mayo-junio.

Sanchez, L. (2013). Terrae incognitae, comunidad imaginada... Malvinas” Cuestiones de Sociología (9), 313-317. *Memoria Académica*. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5897/pr.5897.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5897/pr.5897.pdf)

Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (s.f). Plan Proyecto Humanitario Malvinas. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/planhumanitariomalvinas>



Solari Yrigoyen, H. (1956) *Así son las Malvinas*. Buenos Aires: Hachette.  
\_\_\_\_\_ (1966) *Las Malvinas de hoy*. Buenos Aires: Oriente.  
\_\_\_\_\_ (1998) *Lo que no cuentan los ingleses*. Buenos Aires: El Ateneo.

Van Der Kooy, E.; Cardozo, O. y Kirschbaum, R. (1983). *Malvinas, la trama secreta*.  
Buenos Aires: Sudamericana.

## **Ejes para una política exterior de cara a los desafíos del Siglo XXI**

**Carlos Juárez Centeno\* y Gonzalo Ghiggino\*\***

**Resumen:** Advertimos que la compleja situación global está dada, no solo por las tensiones económico-comerciales y la crisis del multilateralismo, sino también por el grado de interconexión productiva como tecnológica. Este dilema dual (tensión e interconexión) agrava la situación, ya que por un lado se evidencia una falta de voluntad política para reducir el nivel de incertidumbre existente, mientras que por otra parte parece difícil retrotraer el nivel de integración global. Proponemos, por lo tanto, tres ejes que consideramos fundamentales para la futura Política Exterior Argentina, con el fin de orientarlos estratégicamente en el mundo que se aproxima y así, valerse pragmáticamente en el sistema internacional. Estos tres ejes, que tienen como premisa principal el fortalecimiento del multilateralismo, se basan en: primero, el fortalecimiento de la integración regional, segundo, la profundización de los vínculos con China, y tercero la defensa irrestricta de los derechos humanos.

**Palabras claves:** crisis, globalización, multilateralismo, política exterior, Estado.

**Title:** Axes for a foreign policy facing the challenges of the 21st century

**Abstract:** We notice that the complex global situation is given, not only by economic-commercial tensions and the crisis of multilateralism but also by the level of productive and technological interconnection. This dual dilemma (tension and interconnection) aggravates the situation since, on the one hand, there is a lack of political will to reduce the existing level of uncertainty; while on the other, it seems difficult to roll back the level of global integration. We propose, therefore, three axes that we consider fundamental for the future Argentine foreign policy, to orient them strategically in the world that is approaching and thus, to use the international system pragmatically. These three axes, whose main premise is the strengthening of multilateralism, are based on: first, the strengthening of regional integration, second, the deepening ties with China, and third, the unrestricted defense of human rights.

**Key words:** crisis, globalization, multilateralism, foreign policy, State.

**RECIBIDO:** 14 de marzo de 2021; **ACEPTADO:** 14 de mayo de 2021; **PUBLICADO:** 30 de julio de 2021

---

\* Director de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados-FCS-UNC. Profesor Titular Regular en las Facultades de Ciencias Sociales y de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigador Categoría 1. [cjuarezcenteno@gmail.com](mailto:cjuarezcenteno@gmail.com)

\*\* Doctor en Estudios Globales, Shanghai University. Centro de Estudios Avanzados-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Córdoba. [gonzaloghiggino@outlook.com](mailto:gonzaloghiggino@outlook.com)

## Fundamentación

Tanto la tensión como la interconexión, son productos de un mismo proceso, que es la globalización neoliberal, y que tuvo su período de auge desde 1991 hasta 2016. Este proceso globalizador no estuvo exento de problemas, y ya con la crisis financiera de 2008 comenzó a dar muestras de agotamiento. La falta de cambios y la insistencia en el mismo modelo llevaron a la crisis del orden internacional que se agravó con la pandemia del COVID-19 (Banco Mundial, 2020).

El cambio de orden, o al menos de época, ya es casi un hecho, y aunque no es sencillo vaticinar cómo será el mundo que nos espera en la post pandemia podemos al menos pronosticar un período de reconfiguración no exento de pujas y fricciones que se sumarán a las ya existentes. Dada la magnitud de la crisis se exigirán nuevas respuestas, entendemos que, serán los Estados los actores que por sus capacidades podrán articular algún intento de solución a esta pugna.

