

# EL TRAZO FINO DE LAS RELACIONES BILATERALES DE ARGENTINA EN SUDAMÉRICA<sup>1</sup>

## *The thin line of the bilateral relations of Argentina in South America*

Roberto Miranda<sup>2</sup>

*Universidad Nacional de Rosario*

*Rosario, Argentina*

*robertoxmiranda@yahoo.com.ar*

Vol. XIII, n° 22, 2015, 67-81

Fecha de recepción: 17 de marzo de 2015

Fecha de aceptación: 26 de junio de 2015

Versión final: 28 de julio de 2015

RESUMEN. En este siglo la preferencia de Argentina por Sudamérica fue una de las características de su relación con el mundo. Uno de los propósitos ha sido el de integrarse a la subregión para tener presencia internacional. De manera que el objetivo de este trabajo es el de analizar las acciones llevadas a cabo por su política exterior para cumplir con el mencionado propósito. Al respecto consideramos que en las relaciones bilaterales con los países sudamericanos hubo una contrariedad. Argentina sobrevaloró el vínculo con algunos

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación en marcha en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina), denominado "Argentina como potencia media: la cuestión de su poder internacional", S/N, desarrollado entre 2014-2015.

<sup>2</sup> Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. Profesor, Política Internacional Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesor, maestría en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

de estos países y lo subvaloró con otros, lo cual puso de manifiesto que su política exterior en el subcontinente fue selectiva.

*Palabras clave:* Argentina, Sudamérica, política exterior, relaciones bilaterales

**ABSTRACT.** In this century the preference of Argentina in South America was one of the characteristics of her relationship with the world. One of the aims has been to be integrated to the subregion to have international presence. So that the objective of this work is to analyze the actions carried out by its foreign policy to comply with the above-mentioned purpose. We believe that in the bilateral relations with South American countries there was a setback. Argentina overstated the link with some of these countries and undervalued with others, which revealed that its foreign policy in the subcontinent was selective.

*Keywords:* Argentina, South America, foreign policy, bilateral relations

## Introducción

En este siglo la preferencia de Argentina por Sudamérica fue una de las características de su relación con el mundo. Uno de los motivos ha sido el de integrarse a la subregión para tener presencia internacional. Hubo razones políticas y económicas muy fuertes que empujaron al país a concentrar gran parte de su consideración e interés en la mencionada región, la cual transitó por una transformación notable tratándose de un espacio periférico. Esta transformación se debió a la generosidad de los cambios sucedidos en el contexto internacional, tanto desde el punto de vista comercial como diplomático. Por otra parte, los regionalismos, como consecuencia de la globalización, fortalecieron la trascendencia mundial de los países de menor desarrollo. Argentina se acopló a esta tendencia y colaboró, claramente, con el orden, la estabilidad y el crecimiento sudamericano. De manera que el país, a través de tal contribución, fue configurando una política específica para la región.

El vínculo con Brasil fue decisivo en la mencionada configuración, cuyo objetivo principal era la integración. Por ejemplo, el compromiso de Argentina con el Mercosur (Mercado Común del Sur) fue una muestra más que evidente de aquél objetivo. Lo mismo se puede decir con respecto al aporte político que hizo Argentina a la formación de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas). Detrás del apoyo irrestricto a estos procesos de integración regional, y a otros no propiamente sudamericanos, estaba presente la vocación neoinstitucionalista del gobierno argentino (Miranda, 2009: 92). Justamente uno de los rasgos del gobierno fue el haber manejado su agenda externa a través de una política multilateral (Simonoff, 2009: 84). De manera que la integración impulsada por Argentina, en gran medida, estuvo focalizada por su interés en medios multilaterales.

Curiosamente no extendió su objetivo por la integración regional hacia todo el arco de países sudamericanos. Felipe De la Balze (2010: 133,138) señala que Argentina “hizo poco para desarrollar una integración intensa y fructífera con el vecindario”, por ejemplo a través de Bolivia, Paraguay y Uruguay. Por su parte Miguel Torres (2013: 119) analiza que para Argentina en el presente siglo, si bien el escenario regional tuvo un significado político que complementó la dimensión comercial, “los desencuentros y la inacción superaron a las expectativas iniciales” pregonadas desde el discurso gubernamental, el cual postulaba buenas relaciones con todos los países sudamericanos. Al respecto Elsa Llenderozas (2011) entiende que la apuesta de Argentina por el Mercosur y la región estuvo mucho más en la retórica que en la práctica. Precisamente es observable que cuando se estudia la política de integración de Argentina, suele ponerse el énfasis en la coincidencia que tuvo con Brasil y soslayarse la relación de esta política con otros países (Cepik y Pergher, 2012).

