



Instituto de
Relaciones
Internacionales



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Maestría en Relaciones Internacionales
Selección de trabajos de estudiantes
(2018-2019)

Facundo Agrelo

Celina Manso

Pablo Andrés Francini

Francisco Castaño

Paula Zaragoza

Vicente Teruggi

Raphael Fernandes Vieira

Dulce Daniela Chaves (Presentación)

Nueva Serie **Documentos de Trabajo**

Documentos de Trabajo Nº 20 – Abril 2020

ISSN 2344-956X

Publicación de Actualización Continua, del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
Calle 48, Nº 582, piso 5º. La Plata, Provincia de Buenos Aires.
iri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar



Licencia creative commons

Esta publicación se realiza bajo una licencia Creative Commons

CC BY-NC-ND 3.0

Datos Bibliográficos

Indice

Presentación de la publicación

Sobre los/as autores/as

Introducción

Argelia, Angola y Nigeria durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015): de la política por impulsos al impulso de una política

Facundo Agrelo

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER - RASGOS ESTRUCTURALES
ÁFRICA Y LA ARGENTINA: CONSIDERACIONES PRELIMINARES
¿DE LA POLÍTICA POR IMPULSOS AL IMPULSO DE UNA POLÍTICA?
“LOS OLVIDADOS”: HITOS ALCANZADOS DURANTE EL SEGUNDO MANDATO DE CRISTINA FERNÁNDEZ CON PAÍSES NO-TRADICIONALES DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN A ÁFRICA: EL PADEX, DE LA POLÍTICA POR IMPULSO AL IMPULSO DE UNA POLÍTICA
REFLEXIONES FINALES
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Gestión de la Cooperación Sur-Sur en los procesos de integración regional de América Latina. Los casos de la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza del Pacífico

Celina Manso

Introducción

Capítulo 1: Primera aproximación

Capítulo 2: La Cooperación Sur- Sur Regional en América Latina 2013-2015.

- CAN
- MERCOSUR
- UNASUR
- AP

Capítulo 3: Los espacios de gestión de la Cooperación Sur-Sur en la CAN, UNASUR, MERCOSUR y AP tras la adopción de la Agenda 2030 y su puesta en marcha en 2016.

- CAN
- MERCOSUR
- UNASUR
- AP

Conclusiones

Bibliografía

- Documentos

- Páginas web
- Acrónimos

La Política Exterior Argentina en materia de integración regional. Análisis de la política integracionista especialmente durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015)

Pablo Andrés Francini

Introducción

- La problemática de la inserción internacional

1.- Primer Gobierno de Néstor Kirchner (2003 – 2007)

- 1.1 Contexto Interno
- 1.2 Contexto Regional
- 1.3 Contexto Internacional

2.- Primer Gobierno de Cristina Fernández Kirchner (2008 – 2011)

- 2.1 Contexto Interno
- 2.2 Contexto Regional
- 2.3 Contexto Internacional

3.- Segundo Gobierno de Cristina Fernández Kirchner (2012 – 2015)

- 3.1 Contexto Interno
- 3.2 Contexto Regional
- 3.3 Contexto Internacional

Conclusión

Bibliografía

De la divergencia a la convergencia argentino-brasileña. Un análisis de las raíces del Mercosur desde la interdependencia compleja

Francisco Castaño

Introducción

Marco teórico

Una historia de rivalidades

- Convergencias y divergencias a partir de la segunda posguerra
- Las disputas en torno a la utilización de los ríos de la cuenca del Plata en los '60 y '70

El impulso democrático de los '80 hacia la convergencia subregional

Interpretación fáctica a partir de la base teórica

Conclusión

Referencias bibliográficas

La reconfiguración de la relación Guyana-Venezuela en torno al Esequibo

Paula Zaragoza

Introducción

Marco teórico

Etapa colonial: la proyección del equilibrio de poder europeo en la región suramericana

Etapa pos-colonial: la consolidación del reclamo del Esequibo por la vía pacífica

La re-significación del conflicto en torno a un recurso natural estratégico

Un nuevo instrumento, ¿nuevas soluciones?

Conclusión

Bibliografía

Argentina, Turquía y America Latina. Hacia una integración estratégica

Vicente L. Teruggi

APROXIMACION AL VÍNCULO ESTRATEGICO
ASPECTO ECONÓMICO DE LA RELACIÓN
TURQUÍA Y AMERICA LATINA, SOCIOS ESTRATÉGICOS
CONCLUSIONES
BIBLIOGRAFIA

La búsqueda por la autonomía: la política exterior de los gobiernos de Kubitschek, Quadros y Goulart

Raphael Fernandes Vieira

Introducción
Juscelino Kubitschek (1956-1961)
Jânio Quadros (1961) y João Goulart (1961-1964)
La relación entre el escenario interno y la política exterior
Consideraciones finales
Bibliografía

Presentación de la publicación

La Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) se dicta desde el año 1987 en forma ininterrumpida, con el objetivo primordial de ofrecer un ámbito de formación y reflexión en el estudio de las Relaciones Internacionales, desde una perspectiva que abarca las dimensiones política, económica, social y jurídica.

En este sentido, y como parte de esta trayectoria la carrera ha sido recategorizada por Resolución 285/10 de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) con la máxima categoría: "A" (Excelente), lo cual le ha implicado en forma permanente el desafío de ofrecer canales de perfeccionamiento para los alumnos y los egresados y difundir de esta manera sus logros.

Para cumplir parte de estos fines la Maestría brinda la posibilidad de acceder a tutorías, participación en congresos, seminarios y charlas, pasantías en instituciones con las que el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) posee convenio y toda actividad de extensión que se realice, además de la posibilidad de formar parte de los Departamentos y Centros de Estudios y de las publicaciones que realice el Instituto.

En esta oportunidad, presentamos una nueva edición de la serie "Selección de Trabajos de la Maestría en Relaciones Internacionales", en la cual se han incluido los trabajos más sobresalientes de las asignaturas optativas correspondientes al plan de estudios de la carrera durante los años 2018 y 2019. Asimismo, se destaca la labor del Comité de Redacción integrado por los siguientes docentes de la Maestría: Patricia Kreibohm, Norberto Consani, Diego Buffa, Laura Bogado Bordázar, Alejandro Simonoff, Elsa Llenderozas y Paulo Botta, quienes asistieron y orientaron a los alumnos en sus creaciones. Y el trabajo de la investigadora Dulce Daniela Chaves, quien ha realizado la actividad de coordinación de la presente publicación.

Mag. Laura Lucía Bogado Bordázar

Secretaria académica Maestría en Relaciones Internacionales

IRI-UNLP

Sobre los/as autores/as

Facundo Agustín Agrelo

Abogado. Finalizó el curso de formación permanente en el Instituto Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Maestrando de la Maestría en Relaciones Internacionales, IRI- UNLP.

Celina S. Manso

Abogada (UNLP), maestranda en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), secretaria del Departamento de Europa y miembro del Departamento de Cooperación (IRI-UNLP). Auxiliar docente interina de Derecho Internacional Público, cátedra 2 (Jursoc-UNLP). Es asistente de investigación del área de Gobernanza del Centro de Pensamiento Estratégico Internacional (Cepei), y secretaria administrativa del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNLP).

Pablo Andrés Francini

Abogado. Escribano. Matriculado en el Colegio de Abogados de la ciudad de La Plata y en ejercicio de la profesión liberal en estudio jurídico propio y asociado especializado en Derecho Previsional. Maestrando en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Colaborador docente en la Comisión 2 de Derecho Social, Cátedra 1, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Expositor en cursos y jornadas, especialmente enfocadas a la Seguridad Social.

Francisco Castaño

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA), alumno de la Maestría en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP), miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI-UNLP) y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP). Se desempeña como pasante en el Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales (OREI) de la UNLP y como analista internacional en medios de La Plata, Balcarce y Córdoba.

Paula Zaragoza

Licenciada en Ciencia Política por la UBA, con más de diez años de experiencia profesional en el ámbito interno e internacional. Desempeñó funciones en el Ministerio de Defensa de Argentina entre los años 2009 y 2013, y en el Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR, entre 2013 y 2019. Especialista en Política Internacional, Defensa y Género. Maestranda en Relaciones Internacionales del IRI-UNLP.

Vicente L. Teruggi

Politólogo por la Universidad Católica de La Plata, actualmente es candidato a magíster en Relaciones Internacionales por la UNLP, e integrante del Centro de Estudios Chinos de la misma universidad. Realizó cursos de posgrado sobre Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública en la Universidad de San Andrés y Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en el Colegio Público de Abogados de Capital Federal. Es becario de la Fundación Konrad Adenauer, el gobierno de Taiwán, el Instituto Confucio junto con Xi'an International Studies University (XISU), Japan International Cooperation Center (JICE) y el Ministerio de Cultura, Turismo y Relaciones Exteriores de Turquía. Como profesional, cuenta con más de diez años de experiencia en el asesoramiento político, parlamentario y comunicacional en el ámbito del Congreso de la Nación, labor que ha desempeñado junto a varios parlamentarios.

Raphael Fernandes Vieira

Licenciado en Relaciones Internacionales (Uni-BH/ Brasil). Maestrando en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Miembro del Departamento de Atlántico Sur (IRI-UNLP). Coordinador regional de la Red Federal de Estudios sobre Malvinas (ReFEM 2065). Integrante del Laboratorio de Políticas Públicas hacia la Cuestión Malvinas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Introducción

Un año más, apostamos a una publicación que compila y difunde algunos de los más distinguidos ensayos realizados durante los años 2018 y 2019, por los/as alumnos/as de la Maestría en Relaciones Internacionales del IRI. Estos textos se inscriben en diferentes áreas del conocimiento, dentro de la perspectiva internacional. Así, podremos encontrar reflexiones y análisis sobre: África en las Relaciones Internacionales, Cáucaso y Asia Central contemporáneos, América Latina en las Relaciones Internacionales, Política Exterior Argentina, e Historia y Relaciones Internacionales: de la Paz de Westfalia a la post-Guerra Fría.

Como se hace evidente al recorrer el presente documento de trabajo, la diversidad no sólo es temática, sino también de abordajes teórico-metodológicos. Asimismo, nos complace visibilizar en esta compilación textos de estudiantes que cuentan con trayectos formativos y profesionales plurales; característica que enriquece la lectura, ya que nos brinda la posibilidad de pensar las problemáticas internacionales desde múltiples enfoques. Pensar nuestro mundo, sin dudas, requiere de diálogos interdisciplinarios que puedan complejizar el debate.

A continuación, comentaremos brevemente los textos que componen este Documento de trabajo. El primero de ellos es el de **Facundo Agustín Agrelo** y se denomina “Argelia, Angola y Nigeria durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015): de la política por impulsos al impulso de una política”. Allí el autor realiza un análisis de la política exterior comercial de la Argentina respecto a los tres países africanos mencionados en el título, durante las gestiones presidenciales de Fernández. Como desarrollará en su trabajo, Agrelo sostiene que durante la primera década del siglo XXI parece comenzar a gestarse un nuevo impulso con políticas tendientes a facilitar la relación bilateral, aunque no deja de señalar las tareas pendientes el diálogo más propicio con África.

Por su parte, el trabajo “Gestión de la Cooperación Sur-Sur en los procesos de integración regional de América Latina. Los casos de la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza del Pacífico”, de **Celina S. Manso**, se focaliza en dos períodos (2013-2015 y la etapa posterior a la adopción de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), que permiten la comparación histórica respecto a los momentos previos y actuales de ratificación de dicho compromiso mundial. Manso nos explicará que, en parte por las crisis internas de los países que conforman la CAN, el UNASUR, el MERCOSUR y la AP, las instituciones existentes en materia de cooperación no sufrieron modificaciones para adaptarse a la Agenda 2030 y sus ODS.

Por otro lado, **Pablo Andrés Francini**, en su ensayo “La Política Exterior Argentina en materia de integración regional. Análisis de la política integracionista especialmente durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015)”, realiza un desglose detallado de los contextos internos, regionales e internacionales en cada una de las tres gestiones kirchneristas. Una de las conclusiones a las que Francini arribará luego de su estudio, será que dichos gobiernos reimpulsaron y profundizaron las políticas de integración con los países de Latinoamérica durante la primera década de los años 2000, enfocando su mirada y proyección política particularmente a Sudamérica.

En otro orden, **Francisco Castaño**, nos presenta su trabajo “De la divergencia a la convergencia argentino-brasileña. Un análisis de las raíces del Mercosur desde la interdependencia compleja”. Dicho texto, correspondiente a la materia “Historia y Relaciones Internacionales. De la Paz de Westfalia a la post-Guerra Fría”, describe el cambio de paradigma en la relación bilateral entre Argentina y Brasil, tanto desde una mirada histórica como desde un análisis teórico. Respecto a esto último, el autor realiza un aporte significativo al utilizar la teoría pensada por Keohane y Nye (1988), para establecer el fin de las hipótesis de conflicto y el impulso de la interdependencia de esos dos países con el retorno de las democracias en la década de 1980.

Paula Zaragoza nos presenta un estudio de caso que aborda una disputa territorial entre la República

Cooperativa de Guyana y la República Bolivariana de Venezuela. Así, con su artículo “La reconfiguración de la relación Guyana-Venezuela en torno al Esequibo”, la autora describe y analiza cómo se desarrolla la coexistencia de un conflicto limítrofe entre dos Estados que conviven al interior de una zona de paz. Además, en este ensayo correspondiente a la materia “América Latina en las Relaciones Internacionales”, la Licenciada Zaragoza se propone dilucidar cómo dicha tensión altera las relaciones bilaterales entre ambos países.

Un aporte a la materia “Cáucaso y Asia Central contemporáneos” es el ensayo de **Vicente L. Teruggi**, ya que con su escrito –titulado “Argentina, Turquía y América Latina. Hacia una integración estratégica” –, hace foco en el vínculo bilateral entre Argentina y Turquía. Asimismo, el autor describe la relación económica, política y cultural de éste país con la región latinoamericana. Ejemplo de ello es la mención del inicio de las relaciones diplomáticas con Brasil en 1927, mediante un Acuerdo de Amistad; aunque, como advierte el Licenciado Teruggi, no será hasta la visita del presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Turquía, en el año 2009, cuando se inicia un camino decisivo entre ambas naciones, basado en acuerdos en el área energética.