La globalización neoliberal se caracterizó por la movilidad de capitales, la transferencia tecnológica y la relocalización productiva, pero fundamentalmente por el crecimiento exponencial del poder financiero (Harvey, 2006). Como se dijo, esto generó una mayor interconexión pero al mismo tiempo produjo un desequilibrio entre los países y hacia adentro de ellos. Durante todo este período los principios de la globalización fueron el libre mercado, la desregulación, el achicamiento del Estado y la búsqueda de rentabilidad financiera. El resultado de estas políticas evidenció un debilitamiento de las capacidades estatales y un agudo proceso de desindustrialización.

Para el caso, un ejemplo paradigmático es el de los Estados Unidos, donde el proceso de desindustrialización y la consecuente pérdida de empleos generaron una brecha entre los sectores sociales. Esta brecha, que se manifiesta ideológicamente, exterioriza también una división entre las urbes costeras, beneficiadas por la globalización y el interior profundo que se ve perjudicado. En esa división, los sectores de derecha han logrado capitalizar este malestar del interior profundo, de manera tal que han hecho posible la elección de Donald Trump en 2016. Encontramos entonces dos facciones, entre sectores reaccionarios de derecha, que como se dijo, han sido capitalizados por el Partido Republicano y los sectores que se denominan “liberales” y que están representados por el Partido Demócrata. Sin embargo, más allá del cambio de gobierno en los Estados Unidos, el *establishment* anti chino no ha cedido y tanto la retórica como la política para “contener” a China continuará (Campbell y Sullivan, 2020).

Con este pronóstico parece difícil que las relaciones entre Estados Unidos y China se normalicen o vuelvan a su cauce, por lo que todo el sistema económico internacional continuará en crisis durante algunos años en la presente década. A esto debe sumarse las fricciones generadas por el avance del 5G y la postura de Washington sobre Beijing en asuntos de seguridad. Este complejo contexto global afecta tanto a los países desarrollados como a los emergentes.

Otro condicionante al que se enfrenta el nuevo escenario internacional, es el resurgimiento de los nacionalismos y el fortalecimiento de las autocracias. Este

problema afecta directamente a la Argentina ya que el principal aliado e histórico socio comercial, que es Brasil, está gobernado por un presidente de extrema derecha, ultra conservador y hasta con tintes neo-fascistas en términos ideológicos, pero, neoliberal en términos económicos. La llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia disparó nuevos desafíos a los ya existentes que impactaron tanto en la relación bilateral como en la supervivencia del Mercosur.

En este escenario, de crisis tanto regional como global, Estados Unidos y China serán los dos grandes *rule makers*, ya que forjarán el sistema internacional durante la primera parte del siglo XXI. Ambos actores tienen una relación directa con la Argentina. Uno por tratarse de la potencia que históricamente ha influenciado en la región, y el otro por ser la potencia ascendente con un peso económico decisivo para el futuro del país. Argentina no puede tener una mala relación con los Estados Unidos ni prescindir de China, por lo que el desafío será entender cómo funciona este nuevo mundo de tensiones y ver cuáles son los espacios de maniobra que le quedan.

### Tres ejes para la política exterior

Entendemos que la situación actual y venidera en el sistema internacional es por demás compleja. Pero lo más notable de los tiempos de cambios, no es solo la crisis del multilateralismo y la presencia de una potencia ascendente como China, sino también el cambio en el paradigma globalizador que ya no pasa por la relocalización productiva, la búsqueda del beneficio económico y la grosera especulación financiera. Esto lleva al replanteamiento de los principios conductores de la globalización futura, que estará marcada por la necesidad de garantizar la seguridad geopolítica y económica.

En este contexto, consideramos que la Argentina debe alcanzar la mayor seguridad posible en términos geopolíticos y económicos y esto puede traducirse en la búsqueda de una mayor autonomía (Tokatlian y Rusell, 2020). Pero la autonomía es muy difícil de conseguir en un país periférico *rule taker* de una región también periférica y con un débil y zigzagueante proceso de integración. Por lo tanto, Argentina debe tener en claro y lograr consensos básicos sobre la política exterior y la política económica, y entender que una necesita de la otra para tener éxito.

Dadas las necesidades urgentes del país y pensando en la post pandemia, a un plazo de 10 a 15 años, todas las energías en política exterior deben estar focalizadas a facilitar el desarrollo económico como a promover la defensa y efectiva consagración de los Derechos Humanos. Solo alcanzado el desarrollo económico, se podrá gozar de cierta autonomía relativa en el concierto internacional, en tanto que promoviendo los Derechos Humanos aportará a la construcción de un sistema internacional más justo que recupere y fortalezca los principios del multilateralismo.