De manera que Argentina decidió privilegiar la integración regional a través de espacios multilaterales, y en menor medida mediante las relaciones bilaterales con los países sudamericanos. Pero estas relaciones bilaterales no tuvieron la misma intensidad para todos los países sudamericanos porque el gobierno argentino aplicó una política selectiva, lo cual significó sobrevalorar a algunos de estos países y subvalorar a otros. La coyuntura tuvo que ver bastante con la valoración realizada. Vale tener en cuenta lo señalado por Fred Halliday (2006) en cuanto la coyuntura ha pasado a ser un factor mucho más fundamental en los análisis de las relaciones internacionales que en el pasado por el carácter dinámico, vertiginoso y cambiante de estas relaciones. En consonancia con esta observación, James Rosenau (1969, 1997) considera que las políticas exteriores han dejado de ser rígidas porque, inexorablemente, deben “adaptarse” a las circunstancias y oportunidades del contexto internacional. De modo que los decisores de política exterior, en base a la coyuntura, suelen “construir” una valoración para todas y cada una de las interacciones en la que se involucra el país.

Argentina, por la coyuntura y sus interlocutores, tuvo una intensa actividad internacional con Brasil, Chile y Venezuela, no así por ejemplo con Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. Obviamente que la magnitud de Brasil era incomparable con la de cualquier otro país de la región, lo cual convertía a tal actor internacional en diferente y atractivo. No por magnitud pero si por necesidades comunes, Chile y Venezuela formaron parte del centro de las relaciones exteriores de Argentina. Pero en términos de integración, que ha sido una tendencia profunda de la política exterior argentina desde la redemocratización, también otros países sudamericanos fueron proporcionalmente importantes para consolidar esta tendencia, y sin embargo para ellos tal política impulsó solo una moderada actividad internacional.

La variable económica, principalmente comercial, jugó un papel primordial en la coyuntura de las relaciones bilaterales de Argentina con los países sudamericanos. En los casos en los cuales la actividad internacional fue intensa, la variable comercial se sostuvo gracias a las relaciones políticas, a excepción del vínculo con

Chile en el que tales relaciones no fueron estables y debilitaron el intercambio económico, como luego analizaremos. Por su parte, en los casos en los cuales Argentina tuvo una moderada actividad internacional, la variable económico-comercial —a pesar de su creciente gravitación— no fue apuntalada sistemáticamente por las relaciones políticas, según desarrollaremos a continuación.

## Las alianzas

La actividad internacional impulsada por Argentina con Brasil tiene un origen y evolución cuyo desarrollo superaría largamente la intención del presente trabajo. Sin embargo, a partir del concepto de permisibilidad internacional de Helio Jaguaribe (1979: 97), podemos subrayar las condiciones más importantes que en este siglo animaron la relación entre ambos países. Por ejemplo Argentina en *default*, reforzó el vínculo con su vecino para eludir la marginación internacional y la severidad del sistema financiero global conducido por Estados Unidos. Esta alianza fue una condición clave que morigeró los riesgos externos a los que se vio expuesta Argentina por su fragilidad institucional y económica.

La cultura de amistad que ambos países supieron sostener favoreció a Argentina en sus relaciones internacionales, entre otras cosas, porque frente al mundo demostraba que la resolución de su situación financiera involucraba al ámbito sudamericano que podía ser víctima del efecto contagio. Asimismo destacamos que Argentina, por un lado se encolumnó detrás del diseño estratégico del proyecto sudamericano de Brasil, y por el otro subordinó su economía a la de su vecino para no solo escalar en el crecimiento, sino también para aumentar la capacidad exportadora de manufactura industrial<sup>3</sup>.

Sin embargo, la alianza con Brasil no fue la única condición externa de Argentina para su permisibilidad internacional. Los lazos con Chile y Venezuela también fueron importantes. De la misma manera que Brasil, Chile tuvo mucho que ver con la economía argentina, en este caso a través de sus inversiones en industria y servicios, como así también mediante el intercambio comercial. En todo momento la balanza fue muy superavitaria para Argentina, y Chile se ubicó en el tercer lugar de los países que le compraban mercancías, después de Brasil y China. Por otra parte, Brasil y Chile, en una medida considerable, fueron responsables de la presencia internacional de Argentina gracias a que ambos países le aseguraron la condición externa, y al mismo tiempo le facilitaron la condición interna apoyando la recuperación de la economía nacional. Al respecto debemos subrayar que el vínculo con uno y otro vecino no fue novedad del presente siglo. Eran vínculos estructurales heredados del pasado reciente de Argentina, los cuales le fueron beneficiosos en la primera década de la presente centuria.

Argentina no podía desatender las relaciones económicas con Brasil y Chile dada la situación en la que se encontraba en los primeros años de este siglo. Pero la

---

<sup>3</sup> Sobre la subordinación de la economía argentina a la brasileña, ver Marta Bekerman y Federico Dulcich (2014).

atención sobre esas relaciones arrojó resultados diferentes. Por un lado Argentina, después de consolidarse económica e institucionalmente, no supo reestructurar la relación con Brasil para reducir el nivel de dependencia comercial que tenía con tal país, y de este modo evitar el costo de carácter político que significó acompañar el proyecto sudamericano impuesto por su vecino. Argentina no abandonó este cauce.