Finalmente, **Raphael Fernandes Vieira**, con su trabajo “La búsqueda por la autonomía: la política exterior de los gobiernos de Kubitschek, Quadros y Goulart”, analiza y describe la Cuarta República brasileña, –periodo comprendido entre 1946 y 1964, cuyo inicio y fin estuvo marcado por acciones militares–, en la cual gobernaron nueve presidentes. Enfocado en los mandatos de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros y João Goulart, el autor afirma que pocas veces en la historia tuvo tanta influencia en los rumbos del país la política exterior administrada en esas etapas. Y es que, como sostiene el Licenciado Fernandes Vieira, para el proceso de industrialización brasileiro fue fundamental “la concientización política de las masas, la movilización de la clase media, la ruptura social y las transformaciones políticas y cambios de sistema y régimen”.

Presentados los textos que conforman la presente compilación, sólo me resta invitarles a que disfruten de las lecturas anunciadas; ya que éstas forman parte de un acervo valioso de conocimiento y creación, en el marco de nuestro querido Instituto de Relaciones Internacionales.

Mag. Dulce Daniela Chaves
Doctoranda del IRI-UNLP;
Coordinadora del CeGRI

Argelia, Angola y Nigeria durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015): de la política por impulsos al impulso de una política

Facundo Agrelo

Abstract: El presente trabajo tiene como objetivo analizar en forma sucinta las principales características de la política exterior comercial de la República Argentina respecto al continente africano durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

Teniendo en cuenta las limitaciones de espacio, se hará un resumen de la política exterior general de Cristina Fernández, un análisis de una política de gobierno hacia la región (plan PADEX), y un repaso por los hitos comerciales más significativos con países no-tradicionales, profundizando en dos países representativos: Argelia y Nigeria.

El primero de ellos, por su relevancia estratégica para la administración kirchnerista, evidenciada en la visita presidencial en 2008, la intensidad que alcanzó el intercambio comercial en el período analizado y su incidencia en la explicación del superávit argentino con el continente.

La elección de **Nigeria** obedece a la escasez de producción académica en torno al tema y al hecho de ser un país casi inédito en el mapa de relacionamiento comercial externo hasta la asunción de Cristina Fernández. Otros motivos son el crecimiento explosivo que tuvieron nuestras exportaciones, Pero también –en clave prospectiva- el potencial de relacionamiento con el mercado más poblado del continente.

Se concluirá con una reflexión final donde destaca el cambio en variables sistémicas como factor explicativo de la atracción por el continente, se sugieren potenciales líneas de acción y se plantea si es posible convertir las políticas de gobierno respecto al continente (la llamada ‘política por impulsos’ bautizada por Gladys Lechini) en verdaderas políticas de estado.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER - RASGOS ESTRUCTURALES

Néstor Kirchner (2003-2017) inauguró un modelo de inserción de corte desarrollista. Esto, en un marco de franco contraste con la llamada política de ‘alineamiento automático’ con los Estados Unidos. Ejemplo de ello es la oposición a las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, y la voluntad de hacer ingresar nuevamente a la Argentina en el sistema, pero también la solidaridad latinoamericana, y un enfoque económico del Mercosur –a diferencia de Brasil, que le otorgó también un cariz estratégico y geopolítico–.

Cristina Fernández asumió su presidencia en un contexto internacional muy favorable. La carrera alcista de los precios de las materias primas recién estaba comenzando y la economía mostraba claros signos de recuperación, con baja inflación y altas tasas de crecimiento.

La nueva Jefa de Estado fue electa por amplia mayoría, lo que le otorgó mayor legitimidad frente al electorado. La política de desendeudamiento externo, desplegada por Néstor, se conjugó con lo anterior para otorgar al nuevo gobierno un margen amplio de maniobra en el diseño de su política exterior. La estrategia de relacionamiento externo desarrollada durante la presidencia de Cristina no se apartó del libreto trazado por el expresidentes. Las modificaciones a las líneas de acción desarrolladas por la gestión anterior fueron puntuales y obedecieron a cambios puntuales a nivel sistémico, como la crisis financiera internacional de 2008

Este tipo de cambios en el tablero internacional, y la mayor propensión del sistema hacia la multipolaridad en materia de relacionamiento interestatal, llevaron a ajustes en el modelo de inserción iniciado a comienzos de siglo. América del Sur, por su parte, continuó siendo uno de los principales marcos de referencia de las acciones de política exterior.

Al igual que en la administración de Néstor Kirchner, el Mercosur continuó siendo identificado como un pilar estratégico a nivel económico, pero también se politizó. Ejemplo de ello es la inclusión de Venezuela al bloque –un país de la órbita del México y el Caribe- por motivos ideológicos, a la vez que para contrapesar el poder de Brasilia en el área de integración económica.

Mayo de 2008 marca el inicio de una organización enfocada a incentivar la integración regional. El privilegio de la exclusividad detentado por el Mercosur queda axial eclipsado. Se crea en Brasil la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), compuesta por todos los países que conforman Sudamérica. La promoción en áreas como la educación, energía, salud, infraestructura, ambiente, y democracia.

En la misma línea de pensamiento, el rol clave estrechado con Brasil continuó teniendo una posición destacada entre las relaciones desarrolladas con la región.

Así como se destacaron continuidades, las rupturas vinieron de la mano de un mayor activismo en el ámbito del G-20. El foro informal obtuvo una mayor relevancia en virtud de la crisis financiera de 2008. Argentina pretendió resaltar su perfil multilateral, e intentó influir en el diseño del sistema macroeconómico y financiero.

A pesar de la adopción de una postura menos confrontativa y beligerante por parte de la nueva presidente, al igual que en el periodo anterior, durante estos años se conservaría el tono crítico hacia las medidas del Consenso de Washington, bajo la lógica ya conocida de crisis-intento de recomposición (Busso, 2016).

En un escenario de desaceleración financiera del sistema internacional y de las economías más representativas, Cristina Fernández de Kirchner eligió profundizar la estrategia de diversificación empezada por Néstor. La desconcentración geográfica de los destinos de exportaciones, y el shift de las exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado se profundizarían en el ciclo analizado.

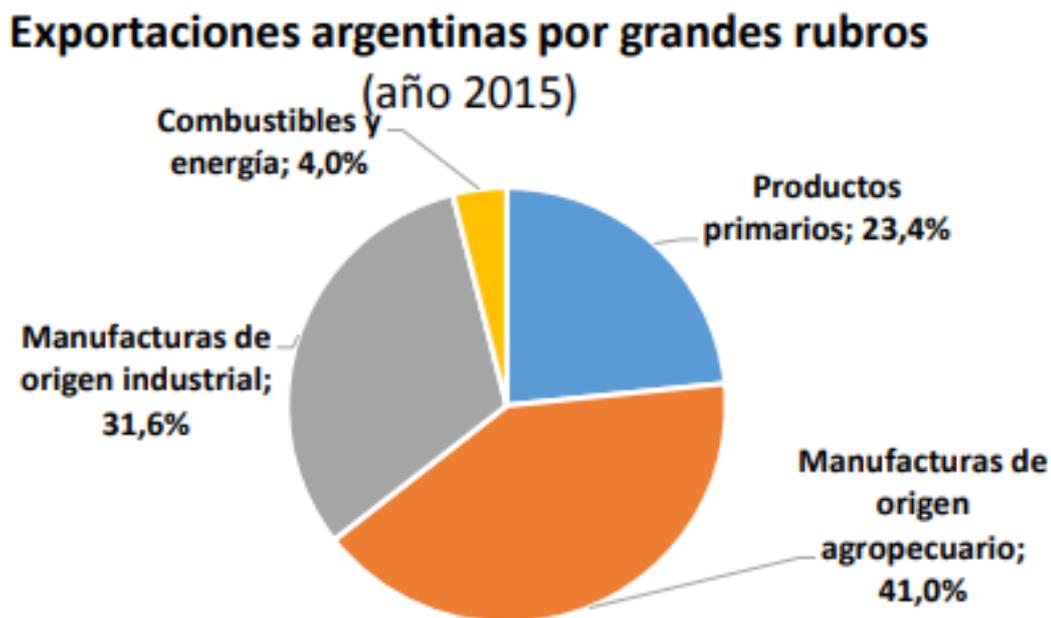
La política exterior continuó teniendo un fuerte cariz personalista, encarnado en la cabeza del Poder Ejecutivo. Esto es evidenciado por la promoción de las exportaciones argentinas, y la atracción de inversiones extranjeras. Las giras presidenciales por destinos no tradicionales como Argelia o Angola fueron una de las características que definió a la política de Cristina Fernández. La otra fue la adopción de una innúmera cantidad de medidas proteccionistas. Entre las más usadas se encuentran las licencias no automáticas, la aplicación de cuotas de importación, y el establecimiento de los llamados *referente prices*.

La mencionada combinación de políticas ofensivas y defensivas de comercio exterior, trajo como consecuencia un boom en el volumen de las exportaciones locales, que aumentaron más de un 50% entre el año 2007 y el 2011. El superávit de la balanza comercial se volvió una constante, a diferencia de la década de 1990, con el peso sobrepreciado. Las estadísticas entregan una cifra promedio en torno a

los U\$S 13 millones.

Otra de las políticas de la administración de C. Fernández de Kirchner fue la estrategia de desendeudamiento encabezada por el gobierno de Néstor. Uno de los mayores logros políticos fue la sanción por la Asamblea General de una resolución en el año 2015 que advertía por los fondos de inversión que especulan con deuda soberana.

Finalmente, es posible afirmar que, durante el mandato presidencial de Fernández, existió una continuidad con respecto al modelo de inserción internacional llevado adelante durante la anterior gestión. Si bien como se pudo observar, existieron distintos ajustes en el diseño de política exterior, los mismos fueron más reacciones defensivas tendientes a la supervivencia del modelo que el fruto de una estrategia a largo plazo.



Fuente: http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evo-luci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf

ÁFRICA Y LA ARGENTINA: CONSIDERACIONES PRELIMINARES

África no fue históricamente un área significativa en el diseño de política exterior argentina ni en sus estrategias de inserción en el sistema internacional. Visto en perspectiva temporal, el continente africano fue percibido como un todo marginal más o menos homogéneo y sus estados fueron objetos esporádicos de algunas iniciativas, a través de acciones externas aisladas, discontinuas, que Lechini ha agregado bajo el término 'política por impulsos'. Los cambios entre gobiernos civiles y militares contribuyeron a los vaivenes de la política exterior argentina y promovieron la política por impulsos¹.

Comparada con nuestros vecinos, África posee un perfil más que discreto en los diseños de nuestra política exterior. El periodo bajo análisis profundizó una tendencia de bilateral con los estados norteafricanos y con Sudáfrica.

¹ Gladys Lechini, 2011, 'Argentina y África en el siglo XXI. Bajo la sombra de Brasil', Argentina, Colección de Revistas de la Universidad de Sao Paulo (USP), pp. 179-197.

El formato bajo el cual se concibieron los vínculos fue comercialista, evidenciado en las reuniones de las llamadas 'co-mixtas'. Se destaca el crecimiento sostenido de los intercambios comerciales, la exploración de oportunidades de cooperación técnica y se reitera la solicitud de apoyo africano al reclamo argentino sobre Malvinas. Desde el conflicto con los *holdouts*, se agregó también como tema de agenda la búsqueda de apoyos políticos en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Lechini advierte un descuido por el espacio geoeconómico del África subsahariana, que presenta un cuadro de oportunidades que otros estados están aprovechando. Esta autora destaca tanto la cuenca del golfo de Guinea para el caso del petróleo, las exploraciones petroleras en el este de África (Mozambique, Tanzania y Kenia), y los yacimientos de gas metano descubiertos entre Uganda, Rwanda y la República Democrática del Congo. Argentina cuenta con recursos humanos de nivel mundial y la experiencia histórica del INTA en diversas latitudes y climas, lo cual le permite brindar cooperación Sur-Sur en condiciones comparativamente mejores que otros países de agricultura tropicalizada.

¿DE LA POLITICA POR IMPULSOS AL IMPULSO DE UNA POLÍTICA?

Durante éstos años el multilateralismo y la cooperación Sur-Sur continuaron definiendo gran parte de los contactos mantenidos con África. La Cumbre África- Latinoamérica, y la Cumbre América del Sur- Países Árabes se observaron como los recintos que registraron una mayor actividad. Eventos como la primer Reunión de Altos Funcionarios de ASA en junio de 2008 en Brasil, la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebró de febrero de 2008 en Buenos Aires, la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en el Cairo, Egipto a principios de marzo de 2009, y la realización de la II Cumbre de Presidentes de América del Sur y los Países Árabes el 31 de marzo de 2009, favorecieron el desarrollo de un entramado de cooperación bajo la lógica Sur-Sur.

En el ámbito del MERCOSUR se destacó el Acuerdo de Libre Comercio suscripto con Egipto el 2 de agosto de 2010 en San Juan, Argentina. Este acuerdo se transformó en el segundo convenio de este tipo que se alcanza entre la organización regional y un socio externo a la región (CEMOC, 2013).

“LOS OLVIDADOS”: HITOS ALCANZADOS DURANTE EL SEGUNDO MANDATO DE CRISTINA FERNÁNDEZ CON PAÍSES NO-TRADICIONALES DEL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Desde el punto de vista de nuestra balanza comercial, Egipto, Argelia, Sudáfrica, Marruecos, Libia, Túnez, y Angola encabezaron los primeros lugares en el ranking de intercambios. En lo que respecta a las exportaciones, mientras en el año 2007 se vendió al continente africano por U\$S 3.966.505.000, en el 2011 este monto se vio acrecentado hasta los U\$S 6.355.546.000, lo cual significó un incremento del 60%.