### **Eje N° 1. Fortalecer los vínculos con Brasil, consolidar el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y recuperar la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)**

En el aspecto económico es claro que en el mundo, el entramado industrial es complejo y la Argentina corre en clara desventaja con otros países. Sin embargo, debe

seguir apostando por fortalecer los sectores productivos ya desarrollados y complementarlos con la industria. A su vez, y como prioridad en la política exterior, se debe avanzar en la articulación de políticas productivas con Brasil. Esto es complicado dado las diferencias de fondo señaladas con el actual gobierno brasileño. Aun así, y con diferencias sustanciales, debe procurarse que el sector productivo argentino se complemente con el brasileño y lograr consolidar un polo de desarrollo en el Mercosur y desde el bloque salir al mundo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). Entendemos que el bloque le da una mayor “escala” a los países miembros en el sistema internacional.

Más allá de las críticas que se ciernen sobre el Mercosur, éste logró el objetivo de fortalecer la paz en la Cuenca del Plata y alcanzó una integración productiva nunca antes vista en la región. Las dificultades por las que atraviesa el bloque se deben a la dependencia económica hacia otras regiones producto de la aún primarizada economía de sus integrantes y a la fuerte impronta presidencial que la caracteriza en su funcionamiento (Malamud, 2013). Subsanan estos problemas le permitirá al bloque avanzar más en la integración hacia adentro y salir al mundo en condiciones más ventajosas.

Estos dos problemas que afectan al bloque son, uno de carácter económico y el otro de carácter político. El primer problema puede subsanarse, como se argumenta, apostando aún más a la industrialización regional, si bien es entendible los alcances y límites de esta industrialización, puede intentarse en sectores concretos en los que existe potencial. Se puede idear un proceso de integración productiva que no solo se piense para el mercado intrarregional sino para el extra regional. Para esto, el diálogo entre distintos ministerios, los actores subnacionales y paraestatales como las cámaras empresariales y los distintos sectores productivos y académicos, apoyado y guiado por cancillería, resulta clave.

En cuanto al dilema político es fundamental el diálogo interinstitucional que se pueda dar entre los distintos partidos y fuerzas políticas. Esto facilitará compartir una agenda entre los distintos actores políticos dentro y fuera del gobierno como para pensar y diseñar un plan productivo a largo plazo. También, es importante promover una agenda común en el Parlasur y dotar de mayor entidad a las instituciones del bloque, lo que permitiría reducir el impacto generado por la conducción presidencialista que lo define.

Respecto al alcance regional de la política exterior, ésta debe apoyarse en los foros multilaterales como la CELAC y la UNASUR, y así revivir el diálogo que será fundamental en los años complejos que se avecinan. De esta manera, se podrá lograr al menos en materia de política exterior, coordinar un frente común en temas como Derechos Humanos, futuras pandemias, el calentamiento global, el posicionamiento ante las potencias como Estados Unidos y China, y definir una agenda del desarrollo regional para el siglo XXI.

Recuperar la UNASUR para poner en práctica sus "principios rectores" que son la "democracia", el "irrestringido respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados", los “derechos humanos”, la “paz” y la “reducción de las asimetrías” (UNASUR, 2012). También, más que nunca rescatar los otros objetivos por los cuales se ha trabajado en el bloque como erradicar la pobreza y el analfabetismo, el acceso



universal a los servicios de salud y seguridad social; fortalecer el diálogo político y asegurar un espacio de concertación para la integración; y una integración energética, de infraestructura, financiera, industrial y productiva. Asimismo, se debe fomentar en este marco de integración, la coordinación entre los organismos especializados de los Estados para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción y el tráfico de armas; para lo cual será necesaria la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados miembros.

Revitalizar la UNASUR en su conjunto debe ir de la mano de la recuperación y el fortalecimiento del Consejo de Defensa Suramericano como eje de articulación de la defensa regional, ya que robustecen el proceso de integración sudamericana y constituyen una herramienta positiva, necesaria y posible en el progreso de cooperación para el desarrollo en este sector. Así, la articulación de una defensa regional aportará un valioso rasgo de confianza en las relaciones bilaterales y colaborará en afianzar y destacar los elementos que nos identifican: semejanzas históricas, socioculturales, cercanías geográficas, problemáticas comunes y desafíos similares.