Por otro lado, no percibió o no quiso percibir que Chile cada vez importaba menos productos argentinos y cada vez volcaba más sus capitales hacia Brasil, descuidando la importancia que había tenido como comprador e inversionista. Las diferentes tensiones que hubo entre Argentina y Chile en el marco de la muy buena integración bilateral, tuvieron que ver con el descuido del gobierno argentino. De manera que a pesar de haber privilegiado la integración con Brasil y Chile, el paso de los años de la primera década de este siglo, puso en evidencia que Argentina sobrevaloró el vínculo con uno y lo subvaloró con otro. La relación bilateral con Chile claramente se fue diluyendo, sobre todo a partir de 2004, lo cual al gobierno argentino pareció no preocuparlo.

En cambio su inquietud estuvo puesta en el vínculo con Venezuela, lo cual se reflejó en la intensidad cobrada por la relación bilateral, que por otra parte fue inédita. Un vínculo que se acentuó a partir de 2005, y mediante el cual Venezuela se transformó en un socio económico y también político. La mayor parte de las importaciones venezolanas provenientes de Argentina estuvo concentrada en bienes industrializados, en manufactura basada en recursos naturales como en manufactura con tecnología media (Berrettoni, 2013:34,38). Para Argentina esto fue valioso no solo porque desde 2004 aumentó considerablemente sus exportaciones hacia el país caribeño inaugurando una balanza comercial bastante superavitaria, sino también porque la producción de aquellos bienes formó parte del estímulo a la pequeña y mediana empresa nacional. Asimismo la relación con Venezuela fue providencial porque —entre otras cuestiones— este país compró bonos argentinos no negociables en el mercado mundial.

Por otra parte, Venezuela fue un socio político porque a pedido de Argentina accedió a formar parte del Mercosur, y porque la diplomacia presidencial de Hugo Chávez apoyó a Buenos Aires cuando la situación internacional lo ameritaba. A pesar de que Argentina no integró el Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), ni suscribió el Socialismo del siglo XXI de Chávez, las relaciones interestatales entre ambos países se sostuvieron sobre la base de las relaciones interpersonales de Néstor Kirchner y Cristina Fernández con el líder bolivariano.

La combinación entre las necesidades de Argentina y las aspiraciones de Chávez para su proyecto antisistémico, fundamentó el crecimiento de la relación entre ambos países. En base a esta combinación, el gobierno argentino creyó que el lazo con Venezuela podía ser decisivo para que la política regional no quedara librada al liderazgo brasileño. Como Venezuela a partir de 2008 comenzó a depender cada vez más de Brasil, la mencionada expectativa terminó por desmoronarse. Sin embargo, Argentina siguió sobrevalorando la relación con Venezuela, porque entendió que la combinación de sus necesidades y las aspiraciones de

Chávez estaba aún vigente, y que tal combinación era apropiada para reforzar sus diferencias con el gobierno norteamericano en algunos temas, como así también para cuestionar a los medios multilaterales de crédito. La deferencia puesta por Argentina a su relación con Venezuela fue palmariamente diferente a la brindada a otros países sudamericanos.

## Las diferencias con socios del Mercosur

Argentina no le prestó atención a las relaciones bilaterales con Paraguay y Uruguay, lo cual fue muy extraño tratándose de dos países que eran Estados Partes del Mercosur, como así también vecinos. Al mismo tiempo resultaba inexplicable la desatención en vista de que el comercio con Paraguay y Uruguay le había arrojado a Argentina un saldo favorable en el período 2000-2011<sup>4</sup>. Paraguay y Uruguay fueron destinos diversificados en cuanto a productos, destacándose las manufacturas no basadas en recursos naturales. En 2011 Uruguay fue el tercer destino de manufactura de origen industrial y Paraguay el quinto, representando el 5,7% y el 3,6% respectivamente del total de las exportaciones argentinas de MOI (manufactura de origen industrial) por país<sup>5</sup>. Sin embargo, el crecimiento anual promedio de las exportaciones argentinas para uno y otro socio comercial en la década 2001-02 versus 2011-12, fue de alrededor del 12% por debajo del crecimiento experimentado con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Berrettoni, 2013: 32). Precisamente la participación argentina en las importaciones tanto de Paraguay como de Uruguay fue decreciente. Con Paraguay tal participación, entre 2000 y 2011, descendió del 24% al 14% del total de las importaciones de este país, mientras que China desplazó finalmente a Argentina del segundo lugar como proveedor de Uruguay.