Destinos a los que Argentina exportó una cifra superior a US\$ 1.000 millones

Año 2003

Destinos	Millones de US\$
1 Brasil	4.663
2 Chile	3.536
3 Estados Unidos	3.133
4 China	2.478
5 España	1.387
6 Países Bajos	1.094

•En 2003 Argentina exportaba más de US\$ 1.000 millones solamente a 6 países.

Fuente: INDEC

Año 2012

Destinos	Millones de US\$
1 Brasil	16.494
2 Chile	5.064
3 China	5.021
4 Estados Unidos	4.132
5 España	2.652
6 Países Bajos	2.235
7 Venezuela	2.225
8 Canadá	2.194
9 Colombia	2.067
10 Uruguay	1.982
11 Alemania	1.981
12 Perú	1.923
13 Indonesia	1.634
14 Argelia	1.502
15 Corea	1.378
16 Paraguay	1.365
17 Japón	1.223
18 India	1.183
19 Italia	1.172
20 Sudáfrica	1.050
21 Malasia	1.029
22 Egipto	1.013

•Entre 2003 y 2012 Argentina sumó 16 países a la lista de naciones a las que exporta más de US\$ 1.000 millones.



Fuente: http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt.pdf

A lo largo de todo el periodo analizado, la balanza comercial con África arrojó un creciente superávit en favor de Argentina. Finalmente, cabe destacar la concentración de las exportaciones en productos como los cereales, los pellets de soja y desperdicios de la industria alimenticia

Al igual que durante el anterior mandato, la retórica de la cooperación Sur-Sur, la búsqueda de diversificar los intercambios comerciales, y el mayor activismo en el ámbito multilateral, fueron las tres variables que explicaron los contactos mantenidos con África.

Sin embargo, también se profundizó el vínculo con países que gozaron, históricamente, de una importancia poco significativa. A continuación, se realizará un breve *racconto* de los avances registrados con los países del sub-continente, los cuales –a excepción de Sudáfrica- han sido objeto de escasa o nula atención por parte de la academia:

Kenia: La visita de Héctor Timmerman significó la primera de su tipo en la historia de la relación bilateral. Timmerman se refirió a la posición argentina favorable a incrementar la representación de los países africanos en organizaciones y foros internacionales, en reconocimiento a la creciente importancia de la región. La secretaria de Gabinete, Amina Mohamed, insistió por su parte fortalecer sus lazos económicos con Argentina, especialmente en turismo y hotelería, exportaciones de productos agrícolas como flores naturales, té procesado, café y nueces de macadamia. La no-complementariedad de nuestras economías siembra dudas sobre el futuro de la relación en este ámbito.

Botswana: visita oficial en Septiembre de 2015. La cancillería destacó el hecho de ser el país de África subsahariana con el periodo más largo de elecciones democráticas. Si bien los vínculos comerciales son casi nulos, la suscripción de un Memorandum de Entendimiento de Consultas Políticas abre la puerta a la diversificación del vínculo en el largo plazo.

Etiopía: en el año 2015, una delegación visitó Cancillería con el objetivo de estudiar, analizar y compartir experiencias para la elaboración de políticas tecnológicas, en el contexto de la preparación de la sección “Ciencia, Tecnología e Innovación” del Segundo Plan de Crecimiento y Transformación que contempla el país africano. Los funcionarios manifestaron su interés en conocer con mayor profundidad la organización del sistema de investigación y desarrollo argentino, los programas actualmente en ejecución y la implementación práctica de la innovación, en especial en el campo agropecuario y de la biotecnología. El motivo principal es la estructura económica de Etiopía, basada en la agricultura, que absorbe el 45% del Producto Interior Bruto.

Mozambique: en el año 2011 fue suscripto un importante Memorando de Entendimiento en materia de agricultura. Se concluyó también un Memorandum sobre ciencia. Otros asuntos de interés común fueron la Supresión de visas y la cooperación en materia deportiva, materia sobre la cual se firmaron acuerdos en 2008.

Sudáfrica: el segundo mandato de Cristina Fernández fue testigo de la Cuarta reunión de la Comisión Bilateral, celebrada en Sept 2013. Se destacó allí la coincidencia **visiones sobre temas internacionales:** cambio climático, derechos humanos, la respuesta a la recesión global y a la crisis financiera y económica y su impacto en el desarrollo.

Se concluyeron Acuerdos de intercambio de información fiscal y aduaneros. Se manifestó la intención de trabajar conjuntamente con otros países en desarrollo, con el objetivo de encarar los puntos débiles de Tratados Bilaterales de Inversión de primera generación. Se concluyeron en total más de 40 acuerdos, lo que sin duda posiciona a Sudáfrica como el país con más densidad de relaciones durante el ciclo analizado.

Senegal: su economía (junto con Costa de Marfil) es una de las más importantes en la subregión occidental. El comercio bilateral entre la Argentina y Senegal reflejó durante el periodo una tendencia creciente, con una balanza comercial tradicionalmente favorable a nuestro país. Sumado a todo ello, se manifestó un gran interés por parte de Senegal de avanzar en temas de cooperación agrícola y ganadera. Varios diplomáticos coinciden con la necesidad de la reapertura de nuestra representación allí, lo cual ayudaría a su vez a descongestionar las concurrencias consulares de Nigeria².

En febrero de 2015, el vicedecano Zuain realizó una visita al país, junto a Djibouti y Tanzania. Avanzaron en la concreción de proyectos conjuntos en las áreas de ganadería, agricultura y seguridad costera. Senegal, por su parte, agradeció la recepción de inmigrantes senegaleses. El país comprometió su apoyo en la causa Malvinas y en la lucha contra los fondos buitres.

Tanzania: se suscribió un convenio de colaboración entre las academias que forman a los diplomáticos de ambos países.

Argelia:

En el periodo objeto del presente trabajo (2007-2015), se puede ver como Argelia incrementó su relevancia en términos relativos dentro de la Política Exterior en materia comercial. La crisis financiera internacional del año 2008, junto con la idea de desconcentración geográfica del comercio exterior del país, empujaron al Poder Ejecutivo a ahondar en la política de diversificación hacia mercados no tradicionales.

Esta nueva etapa se plasmó en diversos acuerdos y gestos políticos hacia el continente, como la celebración de reuniones producto de la IV Reunión de la Comisión Mixta para la Cooperación Económica, la visita oficial de Cristina Fernández a Argelia en 2008, la visita a Angola en 2012 y las primeras visitas de un Canciller argentino a muchos estados del continente sub-sahariano.

² <https://www.mrecic.gov.ar/el-vicecanciller-argentino-y-delegacion-finalizaron-su-mision-en-africa-con-la-visita-senegal>

Respecto a Argelia en particular, la organización de misiones comerciales, y la presencia de un Presidente en territorio argelino tras 24 años, imprimieron dinamismo a los contactos bilaterales. A su vez, se destacaron las diversas reuniones en espacios birregionales: la Cumbre África-Latinoamérica (ASA), y la Cumbre América del Sur- Países Árabes (ASPA). Una constante durante el ciclo analizado es la presencia de un discurso anclado en la cooperación Sur-Sur.

En el sub- periodo 2007-2011 los intercambios comerciales entre Argentina y el país del Magreb aumentaron más del doble (116%).

La base de datos de la ALADI muestra cómo el intercambio entre ambas naciones se disparó de los U\$S 784.503.000 en 2007, a U\$S 1.701.792.000 en 2011, el enorme crecimiento experimentado por las exportaciones argentinas fue el motivo de esta suba. De esta manera, el país nor-africano logra posicionarse en un inédito lugar de privilegio en la incipiente red descentralizada de relacionamiento comercial externo.

En lo que respecta a la integración de las exportaciones de argentina hacia Argelia, podemos observar:

1. Durante el sub-periodo 2007-2011, estuvo concentrada en un puñado de bienes y tuvo un nivel de diversificación muy bajo.
2. La oferta de exportaciones se concentró en el grupo de las MOA. La mayoría de las ventas se enfocaron en productos como pellets de soja, el aceite de soja y la leche en polvo.
3. En cuanto a las importaciones, las compras argentinas también se concentraron en pocos productos, sobre todo en rubros como el de papel, plásticos, cartón, energía (gas) y fosfato de calcio y cemento, en un momento donde el impulso doméstico a la industria y a las obras de infraestructura demandaban este tipo de bienes.

Como último comentario, el país africano incrementó su importancia para nuestro país como destino no-tradicional. Su inclusión en el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (Plan PADEX, 2012) evidencia la importancia estratégica en el modelo de desarrollo kirchnerista. El superávit de la balanza comercial –una constante en las relaciones argentino-africanas en general- fue teniendo cada vez más incidencia en el saldo positivo arrojado por la balanza comercial argentina a nivel global, lo cual -a la postre- amplió los márgenes de autonomía del país en el sistema internacional.

Nigeria:

Nigeria es uno de los países más industrializados y prósperos de África, hace pocos años logró un crecimiento del 7,8%, actualmente posee casi 170 millones de habitantes y es el primer productor de petróleo de la región. Diferentes analistas señalan que su PIB será mayor al de Sudáfrica para finales de 2014, convirtiéndola en la primera economía de la región. En el aspecto político, por su parte, Abuja alberga la Sede del ECOWAS³, donde Nigeria posee un rol protagónico.

Los logros de la relación durante el período fueron puntuales. En el año 2014, el Ministerio Federal de Agricultura de Nigeria autorizó la importación de pescado argentino, restableciendo así el acceso a un mercado significativo para especies como corvina, merluza y sábalo, ventas que han superado los U\$S 30 millones anuales.

Claramente, estos hitos presentan mayor importancia para determinadas provincias, como Chubut y Santa Cruz, que para el conjunto de la economía nacional considerada como un todo.

Un desafío poco conocido en la relación bilateral –el cual continúa hasta el día de hoy- fue de tipo administrativo. Actualmente, la embajada de Nigeria en Abuja tiene a su cargo más de 19 concurren-

³ Economic Community of West African Countries.

cias. Tamaña carga burocrática torna difícil, por no decir imposible, el seguimiento detallado de la situación política del país y la identificación de nichos de negocio para nuestras exportaciones. Este es un elemento que sin duda debería ser considerado a la hora de diseñar una nueva estrategia de política exterior hacia el país.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN A ÁFRICA: EL PADEX, DE LA POLÍTICA POR IMPULSO AL IMPULSO DE UNA POLÍTICA

El llamado Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones tuvo como fin general mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas.

Se definió un **grupo de quince países prioritarios** para mejorar de manera sustantiva los envíos argentinos a partir del año 2014, que respondió a los criterios trazados desde el Palacio San Martín de tratarse bien de países **BRICS y otras naciones emergentes de gran tamaño, o bien de naciones emergentes extra-regionales con alta potencialidad importadora.**

¿Cuáles fueron sus objetivos específicos?

- Incrementar las exportaciones tradicionales
- Contribuir al desarrollo exportador de las economías regionales.
- Incrementar el número de empresas exportadoras.
- Diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora.⁴

El **PADEX** contó con **dos componentes** con objetivos diferenciados. El primero **compuesto por 'Países Emergentes Dinámicos'**. El énfasis estuvo puesto aquí en la mejora cuantitativa de las exportaciones. El segundo, compuesto por las naciones de **América Latina**, colocó el énfasis en la mejora cualitativa de las exportaciones y en la integración productiva.

Esta política pública se insertó en un contexto de una restricción externa que se hacía cada vez más manifiesta. El cepo cambiario y la imposibilidad de acudir al financiamiento internacional por el conflicto con los *vulture funds* no dejaba muchas alternativas – o se conseguían más dólares, o la macroeconomía estaba destinada a implosionar por vía cambiaria.

Si bien no fue continuado por la Cancillería, el PADEX puede ser leído como un intento de superar la lógica cortoplacista respecto al continente africano, con proyecciones que excedían al mandato de Cristina Fernández. El programa puede verse también como el embrión de una verdadera política de estado, una *rara avis* en las relaciones entre Afrecha y nuestro país.

⁴ http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt_.pdf

Exportaciones potenciales de productos y destinos seleccionados – Componente I (en US\$ MM)

PAÍS	2013	2014	2015	Var. 2013 / 2015
Angola	65,8	89,0	120,7	83%
Arabia Saudita	97,9	168,2	271,2	177%
Brasil	1.302,0	1.457,2	1.685,0	29%
China	499,6	630,3	799,6	60%
Emiratos Árabes	85,5	125,1	184,1	115%
India	944,2	1.451,4	2.400,9	154%
Indonesia	50,9	82,8	131,8	159%
Kazajstán	0,8	6,8	16,4	2050%
México	355,7	407,6	479,9	35%
Nigeria	38,5	51,1	67,2	75%
Qatar	2,4	10,5	22,8	870%
Rusia	116,8	140,4	173,8	49%
Sudáfrica	146,9	187,9	246,4	68%
Turquía	21,0	43,5	77,9	271%
Vietnam	197,1	251,5	326,5	66%
Subtotal Componente I	3.925,1	5.103,3	7.004,2	78%



¿Cuál fue el resultado del programa? Contrastando las cifras proyectadas por cancillería en el año 2012 (imagen superior) con las disponibles en el atlas del Massachusetts Institute of Technology para 2016 (imagen inferior), podemos concluir que las estimaciones no se cumplieron para dos de los tres países africanos incluidos. Sólo Sudáfrica muestra una mejora en la performance como destino de nuestras exportaciones. Los envíos a Nigeria volvieron al nivel de 2012, mientras que los de Angola incluso retrocedieron (a poco más de USD 36.000.000):

País	Valor de las Exportaciones	Crecimiento porcentual (2015-2016)
Egipto	\$ 1.790 millones	3.1
Argelia	\$1.160 millones	2
Sudáfrica	\$811 millones	1.4
Nigeria	\$38.3 millones	0.067
Angola	\$36.8 millones	0.067

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas del Massachusetts Institute of Technology.⁵

⁵ <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/arg>

REFLEXIONES FINALES

En línea con la opinión de Lechini, durante la primera década del siglo XXI parece comenzar a gestarse un nuevo impulso con políticas tendientes a facilitar la relación bilateral. La apertura o reapertura de embajadas (en Angola, Mozambique y Etiopia) y la firma de MOU's y acuerdos de cooperación en materia agrícola, educativa y consular, entre otros.