Por su parte, la CELAC representa un foro invaluable que congrega a todos los países de América Latina y el Caribe. Su fortalecimiento supone consolidar el multilateralismo en la región, lo que significa la búsqueda de soluciones a los problemas de nuestros países sin la injerencia de Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos (OEA). La necesidad de una organización que nos represente, y que genuinamente defienda los intereses de todos los latinoamericanos puede ser factible sólo a través de la CELAC.

## **Eje N° 2. Apuntalar la cooperación y el comercio con China a través de iniciativas globales como la Ruta de la Seda.**

Desde el aspecto comercial, productivo e inclusive el financiero, la iniciativa manifiesta la posición china ante la actual situación global y ofrece así otra alternativa a la hasta ayer hegemónica globalización financiera y de mercado autorregulado. De esta manera los países emergentes, encuentran una opción distinta que les permite sortear con menos riesgos los impactos de las tensiones y las crisis actuales.

En este orden Beijing ya se ha posicionado como la opción a la vieja globalización liberal. Xulio Ríos argumenta que China pretende desactivar los argumentos de sus primeros críticos mediante el impulso de una globalización alternativa que, además del comercio, considere otro tipo de variables como la infraestructura y la inversión productiva (Ríos, 2019). Un modelo diferente y con la capacidad de introducir cambios sustanciales en los paradigmas globalizadores de los países involucrados, de promover la libre elección del modelo de desarrollo, de replantear el papel del sector público y otros principios que, en conjunto, perfilan una dinámica global más equilibrada e incluyente que la resultante de la mundialización liberal.

¿Esto que implica? Para el caso específico de la Argentina asistimos a un cambio de poder global en el que el surgimiento de una nueva potencia como China significa la oportunidad, no solo de posicionarse como socio comercial sino también de insertarse en el escenario internacional aprovechando el multilateralismo que la nueva potencia promueve y de ese modo debilitar el poder económico concentrado y estrechamente

vinculado a la globalización liberal, que caracteriza al sistema económico-productivo argentino.

Lo más destacado es, sin dudas, el retorno del Estado que garantiza entonces una globalización productivista e inclusiva al tiempo que debilita al viejo paradigma liberal-financiero y excluyente. Este cambio en el sistema internacional y el liderazgo chino representa una oportunidad para la Argentina ya que encarna la posibilidad de reformular las prioridades como país. El fortalecimiento del aparato estatal y el rol de las instituciones aparecen como necesarios en este contexto para el éxito de las políticas, sobre todo en materia económica y de inserción internacional.

Claro que esto presenta desafíos, pero dependerá de la Argentina aprovechar el contexto, y deberemos precavernos de los riesgos que implicaría esta relación. Por ello, revalorizar el sur global a través del multilateralismo es, a pesar de su crisis, la vía más estable para Argentina y el Mercosur en lo económico, y tanto la UNASUR como la CELAC en lo político, de tener una voz en un mundo que se presenta cada vez más hostil. La decadencia de occidente, como el resurgimiento y los objetivos globales de China, deben ser un referente para entrever cómo será, al menos en parte, lo que en el concierto internacional se aproxima.

### **Eje N° 3. Afianzar el multilateralismo regional y global con el fin de promover una política activa en defensa de los Derechos Humanos**

A nivel internacional y desde la región, la Argentina debe promover activamente el respeto por los Derechos Humanos. Es necesario un nuevo multilateralismo que refunde una sociedad internacional globalizada más democrática y promoviendo la cooperación internacional, que plasme el imperativo categórico de fundarse en valores que preserven la existencia humana y el planeta que nos cobija, respetuosa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Juárez Centeno, 2020).

Aquí, tanto la CELAC como la UNASUR pueden y deben jugar un papel clave y tender puentes con países que celosamente defiendan los principios de los Derechos Humanos a nivel internacional, así como el Estado de Derecho hacia adentro de sus fronteras. Por ello es imprescindible discutir una alianza tanto con México dentro de la CELAC, como con la Unión Europea que busque promover una política activa en los foros internacionales como el G20, el G77 y las Naciones Unidas.