La caída exportadora de Argentina hacia Paraguay contrastó con el crecimiento de las ventas realizadas por China y Brasil a este país, los cuales pasaron a ser primero y segundo abastecedor del mercado paraguayo. Entre 2006 y 2011 la tasa de crecimiento de los envíos argentinos a Paraguay fue del 1,3%, mientras que la del país asiático del 1,8% y la brasileña del 2,1%. A pesar de ser un destino diversificado en cuanto a productos, las exportaciones argentinas a Paraguay en 2011 se concentraron en combustibles y lubricantes que representaron el 35% del total de lo vendido, dejando lejos el 10% del segundo producto exportado que

---

<sup>4</sup> Los datos sobre Paraguay corresponden al *Informe de Comercio Exterior del Paraguay* del Centro de Importadores del Paraguay, enero-diciembre 2011/2012. Según *Foco Aladi. Oportunidades comerciales Argentina-Paraguay*, N<sup>o</sup> OC.AR.08/10, en el intercambio comercial entre ambos países, en 2007 y 2008 Argentina compró a Paraguay más de lo que le vendió registrándose, de este modo, un saldo negativo luego revertido.

<sup>5</sup> Datos obtenidos de la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, *Análisis del Comercio Exterior Argentino en 2011. Reflexiones para favorecer la producción nacional*, junio 2012.

eran sustancias alimenticias. En cambio la mayor parte de la provisión brasileña al mercado paraguayo estuvo centrada en manufactura de origen industrial<sup>6</sup>.

Algo similar sucedió en la relación comercial de Argentina con Uruguay. En este caso la diversificación por productos en las exportaciones argentinas fue notable, por ejemplo en 2011 los envíos se repartieron proporcionalmente entre insecticidas, vehículos para el transporte de mercancías, automóviles, abonos minerales o químicos nitrogenados y medicamentos. Sin embargo, China se transformó en un competidor de Argentina por el mercado uruguayo. Por un lado porque los precios en dólares de mercancías provenientes de Argentina crecieron significativamente con respecto a los enviados por el país asiático. Por otro lado porque este país no solo aumentó sus ventas de aparatos y materiales electrónicos y de máquinas y aparatos mecánicos, sino también de automóviles para turismo y materiales plásticos, productos que Argentina había sido abastecedora.

Las relaciones políticas con Paraguay y Uruguay no ayudaron a Argentina a frenar la disminución de su participación en el comercio exterior de ambos países. Con Paraguay hubo una relación distante entre 2000 y 2007 basada en el bajo perfil y la indiferencia mutua (Tini, 2008: 197-198). Con la llegada de Fernando Lugo al gobierno en agosto de 2008, después de 61 años de hegemonía del Partido Colorado a través de regímenes autoritarios y democráticos, se inició una etapa de mayor acercamiento entre ambos países en el marco del interés regional que Paraguay había comenzado a promover con la presidencia de Nicanor Duarte Frutos (Arce, 2011: 112-113). No obstante, la agenda bilateral estuvo cargada de cuestiones que de un modo u otro generaban tensión, como la parálisis de los trabajos en torno a la Hidrovía Paraguay-Paraná, el reparto equitativo de caudales del Río Pilcomayo y el tema de la deuda de Yacyretá y la prestación de sus servicios de electricidad, por citar algunas.

El vacío que produjo Argentina al desatender su vínculo con Paraguay fue ocupado por Brasil. El mejor testimonio de la consolidación brasileño-paraguaya fue la Declaración Conjunta de julio de 2009, a través de la cual ambos países decidieron fomentar cadenas productivas, construir el poliducto Paranaguá-Asunción y aumentar el flujo de inversiones y de turistas, por mencionar algunos tópicos acordados<sup>7</sup>. Se sostiene que detrás de la solidez de la relación bilateral, los capitales brasileños han estado buscando el control de la tierra y energía paraguaya en un esquema de “desarrollo capitalista subimperialista” (Vuyk, 2013: 25-26). En verdad ha sido notoria la conexión económica de Paraguay con Brasil, lo cual se reflejó –por ejemplo– en el crecimiento de este país como abastecedor de manufacturas. En 2006 Brasil participó del 21% del total de las importaciones paraguayas, ascendiendo en 2011 al 26%, en ambos casos detrás de China, concentrando

<sup>6</sup> *Informe de Comercio Exterior del Paraguay* del Centro de Importadores del Paraguay, enero-diciembre 2011/2012.

<sup>7</sup> Ver, comentario del embajador Eduardo dos Santos publicado en *Diario La Nación*, “El 2011 y la relación Brasil-Paraguay”, Asunción, 4 de diciembre de 2011. (Consultado: 12/17/2011). Disponible en: [www.itamaraty.com.br](http://www.itamaraty.com.br).



brasileños y chinos más de la mitad de lo que compró Paraguay en este último año<sup>8</sup>.