Las cifras respaldan esta hipótesis: mientras en el periodo 1960-2003 se firmaron 88 actos internacionales, entre 2003 y 2011 se suscribieron 70 acuerdos, lo cual es un indicador importante de la mayor institucionalización de los vínculos y de los intereses⁶.

Respecto a la política seguida hacia el África subsahariana, pueden identificarse líneas de continuidad con el periodo de Carlos Menem, con una estrategia de corte comercialista y selectiva, ya que Nigeria y Sudáfrica se convirtieron en sus principales socios y puerta de entrada de los mercados regionales de ECOWAS y SADC, que respectivamente lideran ambos Estados⁷. Sin embargo, la incorporación de elementos de cooperación sur-sur y triangular, y la inclusión de temas políticos en la agenda (como en conflicto con los 'fondos buitres' y Malvinas), enriquecieron los vínculos y revalorizaron estratégicamente a países hasta entonces olvidados.

En materia política, la ideología que nutrió a la pasada administración tuvo como uno de los elementos salientes el uso de la 'causa Malvinas' (a decir de Vicente Palermo⁸) para lograr adhesiones en el ámbito doméstico. Ello se tradujo, en el ámbito internacional, en la beligerancia retórica en el marco de los foros internacionales (Comité de Descolonización de Naciones Unidas, foros de la CELAC, Unasur y MERCOSUR, entre otros). Pero también en la búsqueda de aliados políticos que pudiesen aportar votos y masa crítica en los organismos internacionales:

Es así como el continente africano, con sus más de 50 estados, adquirió una relevancia estratégica de la que nunca había gozado hasta entonces. Esta relevancia estratégica también alcanzó al plano comercial, por cambios en variables sistémicas.

El periodo 2007-2011 encontró a la Argentina en el punto álgido del llamado superciclo de los commodities, mientras que la etapa 2011-2015 muestra una tendencia decreciente de los precios internacionales de la soja y, por ende, un descenso en los términos de intercambio. Es en este momento cuando el interés de la Cancillería por el continente parece incrementarse (visita oficial a Angola en 2012, plan PADEX).

Otro cambio sistémico que empujó al país hacia África fue la necesidad de abrir nuevos mercados frente al cierre de los tradicionales y la presión de la incipiente restricción externa.

Pero también hubo razones ideológicas: en el sistema de creencias de Cristina Fernández, diversificar los destinos de las exportaciones era visto como una forma de reducir la dependencia de Estados Unidos y Europa, aumentar los márgenes de autonomía y protegerse ante una nueva crisis financiera internacional.

En cuanto al patrón de comercio, consistió en el intercambio de materias primas por materias primas y algunas manufacturas de baja complejidad, como químicos y fosfatos. El intercambio con algunos

⁶ Gladys Lechini, 2011, 'Argentina y Afrecha en el siglo XXI. Bajo la sombra de Brasil', Argentina, Colección de Revistas de la Universidad de Sao Paulo (USP), pp. 179-197.

⁷ Buffa, Diego, 'La proyección argentina, desde su retorno a la democracia, hacia el Afrecha subsahariana', Revista Ciencia Política N°5, Enero-Junio 2008, ISSN 1909-230X/Pags. 50-72.

⁸ Palermo, Vicente, 'Sal en las heridas'.

países, como Angola y Egipto, muestra sin embargo un patrón de comercio inter-industrial: exportación de MOIs (como maquinaria agrícola) por MOAs.

A modo prospectivo, dos factores empujan a nuestro país a continuar reforzando su presencia en el continente.

El primero es la existencia de mercados con oportunidades comerciales sin explotar, como el nigeriano, con 190 millones de personas, pero solo USD 38 millones de exportaciones en 2016.

El segundo, la complementariedad de la economía argentina con las economías africanas. La expansión de la frontera agrícola y el problema perenne de la seguridad alimentaria son oportunidades para que nuestro país exporte maquinaria agrícola, semillas modificadas genéticamente, agroquímicos y –sobre todo- *know-how* en materia de uso sustentable de suelos, sanidad animal y uso del agua para riego. Es necesario reabrir embajadas (hoy, Argentina tiene presencia en sólo 11 de los 55 estados del continente), diversificar las relaciones con los países al sur del Sáhara y reflatar políticas como el ya analizado PADEX con países nuevos con potencial a mediano plazo, como la República Democrática del Congo.

Pero también asoman otras tareas pendiente, como explorar nuevas áreas (biotecnología, fármacos genéricos) y recomponer las relaciones con el África hispanohablante como interlocutor válido ante la Unión Africana, luego del desplante al presidente de Guinea Ecuatorial en su última visita a Argentina –errores diplomáticos que nuestro país no se puede volver a permitir.

La heterogeneidad de África, la volatilidad económica y la fragilidad política en la mayoría de los estados son factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar las próximas políticas hacia el continente. El Plan Nacional para África 2016-2019 es un paso en la dirección correcta, aunque está lejos de representar un proyecto integral y con vocación de futuro, como sí lo tiene Brasil. La ausencia de políticas de estado hacia el continente solo puede ser superada si dejamos de ver en África como una solución a nuestros déficits transitorios de balanza comercial y necesidades políticas cortoplacistas, y comenzamos a concebirla como una región rica en historia, valores y cultura. Cambiar –en otras palabras- la política por impulsos, por el impulso de las políticas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Gladys Lechini, 2011, 'Argentina y África en el siglo XXI. Bajo la sombra de Brasil', Argentina, Colección de Revistas de la Universidad de Sao Paulo (USP), pp. 179-197.
- Programa PADEX, en [http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt .pdf](http://www.cancilleria.gov.ar/userfiles/ppt_padex_version_final_1.ppt.pdf)
- Cámara Argentina de Comercio y Servicios. "Las exportaciones argentinas: Evolución reciente y caminos para su expansión", en http://www.cac.com.ar/data/documentos/1_CAC%20Las%20exportaciones%20argentinas%20-%20Evoluci%C3%B3n%20reciente%20y%20caminos%20para%20su%20expansi%C3%B3n.pdf
- Diario La Nación, nota 'Todos los caminos conducen a África'. En <https://www.lanacion.com.ar/1173814-todos-los-caminos-conducen-a-africa>
- Lechini, Gladys; Morasso, Carla. 'Los variados ámbitos de la CSS en el Siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África. De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur'. México DF- Puebla; Año: 2014; Págs. 323 – 355.
- Mateos, Oscar, 2015, "¿De la «tragedia» al «milagro»? África Subsahariana en el nuevo contexto

multipolar”, en *Cuadernos Críticos*, N° 193, Fundación Lluís Espinal, Barcelona.

- Alvarez Acosta, María Elena, 2006, “África Subsahariana: ¿Caminos Propios o Impuestos”, en *Contra Relatos desde el Sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*, Año II, no. 3, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Buffa, Diego, 2016, “La necesidad de abandonar la máscara de la simplificación. Representaciones y dinámicas de los conflictos subsaharianos de Posguerra Fría”, en *Voces en el Fénix*, N° 57, agosto, Buenos Aires.
- Buffa, Diego, ‘El Afrecha subsahariana en la política exterior Argentina: las presidencias de Alfonsín y Menem. CEA-UNC, 2006.

Gestión de la Cooperación Sur-Sur en los procesos de integración regional de América Latina.

Los casos de la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza del Pacífico

Celina Manso

Resumen: En el presente trabajo nos proponemos analizar cómo se gestiona la Cooperación Sur – Sur (CSS) en los procesos de integración regional de América Latina. Enfocándonos en el desarrollo que tuvo en los siguientes procesos de integración: Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común del Sur, Unión de Naciones Suramericanas y Alianza del Pacífico.

El estudio se centra en dos periodos, el primero comprendido entre los años 2013-2015 que es el inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el segundo luego de adoptada la misma. Este recorte temporal nos permite apreciar en profundidad como se encontraba la CSS y cuál era su tratamiento en los procesos de integración seleccionados hasta el 2015, cómo se está aplicando la agenda 2030 desde su adopción y si hay concordancia entre los diferentes procesos en el tratamiento de los mismos temas.

Palabras Clave: América Latina. Cooperación Sur – Sur. Comunidad Andina de Naciones. Mercado Común del Sur. Unión de Naciones Suramericanas. Alianza del Pacífico. Integración Regional. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es dar respuesta a cómo se gestiona la Cooperación Sur – Sur (CSS) en los procesos de integración regional en América Latina (AL). Para ello comenzaremos por hacer un breve recorrido sobre la integración regional latinoamericana y sus cambios más importantes en las últimas décadas, para luego comenzar a analizar la CSS, pero enfocados específicamente aquella que se considera regional dado que ese va a ser nuestro ámbito de acción. Una vez presentada la CSS regional, veremos cuál fue el desarrollo que tuvo en los siguientes procesos de integración: Comunidad Andina de Naciones (CAN) , Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Alianza del Pacífico (AP), en el período (2013-2015) anterior a la entrada en vigor de la agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible, para inmediatamente después determinar como la adopción de esa agenda fue receptada en dichos procesos, finalizando con algunas conclusiones.

Para la realización de nuestro trabajo de investigación nos vamos a valer, de bibliografía sobre la materia, del análisis de documentos producidos por los órganos encargados de la CSS en los procesos de integración regional en los periodos seleccionados, y trataremos de identificar en ellos la CSS llevada

a cabo y las referencias que se hagan sobre la implementación de la Agenda 2030.

Este trabajo de investigación está organizado en tres capítulos: 1. Primera aproximación, donde presentaremos unas ideas básicas que permiten comprender mejor la integración como fenómeno político-económico; 2. La Cooperación Sur-Sur Regional en América Latina 2013-2015, donde avanzamos sobre los procesos regionales que vamos a estudiar en particular: el MERCOSUR, la UNASUR, CAN y AP; 3. Los espacios de gestión de la Cooperación Sur-Sur en la CAN, UNASUR, MERCOSUR y AP, donde presentaremos la evolución de la gestión de la cooperación en estos espacios con énfasis en el período siguiente a la adopción de la Agenda 2030 y su puesta en marcha en 2016.

Finalmente, el trabajo se cierra con unas conclusiones propias de la autora.

CAPÍTULO 1: PRIMERA APROXIMACIÓN

Partimos de considerar a la Integración al igual que Haas (1966) como un “proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes” (Citado en Ojeda y Surasky, 2014: 20). Y a la Integración Regional “como un intento de reconstruir las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Por lo tanto, cabe interpretarla como una maniobra proteccionista por parte de los Estados que no pueden garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos, y procuran hacerlo en conjunto con otros” (Malamud, 2011: 219).

En América Latina podemos encontrar en las últimas décadas dos tipos de regionalismo, el regionalismo abierto y el regionalismo post-liberal. El primero fue definido por la CEPAL (1994) como aquel destinado a “afianzar los vínculos [...] entre la integración ‘de hecho’ y la integración impulsada por políticas, de modo tal que aumente la competitividad de los países de la región y constituya, en lo posible, el cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente” (Citado en Fuentes, 1994: 84). Sanahuja (2014) fija como marco temporal de apogeo del regionalismo abierto desde los años 1990 a 2005, en ese periodo los países de Latinoamérica caracterizaron sus procesos de integración como aquellos orientados a reducir la protección externa y a la creación de uniones aduaneras con el fin de mejorar la competitividad internacional de los países integrantes de los mismos, medidas claramente adecuadas a lo expresado por el llamo “Consenso de Washington”.

La crisis de este modelo tendrá su inicio el año 2000 donde comienzan a verse los primeros signos de no cumplimiento de sus objetivos y dificultades dentro de procesos de integración que lo adoptaron como es el caso del MERCOSUR y la CAN, frente a esto surge una nueva concepción del regionalismo denominado regionalismo post-liberal, el mismo

Se caracteriza por un marcado predominio de la agenda política y de seguridad, y por visiones del desarrollo críticas con el “consenso de Washington”, que han dado más importancia al papel de un Estado “nodesarrollista”, a la agenda social de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y las asimetrías, a la adopción de políticas activas en el campo de la energía y la infraestructura, y a la cooperación “Sur-Sur”. (Sanahuja, 2009: 44).

“La búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior constituye un objetivo expreso del ‘regionalismo post-liberal’ ” (Sanahuja, 2014: 87).

En la actualidad ambos regionalismos coexisten en los procesos de integración regional latinoamericanos. A modo de ejemplo la AP tiene un tinte claramente de regionalismo abierto en cambio la UNASUR es un fuerte ejemplo de regionalismo post-liberal.

El presente es un período de transición. La ola del regionalismo post liberal puede estar

perdiendo fuerza al llegar a la orilla. UNASUR, CELAC, ALBA surgieron en un contexto de economías en crecimiento, con gobiernos que disponían de recursos materiales para asignar a propuestas regionales. La desaceleración económica sugiere una retracción de los gastos en todas las iniciativas regionales que requieren de recursos económicos y financieros o su desvío a necesidades internas que pasarán a ser prioridad. (Llenderozas, 2016: 61).

Lo expresado por Llenderozas es muy palpable en el escenario internacional regional actual, donde asumieron el gobierno de países impulsores del regionalismo post-liberal, partidos con clara orientación liberal haciendo que procesos como la Unasur se vean fuertemente afectados.

Dentro del regionalismo post-liberal la CSS tiene un rol central. Ojeda y Surasky (2014) consideran que es de la mano de CSS que la integración regional ha cobrado un renovado impulso en los inicios del siglo XXI y que el ejercicio de este tipo de cooperación se ha vuelto en una de las formas más habituales de relaciones Sur-Sur.

CAPÍTULO 2: LA COOPERACIÓN SUR- SUR REGIONAL EN AMÉRICA LATINA 2013-2015.