La búsqueda de la paz y el diálogo junto con el estricto respeto de los Derechos Humanos es una vía para apaciguar las tensiones y favorecer el consenso entre las naciones en un momento caracterizado tanto por las diferencias ideológicas como por la falta de acuerdos políticos. La alarmante falta de reacción de líderes internacionales ante el resurgir de las derechas fascistas deja como único interlocutor en esta línea de análisis y planteos, al papa Francisco quien denuncia que los acontecimientos actuales se asemejan alarmantemente al de un siglo atrás con el debilitamiento de las democracias y el avance del totalitarismo (Forbes, 15 de Noviembre de 2019).

Algunos líderes globales de peso van en la dirección contraria y la respuesta a estas urgencias solo pueden venir de aquellos líderes firmemente comprometidos con la democracia. La Argentina ha hecho bandera con la defensa de los Derechos Humanos en su política exterior y es un país con una voz autorizada en estos temas (Ministerio de

Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2020). Por ello, es oportuno forjar una alianza que resista los cambios políticos que se avecinan y promueva firmemente los valores democráticos, el Estado de derecho y el respeto por la integridad humana.

No obstante, se debe tener un concepto global de los DDHH. Entendemos que estos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de ningún tipo (Juárez Centeno, 2001; Peces Barba, 1993).

Hoy se necesitan acuerdos sobre el cuidado estricto del medioambiente ya que la humanidad está moralmente obligada a dejar a las generaciones futuras un ambiente sano que genere una mejor calidad de vida. Puesto que el cambio climático y la sobreexplotación de los recursos no renovables, es un riesgo tan letal como cualquier guerra, y no hay chances de que la humanidad progrese y mejore su calidad de vida. Se debe promover por lo tanto, que el fin económico no sea el único motivador de las relaciones entre países y/o personas.

Buscar permanentemente que los países promuevan como universales los derechos a la educación, la vivienda y al trabajo digno. En este último punto se reafirma el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de las Naciones Unidas. Este pacto promueve y protege el derecho a trabajar en unas condiciones justas y favorables; el derecho a la protección social, a un nivel de vida adecuado y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a la educación y a gozar de los beneficios derivados de la libertad cultural y el progreso científico (ONU, s.f).

Enarbolando estos valores a través de una política exterior que se apoye en el multilateralismo, es que puede generarse un cambio de paradigma en el sistema internacional, donde el ser humano sea el eje central de toda política. Los tiempos de cambios que estamos transitando, producto de la crisis profunda en la gobernanza global, ofrecen una oportunidad para apuntalar estas políticas. Desde el Sur global y en alianza con países centrales que comparten los mismos valores se puede forjar una globalización donde el multilateralismo y la solidaridad marquen el rumbo.

## Bibliografía

Banco Mundial (8 de junio de 2020). La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

Campbell K. y Sullivan J. (2019). Competition Without Catastrophe, *Foreign Affairs*, Vol. 98, N° 5, pp. 96-110.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. *Documento de Trabajo*

Forbes (15 de noviembre de 2019). Papa Francisco alerta sobre el retorno de emblemas y conductas nazis. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/papa-francisco-alerta-sobre-el-retorno-de-emblemas-y-conductas-nazis/>

Harvey, D. (2006). Neo-Liberalism as Creative Destruction. *Geografiska Annaler*, Series B, Human Geography Vol. 88, No. 2, Geography and Power, the Power of Geography.

Juárez Centeno, C. (2001). Derechos Humanos: Aportes al debate de su fundamentación. En: *Derecho de Prensa. Publicación del Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba*. N. 8. Septiembre de 2001.

\_\_\_\_\_ (2020). ¿De qué hablamos cuando hablamos de globalización? Interrogantes sobre el escenario internacional actual en época de pandemia. En Toribio Dantas, A. y Toribio Brítez Lemos, M. (Comp.) *Livro 15 anos do NUCLEAS*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ. Pp. 51-59.

Malamud, A. (2013). “El Mercosur: misión cumplida”, *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, pp. 275-282

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (s.f) Derechos Humanos. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-externor/derechos-humanos#:~:text=En%20lo%20que%20respecta%20el,goce%20de%20los%20derechos%20humanos>.

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (s.f). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (s.f). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Peces-Barba Martínez, G. (1993). Derecho y Derechos Fundamentales. *Colección El Derecho y la Justicia*. Número 32. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Ríos, X. (2019). China: ¿otra globalización? *Revista Comercio Exterior*, Número 15, México. Disponible en: <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=505&t=china-otra-globalizacion>

Tokatlian J. y Rusell, R. (2020). Autonomía relacional. En Figuras, E y Alvarez, S. (Ed.) *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas*. Buenos Aires: Aridana Editores, pp 82-85.