Por otra parte, Argentina, si bien no tuvo una relación distante con Uruguay como la había tenido con Paraguay, la relación fue conflictiva y de mutua desconfianza. En cambio Brasil, del mismo modo que con Paraguay, estrechó su relación con Uruguay en materia de desarrollo comercial e inversiones logrando un mayor acercamiento a sus intereses, después de que este país tuvo una larga historia de “lógica pendular” entre sus dos únicos vecinos (Autores Varios, 2010: 10). Una de las controversias, de carácter intermitente, han sido las restricciones de Argentina al ingreso de productos uruguayos, sobre todo de los relacionados con el sector industrial del país oriental que, de manera indirecta, afectó las inversiones en el mismo. El número de restricciones comenzó en 2001, y creció en los últimos años de la década, lo cual se vio reflejado en una baja de las exportaciones uruguayas al mercado argentino. Desde la academia oriental se afirma que las medidas protectionistas de Argentina violaron normas comunitarias del Mercosur (Bartesaghi, 2012: 21). Por su parte el canciller uruguayo, Luis Almagro, tuvo una expresión representativa del comercio bilateral entre Argentina y Uruguay al caratularlo de “características casi esquizofrénicas”<sup>9</sup>.

Pero la mayor controversia fue el conflicto ambiental por la puesta en funcionamiento en territorio uruguayo de la pastera Botnia luego UPM, lo cual repercutió fuertemente en las relaciones diplomáticas entre ambos países provocando un gran deterioro político en el bilateralismo. Fue un daño significativo en el vínculo interestatal hasta el punto que la llegada del Frente Amplio al gobierno uruguayo a principios de 2005, contrariamente a lo esperado, no modificó la situación ni siquiera a través del presidente José Mujica cuando asumió en 2010, de buena relación interpersonal con la presidenta Cristina Fernández<sup>10</sup>. Fue un daño significativo porque el estado de conflictividad superó a la misma cuestión ambiental, y pasó a ser recurrente en la dinámica bilateral a través de roces y tensiones, como por ejemplo en el tema del dragado del Canal Martín García. De algún modo la continuidad de la política exterior uruguaya tuvo que ver con aquella dinámica<sup>11</sup>. Así como Argentina no le prestó atención a la relación con Paraguay, al vínculo con Uruguay le restó relevancia, y abiertamente este vínculo fue perdiendo densidad.

---

<sup>8</sup> *Informe de Comercio Exterior del Paraguay* del Centro de Importadores del Paraguay, enero-diciembre 2011/2012.

<sup>9</sup> Ver, Diario *El País*, “El Mercosur no le acerca soluciones a la gente, no es eficaz”, Montevideo, 7 de abril de 2012.

<sup>10</sup> Ver, análisis del economista José Quijano publicado en *Semanario Voces*, “La política exterior de Uruguay desde 1985 hasta la fecha: algunos aspectos relevantes”, Montevideo, 15 de junio de 2014.

<sup>11</sup> Carlos Malamud afirma que sobre la política exterior uruguaya incidió, en parte, el hecho de que entre Kirchner y Tabaré Vázquez, entre este y Cristina y entre ella y Mujica, hubo “poca química personal”, y que algo tuvieron que ver “los fuertes sentimientos antiperonistas de la izquierda uruguaya”. Ver, “Las difíciles relaciones argentino-uruguayas”. (Consultado: 9/4/2013). Disponible en [www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)



## Los que decidieron reactivar el vínculo político

Argentina tampoco le prestó atención a las relaciones bilaterales con Colombia y Perú, a pesar del importante crecimiento del intercambio comercial que experimentó con ambos países. Precisamente tal crecimiento fue independiente del curso de las relaciones políticas que Argentina tuvo con estos actores, puesto que estas relaciones durante varios años y por diferentes motivos, estuvieron lejos de ser buenas. Con Colombia hubo una relación incómoda a nivel presidencial entre Kirchner y Álvaro Uribe. Tanto el fuerte acercamiento de Argentina a Venezuela, como el alineamiento de Colombia con Estados Unidos, formaron parte de un clima que osciló entre la indiferencia y la contrariedad. Ambos presidentes coincidieron –tácitamente– en no revertir tal clima. Distinta fue la situación con Perú, pues desde la guerra del Cenepa en 1995, hubo un distanciamiento provocado por Argentina al vender ilegalmente armas a Ecuador, episodio que Lima no pudo digerir. Este hecho trascendió lo circunstancial, y por dieciséis años perduró el malestar diplomático peruano<sup>12</sup>.

Pero tanto Colombia como Perú decidieron modificar sus respectivas posiciones en torno al bilateralismo que tenían con Argentina en busca de una mayor cooperación entre ambos. Colombia lo hizo a partir del giro de política exterior impulsado por Juan Manuel Santos una vez que asumió la presidencia en 2010. Según algunos académicos, los ocho años de gobierno uriberista estuvieron marcados por una agenda de securitización apoyada en la *estadounidización* de la política exterior con acento parroquialista (González Arana, 2004: 281; Carvajal, 2006: 145-147). Esto implicó un desapego de la región, por lo tanto las relaciones bilaterales con la mayor parte de los países sudamericanos tuvieron bajo perfil (Tickner, 2007; Ardila y Amado, 2009). Precisamente el vínculo con Argentina no era la excepción, pero se agregaba el hecho de que “existía una acumulación de molestias entre los presidentes Uribe y Kirchner” (Ramírez, 2011: 84). De algún modo ambos, desde perspectivas distintas, ideologizaron las relaciones interestatales y bajo este signo se desarrollaron las relaciones bilaterales.