Partimos de considerar que la CSS es, como lo define la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, “una empresa común de los pueblos y los países del Sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad, y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad”¹.

Surge como una alternativa de los países en desarrollo a la tradicional Cooperación Norte- Sur, en ella los países en desarrollo, buscan poder ayudarse en un marco de mayor igualdad, sin esquemas impuestos. Por sus características el mayor desarrollo de la CSS se produce a nivel regional en los países del Sur. Y si bien ha adquirido a nivel universal un renovado impulso luego de la Conferencia sobre Cooperación Sur – Sur (Nairobi, 2009), nosotros, ciñéndonos a la zona geográfica que adoptamos para realizar este trabajo, nos centraremos en la CSS que se llevó a cabo en los procesos de integración regional en AL.

De los más de 10 procesos de integración regional existentes en AL analizaremos cuatro, CAN, MERCOSUR, UNASUR y AP que representan tanto a modelos de regionalismo abierto como post-liberal, el lapso de estudio será entre los años 2013-2015 y abarcará los documentos surgidos de los órganos encargados de la CSS en cada proceso.

CAN

La CAN fue instituida el 26 de mayo de 1969, cuando cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y el Perú) firmaron el Acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social. El 13 de febrero de 1973, Venezuela se adhirió al Acuerdo y el 30 de octubre de 1976, Chile se retiró de él. Hasta el año 1996 el proceso de integración regional se denominaba como Pacto Andino, Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena, en ese año se introdujeron reformas en el Acuerdo de Cartagena, mediante el Protocolo de Trujillo, para adaptarlo a los cambios en el escenario internacional.

Busca alcanzar una integración integral y para ello se fija como objetivos: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social, acelerar el crecimiento y la generación de empleo laboral, facilitar la

¹ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 64/222 del 21 de diciembre de 2009.

participación de los Países Miembros en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano, disminuir la vulnerabilidad externa, y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional, fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros y procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

La Comunidad Andina está conformada por órganos e instituciones, que están articuladas en el Sistema Andino de Integración (SAI), con diferentes funciones, desde normativas y de dirección política, hasta judiciales, ejecutivas, deliberantes, sociales, financieras y educativas. La finalidad del SAI es permitir una coordinación efectiva entre todos los órganos e instituciones para profundizar la integración andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas con el proceso. Con el fin de lograr la mejor coordinación del SAI, el Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores convoca y preside la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema, la cual se realiza al menos una vez al año y, en forma extraordinaria, cada vez que lo solicite cualquiera de sus instituciones integrantes. El SAI articula también a otros órganos e instituciones creados en el marco de la integración subregional andina, tales como los consejos asesores ministeriales que emiten opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN sobre temas relacionados a su sector. También existen comités técnicos.

Con respecto a las referencias que hace el proceso de integración sobre la CSS podemos encontrar reseñas desde el momento mismo de su creación, su tratado constitutivo identifica en los artículos 118 a 132 diferentes modalidades de CSS, entre ellas cooperación económica, financiera, técnica y social.

En 2003 Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN mediante Decisión N° 554 crea el Comité Andino de titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina (CATOCI), a fin de intensificar las relaciones con otros países, bloques de integración, organismos internacionales y entidades privadas. El CATOCI actúa como mecanismo de consulta y coordinación en materia de cooperación y constituye un espacio de diálogo entre los Países Miembros, que permite intercambiar experiencias en el ámbito de la cooperación e impulsar iniciativas comunitarias.

MERCOSUR

El MERCOSUR fue instituido el 26 de marzo de 1991 por su tratado constitutivo, es un proceso de integración regional abierto y dinámico que inicialmente estaba integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en una fase posterior se ha incorporado Venezuela. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional. Desde sus inicios ha promovido como pilares fundamentales de la integración los principios de democracia y de desarrollo económico, impulsando una integración con rostro humano.

El Protocolo de Ouro Preto de 1994, le confirió al bloque su estructura institucional y personalidad jurídica internacional. El MERCOSUR toma sus decisiones a través de tres órganos: el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, el cual conduce políticamente el proceso de integración, el Grupo Mercado Común (GMC), que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque, y la Comisión de Comercio (CCM), encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial. Asistiendo a dichos órganos existen más de 300 foros de negociación en las más diversas áreas, los cuales se integran por representantes de cada país miembro y promueven iniciativas para ser consideradas por los órganos decisorios. Con el transcurrir del tiempo se crearon nuevos organismos de carácter permanente entre los que se encuentran el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), el Instituto Social del MERCOSUR (ISM), el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), la Secretaría del MERCOSUR (SM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), y la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS).

Enfocándonos en el área que nos compete de CSS, en el año 1992 se crea el Comité de Cooperación

Técnica (CCT) del MERCOSUR por resolución nº 26/92 del GMC. Tenía como principales atribuciones la de “realizar la identificación, selección, negociación, aprobación, seguimiento y evaluación de las acciones horizontales de cooperación técnica del MERCOSUR, así como la canalización de las ofertas que recibe el MERCOSUR y la demanda de proyectos de Cooperación Técnica originadas en su ámbito”².

En el año 2008 en la XXXV reunión ordinaria del CMC se crea el Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur (GANASUR). Este grupo tiene por fin elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas, entre otras, de un programa de cooperación en sectores estratégicos tales como los sectores alimentarios (17.11).

En el año 2012, por decisión nº 10/12 del GMC, el CCT se transformó en el Grupo de Cooperación Internacional (GCI), la transformación surge por la necesidad de reforzar el tratamiento de la cooperación técnica en el MERCOSUR. El GCI es un órgano auxiliar del GMC y el único del bloque con competencia para entender en materia de cooperación internacional tanto intra como extra bloque. El GCI debe velar por el cumplimiento de las directrices de la Política de Cooperación Internacional, asegurando que los programas y proyectos de cooperación sean elaborados y ejecutados de conformidad con los principios y objetivos de esta Política.

En diciembre de 2014, mediante decisión N° 23/14 del CMC se aprobó la “Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR”, la misma establece los principios, objetivos y modalidades que deben orientar la cooperación técnica en el MERCOSUR. Como objetivos generales fija el fortalecimiento de las capacidades de cada uno de los miembros del bloque, la necesidad de profundizar la integración regional, reducir las asimetrías entre los países del bloque e intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extrarregional existentes. Establece como principios generales los de adecuación, solidaridad, respeto, horizontalidad, no condicionalidad, consenso, equidad: beneficio mutuo, respeto de las particularidades, protagonismo de los actores locales, acceso a la información entre otros.

Podemos señalar como otros órganos en materia de CSS, los adscriptos a la SM, la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI) y la Unidad Técnica del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). La primera está Coordinada por el GCI y se creó en el marco de aprobación de las nuevas directrices de la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR (Decisión CMC N° 23/14). La UTCI tiene como principales funciones: 1) asistir al GCI en las actividades de seguimiento de los proyectos de cooperación técnica; 2) asesorar, a solicitud del GCI, a los foros del MERCOSUR y/o a las entidades de gestión para la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones de cooperación técnica; y 3) mantener sistematizada y actualizada la información en materia de cooperación internacional en el MERCOSUR.

La Unidad Técnica del FOCEM fue creada a fin de fortalecerlo y darle las herramientas necesarias para su buen funcionamiento, este organismo es el primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del MERCOSUR y tiene por objetivo reducir las asimetrías del bloque. Sus fondos en un comienzo estaban destinados solo a mejoramiento de infraestructura, competitividad de las empresas y desarrollo social en los países del MERCOSUR, hoy se han ampliado para financiar también proyectos de fortalecimiento de la propia estructura institucional del propio proceso de integración. El FOCEM es un claro ejemplo de CSS financiera dentro del MERCOSUR.

EL MERCOSUR fija dos tipos de modalidades respecto a cómo desarrolla su cooperación internacional: Cooperación INTRA – MERCOSUR y Cooperación EXTRA-MERCOSUR. La primera se implementa a través de la asociación entre dos o más Estados Partes, a fin de realizar proyectos y/o programas de cooperación que tengan como objetivo: a) contribuir a la consolidación del proceso de integración del

² Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2018): La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016, Documento de Trabajo nº 15, p. 293.

bloque a través del fortalecimiento de los órganos del MERCOSUR; y/o b) fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los Estados Partes, buscando reducir asimetrías al interior del bloque. Por su parte la Cooperación EXTRA-MERCOSUR se desarrolla a través de la asociación y el aporte de terceros países; procesos de integración; Organismos Internacionales; o asociaciones regionales, con el fin de realizar programas y/o proyectos de cooperación internacional que tengan como objetivo: a) abordar cualquiera de los objetivos que motivan a la cooperación INTRA- MERCOSUR o b) apoyar el desarrollo de terceros países o procesos de integración. Los proyectos que se desarrollen bajo esta modalidad deben estar amparados en Acuerdos Marco suscritos entre las partes, a través del Grupo Mercado Común (GMC).

UNASUR

La UNASUR fue fundada el 23 de mayo de 2008 por su tratado constitutivo, que entro en vigor el 11 de marzo de 2011, está compuesta por los Estados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. Se fija como objetivo el de construir un espacio de integración en lo cultural, económico, social y político, respetando la realidad de cada nación y se fija como desafío el eliminar la desigualdad socio económica, alcanzar la inclusión social, aumentar la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías existentes, considerando la soberanía e independencia de los Estados. Está conformada como lo establece su tratado constitutivo por cuatro órganos que toman decisiones, de acuerdo a su nivel jerárquico: Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo de Delegados y Delegadas y la Secretaría General.

En el tratado fundacional se “señalan diversos ámbitos de cooperación general (económica, judicial, migratoria) y confieren a los Consejos Ministeriales Sectoriales la misión de impulsar la cooperación entre sus miembros en campos como la defensa, infraestructura, salud, energía, misiones electorales o desarrollo social, entre otros”³.

Todos los Consejos Ministeriales están autorizados para realizar cooperación en el ámbito de sus funciones, además la organización posee desde el año 2012 Fondo de Iniciativas Comunes⁴, que tiene como finalidad apoyar programas y proyectos intergubernamentales orientados a contribuir con los objetivos de UNASUR. Sumado a esto creó un Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur (GAACSS), por resolución nº 021/2015 del consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

En la declaración que dio origen al Grupo, se afirmó la flexibilidad y el carácter gradual del proceso de integración sudamericana en el marco de la cooperación y la solidaridad, y se reconoció la importancia que adquiriría la CSS como consecuencia del desarrollo que la misma experimentaba en los países miembros.⁵

En la resolución se plasma la “importancia creciente que la CSS tiene como instrumento de desarrollo y el rol que desempeña en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y “el carácter transversal y coadyuvante de la Cooperación Sur-Sur para el cumplimiento de los objetivos de la UNASUR”.

Entre sus funciones se destacan las propias del artículo 7º del Reglamento del FIC; la elaboración de la propuesta del Documento de Lineamientos Estratégicos de UNASUR para

³ Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2018): La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016, Documento de Trabajo nº 15, p. 82.

⁴ <http://www.unasursg.org/sites/default/files/RES%20020%20-%20Reglamento%20FIC.pdf>

⁵ Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2018): La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016, Documento de Trabajo nº 15, p. 83.

las Relaciones con Terceros en Materia de Cooperación (artículo 52 del Reglamento General de UNASUR), su seguimiento y evaluación; El seguimiento y monitoreo general de la cooperación internacional en la UNASUR; Aportar a las instancias superiores los insumos para los lineamientos estratégicos del desarrollo de la cooperación internacional en el bloque, especialmente en sus modalidades Sur-Sur y Triangular, y otras que le sean asignadas en materia de cooperación por las Instancias superiores.⁶

Cuenta también con una Dirección de Cooperación Internacional y Agenda Técnica creada por resolución n° 01/2015 del consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, se encuentra bajo la óptica de la Secretaría General de UNASUR y es la encargada de fijar los lineamientos en materia de cooperación y relacionamiento externo, en correspondencia con las instrucciones del Secretario General y las prioridades de los Consejos Ministeriales Sectoriales. En este marco, procura reforzar la identidad de UNASUR en sus relaciones externas e incrementar su influencia en el sistema internacional. Entre sus funciones se destacan la de elaborar la programación anual de la Dirección de Cooperación Internacional, hacer el seguimiento de los aspectos políticos de los Estados Miembros, así como de la cooperación y las relaciones con terceros y sugiere cursos de acción al Secretario(a) General, elaborar propuestas de agenda para las reuniones de los Órganos de UNASUR relacionadas con las materias inherentes a cooperación y relaciones con terceros entre otras.

Surasky considera UNASUR “puede ser vista en sí misma como resultado de un proceso de CSS a escala regional y sus orígenes pueden rastrearse a lo largo de la extensa historia que exhibe América Latina y Caribeña en materia de integración”. (Surasky, 2014: 52)

AP

El 28 de abril de 2011, los Jefes de Estado de Chile, Colombia, México y Perú acordaron en la Declaración de Lima establecer la AP con el objetivo de “avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”, el proceso de integración se estableció formalmente el 6 de junio de 2012, mediante la suscripción de su Acuerdo Marco, que entro en vigor en 2015. La AP es un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano.

El acuerdo marco fija como objetivos los de: “a. construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; b. impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y c. convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico” (artículo 3.1). Además, establece el Consejo de Ministros, que es el órgano principal de la Alianza del Pacífico. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros responsables de Comercio Exterior de cada país miembro. Su función es adoptar las decisiones que desarrollen los objetivos y acciones específicas previstas en el Acuerdo Marco, así como en las declaraciones presidenciales de la Alianza (artículo 4).

Otro órgano a destacar dentro de la estructura de la AP, creado en la Declaración de Lima de 2011, es el Grupo de Alto Nivel (GAN), a nivel de Viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior para la supervisión de los avances de los grupos técnicos y evaluación de nuevas áreas en las que se puedan seguir avanzando.