Unión de Naciones Suramericanas (s.f). Sitio web. Disponible en: <http://www.unasursg.org/>

## Reseña:

# Cómo los superhéroes explican el mundo. Cine, comics y política internacional

**Mariano Turzi**

Buenos Aires: Capital Intelectual. 2020. 140 páginas.

Lucía Candelaria Baraldi\*

*Cómo los superhéroes explican el mundo. Cine, comics y política internacional*, de Mariano Turzi (2020), aparece en el ecosistema editorial como el eslabón necesario para tender un puente entre las producciones académicas propias del campo de las Relaciones Internacionales y el público general. Y es que al preguntarnos por la existencia de una figura paroxística de la cultura popular con la que todos los lectores puedan encontrar identificación, sólo cabe pensar en la imagen del superhéroe. Pues bien, Turzi lo reconoce con sagacidad y se propone explicar grandes tópicos de la disciplina mediante la comparativa con protagonistas y antagonistas de reconocidos cómics y películas.

Bien podría decirse que la contribución que efectúa este libro es significativa en dos sentidos: por un lado, realiza un enorme aporte para aquellos que se dedican al estudio de la dimensión política de la cultura, al mismo tiempo que abre una puerta para quienes no están instruidos en la materia y se ven interesados en ella.

El libro se estructura en cuatro capítulos, que permiten un recorrido organizado a través del análisis de casos a partir de aspectos técnicos propios del campo.

“Visiones de rayos: las teorías” inaugura el primer capítulo, y tal como lo indica el título, propone un repaso de las corrientes teóricas más importantes de las Relaciones Internacionales estableciendo comparativas rigurosas con protagonistas de célebres cómics. Los paralelismos se configuran a través de una delicada selección de caracteres y aspectos nucleares de las escuelas más importantes; se parangona al liberalismo con la *Justice Society of America*, al realismo con Bruce Wayne, al constructivismo con Harvey Dent y, por último, al marxismo con Red Son.

El segundo capítulo, “Los multiversos: la estructura mundial”, identifica cuatro tópicos indispensables para pensar la estructura mundial: el orden del sistema internacional (donde la hegemonía norteamericana se corporiza en Superman), la globalización (representada en Flash), la revolución digital (ilustrada en Cyborg) y los organismos internacionales (retratados en la telaraña de Spiderman).

“Por qué luchamos: los temas globales” titula al tercer capítulo, donde se tematizan los asuntos más relevantes del escenario internacional. Las guerras, la

---

\* Estudiante avanzada de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Córdoba. Correo: [luciacandelariabaraldi@gmail.com](mailto:luciacandelariabaraldi@gmail.com)



desigualdad, los problemas que suscitan las migraciones masivas, los refugiados y el cambio climático son los temas que encabezan la agenda pública, y que exigen ser resueltos. Turzi, bebe de la actualidad y dedica las líneas de este capítulo a exponer con datos los dilemas que, naturalmente, brotan cuando se discuten los problemas globales.

En el último capítulo, “Los actores: superhéroes, superpotencias y subpotencias”, el análisis de casos se vuelca sobre los cuatro actores estatales de mayor envergadura, siendo estos, Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea. Con un enfoque más centrado en los roles que ejercen cada uno, Turzi intenta señalar las luces y sombras que los modelan. Además, el autor ensaya un apartado especial referido a América Latina, donde indaga sobre las escuelas teóricas predominantes en la región y los temas que ellas problematizan.

Las últimas páginas del libro se dedican a dar cuenta del impacto que tuvo la pandemia del virus COVID-19 en el escenario internacional, y cómo influyó en la ya tensa relación entre Pekín y Washington. Quizás este es el capítulo que denota más actualidad, lo cual ineludiblemente lo convierte en el mayor blanco de críticas. Sin embargo, el autor no profundiza demasiado y tampoco emprende el arriesgado camino que representa dar explicaciones sobre el futuro porvenir.

Cierto es, exigirle a este libro que las comparativas comprendan todos los matices y personajes existentes es un despropósito porque justamente, la minuciosa selección de las temáticas y de los superhéroes evidencian que las comparaciones no fueron forzadas sino que son el resultado de un trabajo muy cuidado y respetuoso con la disciplina.