Santos, en cambio, apostó a la región promoviendo una política de cooperación a través de acercamientos y alianzas. Justamente buscó no confrontar con los países sudamericanos iniciando la recomposición y fortalecimiento de las relaciones políticas (Ardila, 2012; Duarte García, 2012). Miró a Sudamérica con pretensiones de transformar a Colombia en una potencia regional (Pastrana y Vera, 2013). Por otra parte, volcó la política exterior hacia un ejercicio pragmático priorizando los asuntos económicos (Garay, 2011: 67; Vargas-Alzate, Sosa y Rodríguez, 2012: 262, 269). Al mismo tiempo trató de darle continuidad al esquema económico de su antecesor, el cual firmó numerosos tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica. La diligencia de Santos de reactivar las relaciones bilaterales con Argentina fue muy clara cuando en agosto de 2011 visitó

---

<sup>12</sup> Se debe tener en cuenta que Argentina era uno de los países garante de la paz entre Perú y Ecuador, de acuerdo al protocolo de 1942.

Buenos Aires y firmó con Cristina Fernández un Memorándum de Entendimiento y diversos acuerdos de cooperación. De esta forma, fue Colombia quien generó la posibilidad de relanzar el vínculo, y Argentina terminó por aceptar tal intención.

Lo mismo sucedió con Perú, aunque a través de otras características. Argentina no estuvo en la agenda externa de Perú mientras este país consolidaba su crecimiento económico y afianzaba su relación con Brasil. Durante su segunda presidencia, Alan García apoyó tal crecimiento robusteciendo el modelo de los noventa y dándole continuidad a la firma de numerosos tratados de libre comercio (Fairlie, 2009: 28-29). Por otra parte impulsó el refuerzo del eje Lima-Brasilia, lo cual fue muy buscado por el presidente peruano (Durand, 2009; Shifter, 2011: 2). Numerosas reuniones de García con el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva en las cuales rubricaron distintos memorándum de entendimiento y acuerdos diversos, profundizaron la alianza estratégica entre ambos países que había sido inaugurada en abril de 2003 con el gobierno de Alejandro Toledo. Esta preferencia peruana por Brasil, en gran parte, respondió a la practicidad desplegada por García (Olano y Martínez, 2010: 67-68). Tal practicidad hizo que el presidente peruano decidiera dar por superado el malestar por la actitud argentina durante la guerra del Cenepa, y en consecuencia reactivó el vínculo bilateral a nivel político que Cristina Fernández finalmente consintió.

## Coyuntura y acciones

Como hemos señalado en la Introducción a este trabajo, la coyuntura internacional tuvo que ver bastante con la decisión de Argentina de estrechar las relaciones bilaterales con Brasil y Venezuela. Si bien con el país vecino Argentina tenía un vínculo estructural, las circunstancias del presente siglo la llevaron a consolidar este vínculo hasta por encima de las afinidades políticas que había entre los gobiernos de ambos países. Una de las circunstancias estuvo relacionada con el ascenso de Brasil como potencia regional y su impacto en Sudamérica, reconocido por varios países céntricos bajo el *status* de jugador global. La razón fue que esa condición brasileña catapultó a Sudamérica hacia el ámbito mundial, lo cual indirectamente favoreció a la mayor parte de los países de la subregión, y de este modo Argentina asimiló el creciente poder internacional de Brasil. También absorbió otra revelación de principios de siglo, como fue el poder internacional de Venezuela gracias a su papel de potencia energética por los altos precios del petróleo.

Los lazos con la potencia regional y con la potencia energética, le permitieron a Argentina imaginar escenarios conjuntos a través de los cuales creía posible un ejercicio asociado de poder. La adscripción al enfoque neoinstitucionalista periférico que postula el logro de la autonomía mediante una “estrategia de regionalización”, pareció ser la orientación del gobierno argentino principalmente apoyada en Brasil<sup>13</sup>. Precisamente a pesar de la resistencia de Argentina a la crea-

<sup>13</sup> Una de las expresiones del enfoque neoinstitucionalista periférico es el de Roberto Russell y Juan Tokatlian (2001). A nuestro entender la obtención de la autonomía le compete di-

ción de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004, después en 2008 se entusiasmó con UNASUR a sabiendas de que esta estructura había sido promovida por Brasil como potencia regional. En apariencia esto no le importó al gobierno argentino, porque en ese momento idealizaba la construcción de un poder sudamericano, homogéneo y armónico.