En materia de CSS se promulgo en la II Cumbre de la AP (Mérida, 2011) el “Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, el cual estableció formalmente

⁶ Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2018): La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016, Documento de Trabajo n° 15, p. 291.

el Grupo Técnico de Cooperación (GTC), que tiene el objetivo impulsar la cooperación entre los países miembros y con terceros, en las áreas de medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro pequeñas y medianas empresas; desarrollo social; y otras que los participantes acuerden. La cooperación podrá adoptar diferentes modalidades tales como: promoción y desarrollo de iniciativas, planes programas y proyectos; realización de estudios y/o diagnósticos conjuntos; realización conjunta de actividades de formación y capacitación; asistencia y/o visitas técnicas de funcionarios, expertos, investigadores, conformación de redes, entre otras. Para cubrir el financiamiento de estas acciones que estaba previsto en el artículo V del Memorándum, se firmó, el 22 de mayo de 2013 en la VII Cumbre de Cali, el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la AP, pensado como mecanismo que “facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación de la AP”, el GTC será el responsable de la gestión del fondo.

Entre el 1 y 3 de julio de 2015 en la X Cumbre de la Alianza del Pacífico en Paracas, los Jefes de Estado manifestaron “que el cambio climático constituye un desafío global que impacta a todos los países y afecta el desarrollo, y en ese contexto, reiteramos el contenido de la Declaración que suscribimos con motivo de la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en 2014”.

Por otra parte una clara y eficaz actividad de CSS dentro de la AP es la plataforma de movilidad estudiantil y académica que cuenta con un programa de becas que se otorgan de manera recíproca entre los países integrantes de la organización, con el propósito de contribuir a la formación de capital humano de alto nivel en los cuatro países miembros. El Programa tiene como objetivo apoyar a estudiantes y docentes a cursar materias o realizar actividades académicas durante un semestre en universidades de los cuatro países que participan en el programa, fijando como áreas prioritarias de interés los Negocios; Finanzas; Comercio Internacional; Administración Pública; Ciencias Políticas; Turismo; Economía; Relaciones Internacionales; Medio Ambiente y Cambio Climático; Innovación, Ciencia y Tecnología; Ingeniería.

Podemos observar que los cuatro procesos de integración en mayor o menor medida y dentro de las capacidades que les permiten la institucionalización que poseen respecto a la CSS que realizan han dado claras muestras de la importancia que tiene la misma para dichos procesos y la necesidad que tienen de ir ampliando su aplicación y brindándoles nuevas herramientas para un mejor funcionamiento.

CAPÍTULO 3: LOS ESPACIOS DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA CAN, UNASUR, MERCOSUR Y AP TRAS LA ADOPCIÓN DE LA AGENDA 2030 Y SU PUESTA EN MARCHA EN 2016.

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, en el marco de Naciones Unidas los Estados Miembros aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que entro en vigor el 1 de enero de 2016. La misma incluye un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible, para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. La agenda debe ejecutarse en su integralidad y de manera equilibrada para ser considerada cumplida, respetando las 3 dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y medioambiental y abarcando los niveles nacional, regional y global. La agenda se ejecutara bajo la promesa “que nadie se quedará atrás”.

“Los ODS y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y

respetan sus políticas y prioridades nacionales”.⁷ “Son el resultado de un proceso incluyente que contó con aportes de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y el sector académico, quienes también participaron en los diálogos consultivos de la agenda para el desarrollo después de 2015”⁸.

Teniendo en cuenta esta breve descripción de la agenda 2030 y sus ODS vamos a analizar cuanto se ha avanzado en la aplicación de la misma y cuáles son sus espacios de gestión, en los procesos de integración CAN, UNASUR, MERCOSUR y AP, analizando los documentos que de ellos emanaron luego de su puesta en marcha.

CAN

En la XIII Reunión del Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional (Lima, 27 de abril de 2016) la Presidencia Pro Tempore de la CAN ejercida por Colombia presentó su Plan de Trabajo a los Países Miembros, que tiene dos ámbitos de realización: el primero de ellos está enmarcado en la presentación por parte de la Secretaría General de la Comunidad Andina de un Informe del estado actual de la cooperación internacional en la CAN, con base en los proyectos finalizados, en ejecución y en formulación, así como los planes de asociación con donantes, desde el año 2011 hasta la fecha.

El segundo ámbito, apunta a revisar, y actualizar de ser necesario, el Documento “Procedimientos Aplicables a los Programas y Proyectos Comunitarios de Cooperación Internacional para el Desarrollo” (Manual Ciclo de Proyectos) aprobado en el 2012 por el CATOCI, para presentación y aprobación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores – CAMRE.⁹

MERCOSUR

En la XII Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación Internacional, (Montevideo, 6 y 7 de abril de 2016)¹⁰. La Presidencia Pro Tempore Uruguay “resalto la la necesidad de profundizar las reflexiones en clave regional sobre el estado de situación actual y tendencias de la cooperación internacional, con el fin de poder aportar una voz común desde el MERCOSUR a otros ámbitos regionales y globales”. También manifestó la importancia de identificar las acciones de cooperación técnica horizontal que se vienen realizando en las distintas instancias que componen la estructura institucional del MERCOSUR, así como las capacidades instaladas como producto de esta cooperación a fin de visibilizar su aporte al avance de la integración regional y propuso solicitar la elaboración de estudios a la UTCI del GCI iniciar los siguientes estudios: Estudio 1: La Cooperación internacional y el MERCOSUR: estado de situación, oportunidades y desafíos. Y Estudio 2: La Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR (piloto de dos sectores).

En la XIII Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación Internacional (Montevideo, 2 y 3 de junio de 2016)¹¹ La Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI), teniendo en cuenta la solicitud del GCI en su anterior reunión, presentó el abordaje metodológico y los contenidos temáticos de los siguientes

⁷ Párrafo 55 de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), Santiago, 2017. P. 44.

⁹ <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3704&accion=detalle&cat=NP>

¹⁰ MERCOSUR/GCI/ACTA N° 01/16 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6332/1/gci_2016_acta01_es_final.pdf

¹¹ MERCOSUR/GCI/ACTA N° 02/16 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6332/1/gci_2016_acta02_es.pdf

estudios: 1) La cooperación internacional y el MERCOSUR: estado de situación, oportunidades y desafíos. 2) La cooperación Intra-MERCOSUR.

En relación al Estudio nº 1, el GCI acordó avanzar en su realización destacando la importancia del mismo como un insumo para evaluar el posicionamiento del MERCOSUR en el marco del nuevo escenario de la cooperación internacional, teniendo en cuenta los desafíos planteados en la Agenda 2030 y los ODS, el cual permitirá acordar una estrategia de carácter regional.

Por su parte, en lo que respecta al Estudio nº 2 y a los efectos de su realización, las delegaciones acordaron trabajar en una definición de la cooperación intra-MERCOSUR que incorpore el acervo conceptual de la Política de Cooperación Internacional del bloque y del espacio iberoamericano. Asimismo, solicitaron a la UTCI que, en base a un relevamiento preliminar de acciones e iniciativas de cooperación horizontal desarrolladas en el marco de los órganos y foros del MERCOSUR, identifique y circule para conocimiento de los coordinadores nacionales algunos sectores pilotos para el referido estudio.

_En la XIV Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación Internacional (Buenos Aires, 17 y 18 de abril de 2017)¹² La UTCI presentó el Estudio N° 01/17 "La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades", de acuerdo al abordaje metodológico y contenidos temáticos aprobados por el GCI. Las delegaciones expresaron que el estudio representa un insumo para evaluar el posicionamiento del MERCOSUR en el marco del nuevo escenario de la cooperación internacional, teniendo en cuenta los desafíos planteados en la Agenda 2030 y los ODS.

En lo que respecta al Estudio N° 02/17 "La Cooperación Intra-MERCOSUR", la UTCI realizó una presentación sobre el documento "Propuesta de definición de Cooperación Sur-Sur MERCOSUR e identificación de sectores pilotos".

_En la I Reunión Extraordinaria del Grupo de Cooperación Internacional (videoconferencia, 12 de julio de 2017)¹³. Los estados partes analizan el documento presentado por la Presidencia Pro Tempore de Argentina "Estrategia en materia de Cooperación en el MERCOSUR 2017-2020", La mencionada Estrategia en materia de Cooperación tiene por objetivo fortalecer la gestión y coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo como herramienta complementaria y transversal para fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque, profundizar la integración regional, reducir las asimetrías entre los países del bloque, intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior como con otras instancias de integración regional y extrarregional existentes.

_En la XV Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación Internacional (Brasilia, 6 de octubre de 2017)¹⁴. La UTCI presentó una versión revisada y ampliada del Estudio N° 01/17 "La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades". La versión presentada contiene un nuevo capítulo sobre la "Cooperación Internacional en el ámbito de los Organismos Regionales de América Latina: casos de la Alianza del Pacífico y de UNASUR". Las delegaciones reiteraron la importancia del estudio para evaluar el posicionamiento del MERCOSUR en el marco del nuevo escenario de la cooperación internacional y los desafíos que abarca la nueva Agenda 2030 y los ODS.

_En la II Reunión Extraordinaria del Grupo de Cooperación Internacional (videoconferencia, 15 de diciembre de 2017)¹⁵. La UTCI presentó un documento con la ampliación de fuentes para el enriquecimiento del Estudio N° 02/17 "La Cooperación Intra-MERCOSUR".

¹² MERCOSUR/GCI/ACTA N° 01/17 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6332/1/gci_2017_acta01_es.pdf

¹³ MERCOSUR/GCI EXT/ACTA N° 01/17 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6332/1/gci_2017_acta01-ext_es_acta-final.pdf

¹⁴ MERCOSUL/GCI/ATA N° 02/17 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6332/1/gci_2017_ata02_es_final.pdf

¹⁵ MERCOSUL/GCI EXT/ATA N° 02/17 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6332/1/gci_2017_acta02-ext_es_final.pdf

_En la XVI Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación Internacional (Asunción, 3 y 4 de abril de 2018).¹⁶ La UTCI presentó la versión actualizada a abril de 2018 del Estudio N° 01/17 “La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades”. En lo que respecta al Estudio N° 02/17 “La Cooperación Intra-MERCOSUR”, la UTCI realizó una presentación sobre el relevamiento de las acciones de cooperación técnica que tuvieron lugar en los sectores de agricultura familiar, educación, y salud, entre los años 2005-2015. El GCI analizó la posibilidad de que, a partir del esfuerzo realizado en la recolección de datos para la elaboración de este Estudio, se implemente un sistema de información sobre la cooperación internacional del MERCOSUR que permita mantener sistematizada y actualizada la información sobre las iniciativas en sus distintas modalidades

Las delegaciones aprobaron el documento “Estrategia en materia de cooperación en el MERCOSUR 2018-2021”, resaltando la importancia de dicho documento como una hoja de ruta para la aplicación de la Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR. En el marco del Objetivo 1 de dicha estrategia (cooperación extra-MERCOSUR), el GCI solicitó a la UTCI que actualice en forma permanente el listado de las iniciativas de cooperación que se encuentran en elaboración por los órganos del MERCOSUR, y la identificación de posibles socios cooperantes que permitan su implementación.

UNASUR

_ en la Declaración surgida de la Reunión Ordinaria del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, (Quito, 23 de abril de 2016)¹⁷, en lo referente a la CSS, instan a los Consejos Ministeriales Sectoriales a profundizar sus niveles de cooperación regional y extra regional teniendo en cuenta los Lineamientos Políticos de UNASUR para las Relaciones con Terceros y los lineamientos de cooperación que serán definidos por el Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur – Sur, utilizando el nuevo Reglamento del FIC como impulsor de las propuestas de cooperación e integración y Encomiendan al GAACSS, articular la cooperación regional con los ODS e impulsar proyectos que se vinculen a las metas definidas en estos Objetivos que ha acordado la comunidad internacional, respetando la diversidad de modelos de desarrollo y poniendo el acento en los desafíos comunes, las lecciones aprendidas y el intercambio de las mejores prácticas existentes en la región.

_En la reunión preparatoria del GAACSS de la UNASUR (Quito, 15 de marzo de 2017)¹⁸, las partes analizaron el proyecto de Estatuto de funcionamiento del GAACSS circulado con anterioridad a la reunión, señalando que la propuesta está bien estructurada y que es coherente con los principios de Cooperación Sur-Sur que se han adoptado en otros foros regionales. Destacando como positivo la incorporación de uno de los objetivos específicos del proyecto de Estatuto el de coadyuvar en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, la Secretaria General presentó las particularidades del reglamento para la ejecución del Fondo de Iniciativas Comunes (FIC), detallando el objetivo principal del FIC, el propósito del Reglamento y las prioridades del FIC. Asimismo, puntualizó que una de las tareas del Grupo es definir el documento de Lineamientos Estratégicos de UNASUR para el Relacionamiento con Terceros en Materia de Cooperación

¹⁶ MERCOSUR/GCI/ACTA N° 01/18 http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6332/1/gci_2018_acta01_es.pdf

¹⁷https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_REUNION_ORDINARIA_DEL_CONSEJO_DE_MINISTRAS_Y_MINISTROS_DE_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR.pdf?noderef=556cf80e-c74f-4298-8978-554250bbbca3

¹⁸ Reunión Preparatoria del Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur-Sur de la Unión de Naciones Suramericanas. https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PRIMERA_REUNION_PREPARATORIA_DEL_GRUPO_DE_TRABAJO_DE_ALTAS_AUTORIDADES_DE_COOPERACION_SUR_SUR_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=a9fc342f-27f5-4900-8796-ef432b369156

_En la Reunión presencial del GAACSS de la UNASUR (Quito, 10 de abril de 2017)¹⁹, las partes analizaron el nuevo proyecto de Estatuto de funcionamiento del GAACSS que tenía todas las observaciones que habían enviado, pero al incorporárseles más durante la reunión, se volverá a circular el documento entre las partes y se dará un nuevo plazo para observaciones. También se presentó el proceso para la aprobación de las iniciativas comunes de UNASUR.