Mariano Turzi, logra con destreza el equilibrio justo entre el contenido teórico que ofrece y las ejemplificaciones de las que se nutre para retratar el análisis que intenta plasmar. Esto sustentado en un robusto y diverso cuerpo bibliográfico compuesto por grandes teóricos de las ciencias sociales. Ciertamente, esta obra aparece como un útil recurso, tanto para aquellos que son ajenos a las relaciones internacionales, como para quienes cargan años de estudio en sus espaldas pues *Cómo los superhéroes explican el mundo* resulta una lectura amena pero rigurosa que cumple con la pretensión originaria del autor: entretener y difundir.

## Reseña:

# Los condicionantes internos de la política exterior: Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales

**María Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld (Coordinadores)**

Buenos Aires: Teseo Press. 2020. 438 páginas.

María Paula Mareco\*

Una de las áreas menos indagadas en los estudios sobre política exterior latinoamericana es aquella que vincula los factores domésticos con las relaciones internacionales. De hacerlo, se suele proponer una mirada institucionalista, centrándose en el Poder Ejecutivo y Cancillería, pero desconociendo la marcada - y compleja - incidencia de otras variables internas sobre la política exterior de los Estados. La obra de Míguez y Morgenfeld justamente busca ahondar en estas aguas poco exploradas.

El libro se trata de una compilación, en el marco de dos proyectos de investigación dirigidos por los autores entre 2015 y 2020. Se busca en estas páginas, a través de una perspectiva histórica, explorar la intrincada combinación de factores que inciden sobre el diseño e implementación de una política exterior, y en consecuencia, de un patrón de inserción internacional. El tono de la obra es marcadamente latinoamericanista, propugnando una perspectiva en miras del desarrollo autónomo de nuestras naciones, y cuestionando la dependencia estructural que limita a la región.

La primera sección da cuenta de los debates teóricos y propuestas metodológicas subyacentes al análisis de los condicionantes internos de la política exterior. Inaugura la sección un texto de María Cecilia Míguez, compiladora del libro y experta en Relaciones Internacionales e Historia Política Argentina. Allí enumera, describe y también problematiza ciertas dimensiones nacionales con impacto en la política exterior de un Estado, lo cual realiza en función de la cualidad estructural de dependientes que subsiste para los países latinoamericanos.

Como segundo capítulo encontramos el texto de Leandro Sánchez, quien se pregunta por la capacidad de agencia de los movimientos sociales en la política internacional. La noción de agencia introduce un elemento foráneo al *mainstream* de las Relaciones Internacionales, ya que suele ser una presunción analítica. Al preguntarse sobre la agencia y su relación con la estructura, el autor echa luz sobre fenómenos que permanecían ocultos en ese presupuesto.

Las perspectivas teóricas y metodológicas plasmadas al inicio son puestas en funcionamiento en la segunda sección de esta obra, que compila artículos de diversa casuística. En el capítulo que inaugura esta sección, Roberto García y Martín Girona se acercan al fuerte impacto que tuvo la Revolución Cubana en la política exterior del Uruguay entre 1959 y 1964. La tardía ruptura del país con Cuba se entiende según los

---

\* Licenciada en Ciencia Política (UBA). Ayudante del Seminario de Política Exterior Argentina en el Siglo XXI (UBA). Fue voluntaria en la Secretaría Académica del CARI. Actualmente se desempeña en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. [mpaulamareco@yahoo.com.ar](mailto:mpaulamareco@yahoo.com.ar)

autores, por dos grandes factores internos: por un lado la fuerte solidaridad con la causa cubana que exhibieron los movimientos sociales uruguayos; y por el otro el costo que significaría para el país -en el marco de una crisis económica y social - el rompimiento con un socio comercial muy relevante para la colocación de las carnes uruguayas.

El cuarto capítulo de la compilación está dedicado a los modelos de desarrollo impulsados por las dictaduras de Brasil y Argentina en el período 1964-1973, y las políticas exteriores adoptadas en consecuencia. Su autor, Agustín Crivelli, toma la perspectiva metodológica de Mario Rapoport, la cual postula la existencia de un vínculo entre el tipo de desarrollo nacional y la política exterior. Si bien hay similitudes importantes entre ambos regímenes en cuanto al modelo económico y la composición del bloque en el poder, es en las ideas y creencias que guían la toma de decisiones que emerge la mayor diferencia entre los proyectos autoritarios.