Algo similar vislumbró con Venezuela que, sin acompañarla en la prédica latinoamericanista del Alba, igualmente daba por válido el proyecto político de Chávez como “estrategia de regionalización” para obtener autonomía. En última instancia, más allá de la competencia de esquemas integracionistas que había entre Brasil y Venezuela, como asimismo del bilateralismo que Argentina tenía con cada uno, su pretensión fue articular un poder compartido basado en el eje Brasilia-Buenos Aires-Caracas, lo cual demostraba que la sobrevaloración realizada sobre ambos países no había sido casual.

Las relaciones con países “no potencias”, como han sido los casos de Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, también le podrían haber permitido a Argentina imaginar escenarios conjuntos destinados a asociar poder, y de este modo obtener autonomía a través de una “estrategia de regionalización”<sup>14</sup>. Más aún, tales relaciones no solo le planteaban la oportunidad de compartir poder, también le proponían la posibilidad y el desafío de administrar poder propio sobre esos países “no potencias”. Argentina había logrado cierto poder material, de base económica, y cierta aproximación a algunos aspectos de lo que se conoce como poder blando, o bien como poder político<sup>15</sup>. En esa coyuntura contaba con las condiciones necesarias para fortalecer una “estrategia de regionalización”, precisamente vigorizando las estructuras bilaterales con Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. Sin embargo, no fue así.

A pesar de tener la capacidad de hacer, por contar con cierto poder, Argentina no tuvo iniciativa para revertir situaciones enojosas o conflictivas con los mencionados países, y en consecuencia ensamblar —entre otras cuestiones— las relaciones políticas y comerciales. La ausencia de iniciativa implicó descartar la oportunidad de determinar la agenda de cada una de las relaciones bilaterales. Fue una forma de restarle fuerza a la política exterior considerando la coyuntura<sup>16</sup>.

En otras palabras, significó abandonar la posibilidad de conducir el juego de la interdependencia asimétrica como lo conceptualizan Robert Keohane y

---

rectamente al estado periférico, más allá de los medios o estrategias que utilice. Coincidimos con Francisco Gil Villegas (1989: 670) en que la autonomía es una forma de ejercicio de poder que se alcanza o fortalece en la medida en que se elimine o reduzca la dependencia del país.

<sup>14</sup> El concepto de “no potencia” se apoya en los trabajos de Daniel Flemes y Thorsten Wojzewski (2011) y Mourad Chabbi e Yves-Heng Lim (2013).

<sup>15</sup> De los desarrollos teóricos de Joseph Nye (2004) y Brantly Womack (2005), destacamos los valores relacionados con la democracia y los derechos humanos como principales pilares de la promoción argentina en el mundo.

<sup>16</sup> La falta de una iniciativa apoyada en cierto poder con que se cuenta, contraría toda política exterior que busca autonomía para su país. Siguiendo a Juan Carlos Puig (1980: 149), significa renunciar a “la máxima capacidad de decisión propia” a la que puede aspirar un país periférico “teniendo en cuenta los condicionantes objetivos del mundo real”.

Joseph Nye (1988), por un lado con dos países mercosureanos, y por el otro con dos países de la CAN (Comunidad Andina de Naciones), y al mismo tiempo de la Alianza del Pacífico. Por encima de las pertenencias institucionales de estos países, vale subrayar que los mismos tenían interés manifiesto en reencauzar el vínculo con Argentina porque los respectivos comercios bilaterales así lo ponían de evidencia. En cambio el gobierno argentino estimó que con esos países probablemente no tenía margen para enhebrar un poder compartido, lo cual fue muy claro al desinteresarse de las relaciones políticas denotando su subvaloración sobre tales países.

## Conclusión

Para Argentina el espacio sudamericano fue una prioridad de su política exterior. Apostó a la integración regional y apoyó fuertemente al multilateralismo. Creyó en el poder compartido que se gesta mediante el multilateralismo para tener presencia internacional. Si bien cifró sus expectativas en la expansión y profundización del Mercosur, la devaluación política del mismo por el encumbramiento institucional de UNASUR pareció no preocuparle al gobierno argentino, a pesar de la impronta brasileña ligada a esta estructura. De algún modo entendió que UNASUR se iba a transformar en un ámbito de poder y por lo tanto ventajoso, consumando de esta forma lo que el Mercosur finalmente no logró concretar en términos políticos. El gobierno argentino percibió Sudamérica desde la óptica unificadora del multilateralismo, y así asumió el compromiso con la subregión a través de su política exterior.

Tal compromiso fue distinto al que tuvo en las relaciones bilaterales que llevó a cabo con los países sudamericanos. En efecto, en el conjunto de tales relaciones registró una contrariedad. Sobrevaloró el vínculo con algunos países y lo subvaloró con otros. Tanto el refuerzo que realizó en torno a la alianza heredada con Brasil, como la que conformó con Venezuela, dan cuenta de objetivos muy diferentes a los que tuvo en los bilateralismos con Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. El gobierno argentino concibió que el ejercicio de poder compartido era posible solo a través de países etiquetados de potencia (uno regional, otro energética), y no así a través de países rotulados de “no potencia” como los mencionados anteriormente, a pesar de las muy buenas relaciones comerciales que tenía con cada uno de estos.