AP

_En la XI Cumbre de la AP, (Puerto Varas, 28 de junio - 1 de julio de 2016)²⁰, los estados partes entre los hechos destacados de proceso de integración resaltan de la institucionalización de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica y las 1200 becas otorgadas hasta esa fecha. Plasmaron su voluntad de fortalecer el diálogo y la cooperación con los Estados Observadores a través de un esquema de trabajo en cuatro áreas temáticas priorizadas: educación; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización de PYMES; facilitación de comercio. Y reafirmaron su firme propósito de continuar avanzando en la relación con la región Asia Pacífico, destacando los progresos alcanzados con la ASEAN en la identificación de áreas de interés común, con miras a establecer un marco de cooperación.

_En la XII Cumbre de la AP, (Cali, 29 y 30 de junio de 2017)²¹, los estados partes expresan su voluntad de intensificar los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género de manera transversal en los programas y actividades de la Alianza del Pacífico, reconociendo el importante rol de las mujeres, incluyendo las mujeres empresarias y emprendedoras, en el crecimiento y desarrollo de nuestros países, así como para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Reconocen a consolidación de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica que, en su IX convocatoria efectuada el año 2017, otorgó 400 becas utilizando por primera vez la Plataforma Única de Postulación, logrando a la fecha un total de 1.440 becas; así como la creación de instrumentos de recolección de información para propiciar el avance en el reconocimiento de títulos y los marcos nacionales de calificaciones.

Por último expresan la satisfacción por el fortalecimiento del espacio de cooperación en áreas de interés común y acercamiento que se ha alcanzado con el Asia Pacífico, a través de la celebración en noviembre de 2016, del Segundo Diálogo entre los Presidentes de la Alianza del Pacífico y los Líderes de las Economías del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y de la III Reunión Ministerial entre nuestro mecanismo y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en septiembre de 2016 que adoptó un Marco de Trabajo para la Cooperación.

Como podemos ver en los cuatro procesos de integración analizados, el tratamiento de la Agenda 2030 y sus ODS es muy escaso, en algunos casos solo son mencionados.

CONCLUSIONES

El análisis realizado nos permite llegar a la conclusión, de que la variable Cooperación no tiene la misma importancia en los diferentes procesos de integración y que cuanto más se aproximan al modelo post-hegemónico, más espacio tiene la cooperación y a la inversa, cuanto más se identifican con el modelo

¹⁹ REUNIÓN PRESENCIAL DEL GRUPO DE ALTAS AUTORIDADES DE COOPERACIÓN SUR-SUR DE LA UNIÓN DE NACIONES SUR-AMERICANAS (UNASUR). https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/REUNION_PRESENCIAL_DEL_GRUPO_DE_ALTAS_AUTORIDADES_DE_COOPERACION_SUR_SUR_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=bd185592-f9c5-46cb-82de-cdb17e074238

²⁰ Declaración de Puerto Varas. <file:///C:/Users/Celina/Downloads/Declaracion%20de%20Puerto%20Varas%20Julio%201%20de%202016.pdf>

²¹ Declaración de Cali. <file:///C:/Users/Celina/Downloads/Declaraci%C3%B3n%20de%20Cali%20Junio%2030%20de%202017.pdf>

abierto, menos espacio tiene la misma, como vemos claramente en el caso de la AP.

Pero aun así, advertimos sin portar si son procesos de integración regional que se identifican con el regionalismo abierto o con el regionalismo post-liberal, los cuatro procesos analizados tienen a la cooperación internacional y dentro de ella a la CSS como una herramienta esencial para cumplir con sus objetivos. Esto se explica porque la cooperación es más una cuestión de política que una cuestión, lo que lleva a que su tratamiento dependa de las políticas de los gobernantes de los países que componen los procesos de integración.

Con la adopción de la Agenda 2030 y sus ODS se genera un compromiso mundial adoptado para alcanzar su cumplimiento, compromiso que es ratificado por todos los miembros de los procesos de integración analizados, la pregunta que nos surge es si las instituciones existentes en materia de cooperación sufrieron alguna modificación para adaptarse a la nueva agenda 2030 y sus ODS. La respuesta que tenemos que brindar a la misma es negativa, ninguno de los cuatro procesos ha adaptado, sus instituciones para aplicar de manera eficaz y rápida la agenda 2030, y encontramos muy pocos documentos que mencionen dicha agenda y su implementación, luego de que esta entrara en vigor en 2016. Esto sin duda nos resulta altamente preocupante porque sabemos que para que la agenda pueda ser considerada como cumplida, debe hacerlo de manera integral tanto en las esferas nacional, regional y mundial. Y que en una región tan amplia como es AL ver que en los cuatro procesos de integración que analizamos, no hay una clara puesta en marcha de medidas en fin de cumplir con la agenda 2030 a dos años de su implementación enciende una señal de alarma.

En la actualidad los países que componen la CAN, UNASUR, MERCOSUR y AP se encuentran sufriendo diferentes crisis internas que hacen que los recursos que iban dirigidos a los procesos de integración se redireccionen a sus propias necesidades, debilitando los procesos de integración, sus estructuras y afectando así a la cooperación que realizan.

Sin embargo, teniendo en cuenta que todos los países que integran estos procesos presentaron (o presentarán en el 2018) los informes voluntarios, respecto a cómo están cumpliendo con lo establecido en la Agenda 2030, ante el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, nos hace creer que es solo cuestión de tiempo hasta que adapten los procesos de integración regional que integran a lo establecido en la Agenda 2030 y que las crisis internas no afectarán lo diagramado en pos de su cumplimiento, ya que de nada les serviría cumplir con la misma a nivel nacional y no hacerlo a nivel regional. Puesto que un incumpliendo en este nivel llevaría a su fracaso.

BIBLIOGRAFÍA

_FUENTES, Juan A. (1994): “El regionalismo abierto y la integración económica”, en, Aníbal Pinto (director), REVISTA de la CEPAL n° 53, pp 81-90.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11951/053081089_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

_LLENDERROZAS, Elsa (2016): “Los desafíos de la reconfiguración: Fin de ciclo y transición regional en América Latina”, en Andrés Serbin (coord.), ¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos (CRIES), Buenos Aires, pp. 51-64..

_MALAMUD, Andrés (2011): “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional Norteamérica”, Revista Académica del CISAN-UNAM, vol. 6, núm. 2, julio-diciembre, Distrito Federal, México, pp. 219- 249.

- _ OJEDA, Tahina y SURASKY, Javier, (2014): “LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA A COMIENZOS DEL SIGLO XXI” en, Bruno Ayllón, Tahina Ojeda y Javier Surasky (coords.) “COOPERACIÓN SUR-SUR, REGIONALISMOS E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA”, Madrid, pp.19-33.
- _ SANAHUJA, Jose Antonio (2009) “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina” en, Martínez Alfonso, Laneydi, Peña, Lazaro y Vazquez Mariana, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, n°7, pp. 11-54.
- _ SURASKY, Javier (2014): “LA UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICAS” en, Bruno Ayllón, Tahina Ojeda y Javier Surasky (coords.), “COOPERACIÓN SUR-SUR, REGIONALISMOS E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA” Madrid, pp.52-70.
- _ CEPAL (2017): *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), CEPAL, Santiago de Chile.
- _ CEPAL (2018): *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3), CEPAL; Santiago de Chile.
- _ Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2018): *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales 2012-2016*, Documento de Trabajo n° 15. <https://www.cooperacionsursur.org/images/2017/biblioteca/DT-15.pdf>

DOCUMENTOS

Acuerdo Marco AP.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 64/222 del 21 de diciembre de 2009.

Resolución N° 01/2015 del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR.

Resolución n°021/2015 del consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR.

ACTA N° 01/08 del Consejo del Mercado Común MERCOSUR.

Decisión N° 10/12 Consejo del Mercado Común.

Decisión N° 23/14 Consejo del Mercado Común.

DECISION N° 554 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

PÁGINAS WEB

www.unasursg.org

www.mercosur.int/

www.comunidadandina.org/

www.alianzapacifico.net/

ACRÓNIMOS

AL: América Latina

AP: Alianza del Pacífico

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CATOCI: Comité Andino de titulares de Organismos de Cooperación Internacional de la Comunidad Andina

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CMC: Consejo del Mercado Común

CCM: Comisión de Comercio

CSS: Cooperación Sur-Sur

EAGRD: la Estrategia Andina de Gestión del Riesgo de Desastres

FIC: Fondo de Iniciativas Comunes

GAN: Grupo de Alto Nivel

GANASUR: Grupo de Alto Nivel para la elaboración de un Programa de Cooperación Sur-Sur

GAACSS: Grupo de Altas Autoridades de Cooperación Sur – Sur

GCI: Grupo de Cooperación Internacional

GMC: Grupo Mercado Común

GTC: Grupo Técnico de Cooperación FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR

IPPDH: Políticas Públicas en Derechos Humanos

ISM: el Instituto Social del MERCOSUR

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PARLASUR: Parlamento del MERCOSUR

TPR: Tribunal Permanente de Revisión

SAI: Sistema Andino de Integración

SM: Secretaría del MERCOSUR

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

UTCI: Unidad Técnica de Cooperación Internacional

UPS: Unidad de Apoyo a la Participación Social

La Política Exterior Argentina en materia de integración regional.

Análisis de la política integracionista especialmente durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015)

Pablo Andrés Francini

Resumen: En el presente trabajo, nos proponemos analizar la profundización que en materia de integración regional se produjo en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner entre los años 2003-2015, período en el cual se llevó a cabo una mayor consolidación de tales políticas a nivel regional con países vecinos de la región como Brasil y Venezuela.

De esta manera, se analizará si se han mantenido o no los ejes estructurales de esta política exterior con el correr de los años y de las modificaciones que se han presentado inevitablemente tanto a nivel interno como regional e internacional.

Palabras Clave: Argentina. Néstor Kirchner. Cristina Fernández. Política exterior. Integración Regional. Brasil. Venezuela.

INTRODUCCIÓN

LA PROBLEMÁTICA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

Los distintos gobiernos que se sucedieron en la Argentina se caracterizaron por una constante búsqueda de su reinserción internacional, enclave permanente de su política exterior, especialmente luego de la última dictadura militar y el devenir democrático a partir de 1983¹.

Paradójicamente, cada uno de los presidentes que se fueron sucediendo en las últimas décadas enarbolaban en sus discursos de asunción, casi como algo novedoso, la reubicación de este país en el mundo, que parecía oscilar entre una búsqueda permanente de no perder un lugar en los distintos escenarios internacionales y un ríspido aislamiento que caracterizaba los últimos años de cada uno de sus mandatos.

Como consecuencia de ello cada nueva gestión planteaba retóricamente la necesidad de una refundación de la Argentina calificándola de distintas maneras, por ejemplo: durante el alfonsinismo² se lo

¹ El 10 de diciembre de 1983 el pueblo argentino volvía a las elecciones en democracia, dejando atrás intervalos de gobiernos democráticos y dictaduras militares.

² En la década del 80, comienza el fin de la tensión de la Guerra Fría y los países latinoamericanos se agrupaban en los foros internacionales como “no alineados” queriendo remarcar una identidad propia.

catalogó como un “país normal” equidistante tanto del aislamiento automático como de posiciones de confrontación; durante el menemismo y el gobierno de la alianza³ se caracterizó por “la aquiescencia pragmática” y “relaciones carnales” con la potencia dominante; y finalmente con un giro a la izquierda y una vuelta a la región sudamericana durante el kirchnerismo.

Circunstancia que refleja cíclicamente las crisis económicas, políticas internas y los cambios que se producen en el ámbito global, que a la postre condicionan en definitiva la dirección y ejecución de dicha política exterior.

Ello evidencia las dificultades que atraviesan las clases dirigentes para comprender cómo funciona el mundo, y el rol, que no sólo le corresponde, sino que también le conviene asumir al país en el orden internacional (Russel, 2004).

Los distintos gobiernos democráticos abordaron entonces los ejes estructurales de nuestra política exterior de diferentes maneras, en función de su propia concepción política, pero además partiendo de la base de una mirada crítica de la gestión anterior. Precisamente esta discontinuidad en el ejercicio de la política exterior ha reflejado las grandes dificultades de nuestro país para poder sostener las estrategias de inserción planteadas.

Sin embargo, de acuerdo a innumerables análisis, es posible concordar que la política integracionista regional ha sido la excepción a la regla y se ha mantenido en el tiempo superando las diferencias sustanciales de los distintos gobiernos, al menos desde 1983, como herramienta válida para lograr la inserción de nuestro país a nivel región, y a partir de ello, a nivel internacional (Miranda, 2007).

La consolidación de los acercamientos estratégicos del gobierno de Alfonsín con la República Federal del Brasil a partir de 1985 y la conformación de un mercado común en la región; política continuada y sellada con la creación del Mercosur durante la gestión del gobierno de Menem; la refundación de dicho organismo regional a partir del año 2000 y la profundización de dicha política integracionista durante las gestiones kirchneristas, demuestran una concordancia de disímiles gobiernos pero en una orientación política similar.

Inclusive se podría hablar de una simulación de política de Estado porque prácticamente no ha habido rupturas en la materia pero que en definitiva no ha sido una resultante legítima y propia de un consenso político, si no, una mera constante que los distintos gobiernos han decidido mantener como principio implícito y de acuerdo con las circunstancias y factores diversos que hicieron que se fuera delineando como eje de nuestra política exterior (Miranda, 2007).

La pacificación de la región impulsada por Argentina a través de la desaparición de relaciones tensas con Brasil concordando en materias estratégicas comerciales en la región e impulsando los organismos de integración regional; como así también la finalización de disputas limítrofes, especialmente con Chile, cerraban décadas de conflictos y tensiones con los países vecinos, entre otros, y marcaban la culminación y el comienzo de una política coherente en materia de relaciones e integración regional.

Indiscutiblemente los mandatos kirchneristas han contribuido a profundizar la integración regional como principal estrategia para posicionarse en los distintos foros internacionales con mayores herramientas de negociación y apoyo regional para lograr así consolidar sus principales objetivos.