En el quinto capítulo María Florencia Delpino junto a María Cecilia Míguez toman como objeto de estudio las revistas especializadas en Relaciones Internacionales, en el marco del clima de ideas vivido en la Argentina en 1975. Toman a la Revista Argentina de Relaciones Internacionales y la Revista Geopolítica y sostienen que las ideas son una expresión de las relaciones sociales, no necesariamente mecánicas ni unívocas. Pero no por ello dejan de reconocer su anclaje en procesos materiales e históricos.

El autor del sexto capítulo, Julián Kan, indaga en la relación entre el empresariado industrial de Argentina y el gobierno de Carlos Saúl Menem en el marco de las negociaciones por el Acta de Buenos Aires, piedra angular del MERCOSUR. Aunque en apariencia un acuerdo regional es de carácter intergubernamental, el autor demuestra que entran también en juego intereses sectoriales domésticos. Tal fue el caso de uniones y cámaras industriales argentinas durante la negociación del Acta de Buenos Aires.

El séptimo capítulo está dedicado a los condicionantes internos del endeudamiento externo generado durante la presidencia de Mauricio Macri. Su autora, Noemí Brenta, sostiene que esta política de deuda se trata de una reversión del “proyecto neoliberal, de acumulación rentística y financiera” ya implementado en ocasiones anteriores en el país.

La compilación continúa con un capítulo dedicado a la presencia china en América Latina, y los vínculos con grupos económicos que la incentivan. Rubén Laufer advierte sobre los riesgos de dejarse tentar por soluciones mágicas a limitantes estructurales de la región, ya que cualquier propuesta que no cuestione las viejas estructuras económico-sociales y de poder, no contribuirá a otra cosa que la perpetuación de la dependencia histórica de América Latina.

Se suma como noveno capítulo un texto en portugués de la autoría de Luiz Augusto Estrella Faria dedicado a la exploración en las raíces internas de la política externa de Brasil en el siglo XXI. Sus lineamientos oscilan entre la autonomía y la dependencia como pilares de la inserción internacional del país; y emanan fundamentalmente de los acuerdos vigentes en cada coyuntura, de acuerdo a su respectivo equilibrio en los conflictos de interés de las fuerzas internas.

En el siguiente texto Andrés Musacchio realiza un análisis preliminar del acuerdo anunciado en julio de 2019 entre la Unión Europea y el Mercosur. El autor sintetiza los

elementos que determinan una relación desarrollo - subdesarrollo y plantea caminos posibles para el desarrollo de las fuerzas productivas de países similares a los miembros del Mercosur. Finalmente, contrasta su propuesta con ciertos elementos controvertidos del acuerdo y su posible impacto.

Para el undécimo capítulo, es Leandro Morgenfeld – co compilador del libro y experto en las relaciones entre los Estados Unidos y la Argentina - quien escribe sobre la resistencia social generada ante la política exterior aperturista practicada durante el gobierno de Mauricio Macri. Tanto la Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (2017), como la Cumbre Presidencial del G20 (2018), hitos de la política exterior de ese gobierno, no estuvieron exentos de polémica; muy por el contrario, según el autor encontraron una firme resistencia social y política.

Finalmente, el último capítulo de la obra es un ensayo de interpretación dedicado a las relaciones entre Brasil y los Estados Unidos durante el gobierno de Jair Bolsonaro a cargo de Carlos Eduardo Vidigal. La orientación económica liberal del gobierno prioriza una aproximación significativa con la postura estadounidense, y este alineamiento es el eje estructurador del total de la política externa brasileña, según su autor.

Como se puede apreciar, los casos que abarcan esta compilación son amplios y variados, y resultan excelentes ejemplos de distintas configuraciones entre determinantes internos para las políticas exteriores de los países del Cono Sur retratados. Movimientos sociales, grupos económicos, posturas académicas e intelectuales, esquemas productivos, son algunos de los actores y variables propias del ámbito doméstico que estas páginas retratan como incidentes en las relaciones exteriores. Se trata de una obra valiosa por abordar la temática con dos estrategias diversas; por un lado, la primera sección realiza una brillante síntesis teórica sobre la materia, y se trata de textos fundamentales para quien desee iniciarse en la temática, o para quien busque cimentar sus bases teóricas. Por otro lado, la segunda sección encuentra su riqueza en lo amplio de su alcance. Su casuística variada - en tiempos, espacios, temáticas y disciplinas - resulta un buen acompañamiento y aplicación práctica de los principios plasmados al inicio de la obra. Una obra para apreciar y ejercitar la transversalidad en las Ciencias Sociales.