La contrariedad expuesta por Argentina a través de sus relaciones bilaterales con los países sudamericanos, no fue solo la expresión práctica de una política selectiva, también significó resignar la posibilidad de desarrollar una estrategia de poder propio. Concentró sus objetivos en actores representativos de una cuota de gravitación internacional y de una expectativa de mercado. Pero soslayó considerar que en un caso ahondaba dependencia y en otro creaba las condiciones para ello. No era lo mismo con los países “no potencias” que, si bien carecían de peso internacional y constituían mercados de menor magnitud, configuraban una

alternativa de interdependencia absolutamente favorable en cuanto al reparto de “los efectos de costos recíprocos”. Progresar a través de esta alternativa no era descartar las alianzas con potencias, implicaba evitar la esterilidad del uso selectivo de la política exterior para enhebrar relaciones bilaterales.

## Referencias bibliográficas

- Arce, L. (2011). En la búsqueda de una estrategia global: La política externa del Paraguay. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 11, 105-127.
- Autores varios (2010) *Argentina-Uruguay. Desafíos de la integración fronteriza*. Buenos Aires: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
- Ardila, M. (2012). Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. *Papel Político*, 1, 293-319.
- Ardila, M. y Amado, J. (2009). Continuidades y cambios en las relaciones de Colombia con sus países vecinos: 2008-2009, año crítico con Ecuador y Venezuela. *Oasis*, 14, 55-70.
- Bartesaghi, I. (2012). Las relaciones comerciales entre Uruguay y Argentina en un contexto de políticas proteccionistas. *Espacio Industrial*, 294, 21-15.
- Bekerman, M. y Dulcich, F. (2014) La inserción internacional de Argentina y su dependencia comercial con Brasil, *Boletín Informativo Techint*, mayo-agosto 2014, 344, 53-68.
- Berrettoni, D. (2013). América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional. *Revista Argentina de Economía Internacional*, 2, 17-40.
- Carvajal, L. (2006). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *Oasis*, 11, 135-149.
- Cepik, M. y Pergher, N. (2012). A política de integração regional entre 2003 e 2011. *Revista Conjuntura Austral*, 9-10, 15-30.
- Chabbi, M. y Lim, Y. (2013). Équilibres régionaux et stratégies des non-puissances Les cas du Golfe et de l'Asie du Sud-Est. *Études Internationales*, 2, 227-249.
- De la Balze, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios Internacionales*, 166, 121-140.
- Duarte García, J. (2012). La Unión Europea dentro del giro de la política exterior colombiana. *Papel Político*, 2, 679-706.
- Durand, F. (2009). El eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas). *Nueva Sociedad*, 219, 113-126.
- Fairlie, A. (2009). *La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Perú*. Winnipeg, Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable.
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2011). Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 1, 1-27.
- Garay, J. (2011). La política de inserción internacional de Colombia. *Nueva Sociedad*, 231, 66-78.

- Gil Villegas, F. (1989). El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica. *Foro Internacional*, 116, 662-692.
- González Arana, R. (2004). La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación. *Investigación y Desarrollo*, 2, 258-285.
- Halliday, F. (2006). *Las Relaciones Internacionales y sus debates*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 46, 91-130.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988) *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Llenderozas, E. (2011). La política exterior de los gobiernos kirchneristas. En Malamud, A. y De Luca, M. (coord.) *La política en tiempos de los Kirchner* (pp.251-261). Buenos Aires: Eudeba.
- Miranda, R. (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Revista Enfoques*, 17, 85-103.
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The Jeans to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Olano, A. y Martínez, A. (2010). Perú y el multilateralismo dependiente. *Comentario Internacional*, 9, 62-70.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2013). Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada en Suramérica y de un mundo multipolar emergente. *Papel Político*, 2, 613-650.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 231, 79-95.
- Rosenau, J. (1969). *Linkage politics; essays on the convergence of nacional and internacional systems*. New York: The Free Press.
- (1997) *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2001). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *PostData*, 7, 71-92.
- Shifter, M. (2011). Humala y la política exterior: ¿más continuidad que cambio? *Argumentos*, 3.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *Confines*, 10, 71-86.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Tini, N. (2008). La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay. *Relaciones Internacionales*, 34, 197-221.
- Torres, M. (2013). Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación. *Ciencia Política*, 15, 107-135.

- Vargas-Alzate, L., Sosa, S. y Rodríguez, J. (2012). El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Colombia Internacional*, 76, 259-292.
- Vuyk, C. (2013). *Subimperialismo brasilero y la dependencia paraguaya: análisis de la situación actual*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Womack, B. (2005). Dancing Alone: A Hard Look at Soft Power. *Japan Focus*, november 16, [www.japanfocus.org](http://www.japanfocus.org).