En este trabajo nos proponemos analizar si el modelo integracionista propuesto primero a partir de 2003 por Néstor Kirchner se mantuvo y pudo consolidarse con los mandatos de su esposa y sucesora, Cristina Fernández de Kirchner después, hasta 2015, fecha en que evidentemente la política exterior argentina vuelve a dar un vuelco en materia de integración regional.

³ La década del 90 se caracterizó por el triunfo de los Estados Unidos en la Guerra Fría y la alineación de la mayoría de los Estados bajo su zona de influencia en un mundo casi unipolar, especialmente los países latinoamericanos.

1.- PRIMER GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER (2003 – 2007)

1.1 CONTEXTO INTERNO

Néstor Kirchner llegó a la presidencia el 25 de mayo de 2003, con solo el 22% de los votos, habiendo renunciado previamente al ballottage el ex presidente Carlos Saúl Menem, en medio de una crisis política y económica en la que aún se encontraba inmersa la Argentina desde los años 2000.

Estadísticamente hacia fines de 2001 la pobreza ascendía en la Argentina a un histórico 54% y el desempleo rondaba en un 25% afectando a una gran cantidad de la población activa.

Luego de haber obtenido el apoyo político suficiente del partido justicialista y a través de negociaciones internas y con el respaldo de ciertos sectores sociales, se presenta a las adelantadas elecciones con el principal objetivo de evitar la vuelta del menemismo al poder que se presentaba nuevamente a las elecciones nacionales.

Nuevos prototipos caracterizaban esta ala política del justicialismo que profundizaba una recuperación y resignificación del clásico peronismo y la restitución al Estado en su rol como mediador activo, sobre todo en la intervención de la economía (Varesi, 2014).

Esta renovada facción pronto adquiriría gran trascendencia e impronta personal que se identificaría así mismo con el nombre propio de *kirchnerismo*.

El kirchnerismo invocaba en su discurso los paradigmas puignianos⁴, imbuido de un personal ideario político revolucionario de los años setenta en base nuevamente a pautas autonomistas, institucionalistas y neo-desarrollistas (Simonoff, 2009).

Marcaba el fin y un nuevo comienzo tanto en el ámbito interno como externo, ubicando a la región como prioridad de su política exterior, desde su primer discurso ante la Asamblea Legislativa con grandes personalidades invitadas de la región, como Fidel Castro, Inácio Lula Da Silva y Hugo Chávez.

En el contexto interno, ejecutó su propio proyecto de gobierno de “capitalismo nacional” de crecimiento con inclusión social, recomposición del salario y del empleo, el reimpulso de las pequeñas y medianas empresas, ganando incluso mayor centralidad la fracción productivo-exportadora y de crecimiento industrial, estatización de empresas claves y fuerte intervención económica.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner y la bonanza del mercado internacional, que otorgó a la región el privilegio de aumentar significativamente el precio de los *commodities*, se logró nuevamente un crecimiento sostenido y superávit fiscal durante varios años.

Sin embargo, paralelamente a ello, comenzaban a gestarse dos sectores significativos; uno nacional y popular, confrontador sobre todo de la herencia neo-liberal que bregaba por mejores condiciones de vida, mayor desarrollo y recuperación de la política como herramienta de cambio, enrolándose en un nuevo paradigma latinoamericano; y otro neo-desarrollista articulado a una lógica productivo-exportadora que no lograba superar la concentración y jerarquización económica (Varesi, 2014).

De esta manera, fueron muchos los llamativos gestos característicos de esta renovada gestión como la sustitución de la cuestionada Corte Suprema de los noventa, reivindicación de la política de derechos humanos, incorporación de dirigentes populares, entre otros.

El nuevo gobierno precisaba lograr una sólida legitimación y consolidación en el poder, teniendo principalmente en cuenta la fuerza popular que recientemente había desestabilizado las instituciones y

⁴ Juan Carlos Puig, autor y diplomático argentino, se destacó como teórico de la relación entre la dependencia y la autonomía de los países periféricos.

había puesto en jaque el poder político en toda su extensión atento a la crisis sufrida en diciembre de 2001⁵.

Circunstancia que además amenazaba constantemente en condicionar al gobierno en el ámbito doméstico, y de hecho algunos autores así lo han afirmado, entre ellos Escudé, ya que a la hora de tomar decisiones razonables de política exterior corría el riesgo de encontrarse constreñido por grupos de presión, como *piqueteros* y *tenedores* de planes asistenciales, o gran parte de la población en constante reclamos.

Dar prioridad a la primacía interna, complaciendo demandas sociales por sobre la política externa, trajo ciertas consecuencias negativas en la posición internacional de Argentina, como la retórica anti-liberal y antinorteamericana, a veces más en el discurso que en los hechos; o incluso con nuestros vecinos, como el caso de las papeleras⁶ (de la Balze, 2010).

Todo ello marcó un estilo de conducción en la toma de decisiones del *kirchnerismo* que encontraba en Néstor su máxima expresión, a veces elogiado, otras criticado en cuanto al manejo de sus formas, pecando en ciertas ocasiones de aislacionista o introspectivo e incurriendo en otras en serios costos a nivel regional e internacional.

1.2 CONTEXTO REGIONAL

El gobierno de Néstor Kirchner comenzó con un claro sesgo latinoamericanista, enfocando su mirada en importantes actores regionales como Brasil, Venezuela, e incluso México y Cuba.

Uno de los principales lineamientos de gobierno, profundizados desde 2003, fue la integración latinoamericana como uno de los ejes estructurales de su política exterior.

De esta manera, se proponía modificar el rumbo de la política exterior para dar por finalizada una alineación casi automática con Washington y comenzar con una política casi confrontativa hacia la potencia dominante, y enfocarse en actores emergentes de la región que vislumbraban proyección global.

El primero de enero de 2003 había asumido a la presidencia de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, que reimpulsaría las políticas integracionistas que Fernando Henrique Cardoso había propulsado en la primera Cumbre de Presidentes sudamericanos del año 2000, con claras intenciones de liderar la región.

El gobierno de Kirchner, priorizó por lo tanto la consolidación de una relación estratégica con Brasil manteniendo indemnes ciertos puntos delineados en las gestiones anteriores desde 1983 y poder otorgarle a la Argentina un rol importante en materia de cooperación e integración regional.

La primera herramienta que permitía desarrollar un proyecto para reingresar al mundo con identidad nacional (Zelicovich, 2011) era el MERCOSUR⁷ teniendo en cuenta las serias dificultades en que se encontraba el país desde la crisis de 2001, como el acceso a los mercados, escasa potencialidad en las rondas de negociación y sobre todo el peso de la deuda externa.

Esta alianza con su par brasileño le otorgaba cierto protagonismo y presencia internacional y devenía como “imperativo histórico” necesario para el desarrollo económico, social y político del país.

Es por ello, que las políticas de conducción y cooperación del Mercosur comenzaron a orientarse no

⁵ Durante el mes de diciembre de 2001, frente a una grave crisis económica, política, social e institucional, renunció el presidente Fernando De la Rúa y donde cinco funcionarios ejercieron la presidencia durante una semana de compulsión social.

⁶ Argentina y Uruguay mantuvieron un conflicto entre los años 2005 y 2010 debido a la autorización del gobierno uruguayo en la instalación de plantas de celulosa en su territorio sobre las costas del río binacional Uruguay.

⁷ Proceso de integración regional fundado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a través del Tratado de Asunción. Posteriormente se fueron incorporando nuevos miembros como Venezuela y Bolivia.

solo al ámbito puramente económico y comercial sino que también profundizaron aspectos de una mayor integración social e institucional.

Claramente el gobierno daba un giro a posiciones más heterodoxas de la economía, que se diferenciaban de aquellas liberales y ortodoxas de la década del 90 y que mantuvieron a Brasil en términos básicamente económicos, buscando aproximarse estrictamente con los Estados Unidos en términos exclusivamente políticos (Gomes Saraiva, 2009).

Por su parte los progresistas, dentro de las posiciones más heterodoxas, comprendían que este proceso de profundización de la integración podría posicionar a Argentina con un Mercosur que refleje una identidad común, participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de las instituciones del bloque. De esta manera, el mercado común ocupaba en la agenda nacional un rol estratégico en imprescindibles y diferentes aspectos.

Por lo tanto, se priorizó indudablemente el Mercosur como vía de inserción internacional en términos de comercio e inversión, con el fin de posicionarse más ventajosamente en el mundo y lograr presencia en los distintos foros de comercio multilateral, pero fortaleciendo previamente los vínculos comerciales con la región y ampliar así los márgenes de maniobra.

También, como sustento de generación de mayor autonomía; estimándolo como herramienta primordial para lograr una mayor expansión comercial hacia la región ampliándose a nuevos miembros; considerándolo como estrategia óptima en las negociaciones comunes con terceros; y como herramienta para lograr un mayor desarrollo interno y sostenido que garantice la libertad y desarrollo del pueblo (Zelicovich, 2011).

Se produce así un acercamiento entre los dos bloques más importantes de la región como los acuerdos MERCOSUR-CAN⁸ en términos comerciales y la participación activa que comienza a tener la Argentina en la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Por su parte y en relación a Venezuela, indudablemente otro de los líderes de la integración sudamericana, desde su comienzo Néstor Kirchner tuvo cierta afinidad con su par venezolano.

A partir de 2003 se consolida el gobierno de Chávez en Venezuela, sobre todo después del intento de golpe de Estado⁹, como antinorteamericano y antiimperialista manifestando claramente una postura de integración regional enfocada en Latinoamérica y el Caribe.

De esta manera el gobierno de Kirchner se identifica con el discurso bolivariano a favor de una mayor integración que supere obstáculos comerciales, críticas al modelo neoliberal y su necesidad de reestructuración, y principalmente lograr mayores márgenes de maniobra en su política nacional y regional.

Es así como durante los años 2003-2008 se firmaron numerosos acuerdos comerciales reforzándose las relaciones entre ambas naciones sin precedentes (Roark, 2010) y cómo Venezuela termina por alejarse definitivamente de la Comunidad Andina de Naciones para solicitar finalmente su incorporación al Mercosur.

Se despliega así un amplio comercio bilateral de ambos países complementario en importantes áreas de la economía nacional como la agroindustria y los hidrocarburos.

Una de las principales convergencias con estos líderes sudamericanos, Brasil y Venezuela, fue la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en la III Cumbre de Presidentes en Cuzco, el 18

⁸ Acuerdos de Complementación Económica unidos bajo una declaración política de asociación regional en la que se busca dotar de mayor acuerdo político luego con la UNASUR.

⁹ El 11 de abril de 2002 protestas y una huelga generalizada forzaron a Hugo Chávez a renunciar a la presidencia; pero solo tres días después los militantes leales al gobierno retomaron el poder y Chávez reasumió la presidencia el 14 de abril.

de diciembre de 2004, liderando indudablemente con la Argentina toda la región.

A pesar de las discrepancias que comenzaron a evidenciarse, especialmente con Brasilia, tanto comerciales como de otra índole, por ejemplo la discusión en torno a la naturaleza misma de la Comunidad Sudamericana o las intenciones de Brasil por ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otros, no impidieron que la Argentina mantuviera y liderara el regionalismo suramericano que se encontraba en pleno auge (Miranda, 2007).

1.3 CONTEXTO INTERNACIONAL

Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, el mundo ya no era lo mismo desde el ataque a las torres gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Estados Unidos emprendía una lucha contra el terrorismo y fijaba toda su atención y vigor en Medio Oriente. También, se ponía fin a la bonanza financiera enfocada a los países latinoamericanos modificándose la agenda estratégica de aquel país.

Entre los años 2001-2003, la Argentina había perdido gran acceso a los mercados de créditos, aún se encontraba inmersa en default y su capacidad crediticia había llegado a niveles bajísimos contrayéndose como consecuencia su mercado local de capitales, casi desconectándose del mundo (de la Balze, 2010).

Una de las mayores prioridades del gobierno de Kirchner fue la negociación de la deuda externa, como había instado poco antes su par brasileño, tomando una posición crítica con el rol que había cumplido el FMI y las potencias extranjeras respecto a la crisis de nuestro país con el fin de lograr mayor autonomía y maniobras estratégicas, acercándose por dicha razón a los países de la región. A pesar de ello, la relación fue un tanto ambivalente y más distante en el discurso que en la realidad de los hechos ya que no hubo conflictos de fondo.

De esta manera se adoptó una política de desendeudamiento y acumulación de reservas explotando la coyuntura internacional con el aumento del precio de los *commodities* y logrando así una gran reducción de la dependencia financiera internacional.

Una de las principales medidas fue entonces el pago al FMI y el relativo éxito de la reestructuración de la deuda con bonistas privados.

Los vínculos con los Estados Unidos sin embargo se tensaron aún más en la IV Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad argentina de Mar del Plata el 4 y 5 de noviembre de 2005 y que tenía a Néstor Kirchner como anfitrión de los presidentes americanos. En la misma, se alinearon aquellos países liderados aun por los Estados Unidos y la postura antagónica al ALCA¹⁰ conformada por los países miembros del Mercosur más Venezuela.

Al mismo tiempo se impulsaba paralelamente y como anti-ALCA la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA¹¹) liderada por Venezuela y Cuba, y que comenzaba a encontrar adeptos en la región.

De esta manera, la Argentina se posicionaba con énfasis con sus pares sudamericanos en acontecimientos considerables y resolución de conflictos políticos y sociales en la región, profundizando su capacidad de influir y contrarrestar las hegemonías regionales como factor complementario y equilibrador (Barreto Morales, 2012) buscando modificar en conjunto el statu quo internacional y las reglas del comercio multilateral.

¹⁰ Área de Libre Comercio de las Américas como acuerdo multilateral de libre comercio entre todos los países americanos con excepción de Cuba, firmado en Miami en 1994 y que debía entrar en vigencia en la IV Cumbre de Mar del Plata en 2005, fecha en que entró finalmente en crisis.

¹¹ Organización internacional que busca integrar países de Sudamérica y el Caribe y que puso énfasis en la lucha contra la pobreza y exclusión social de los pueblos latinoamericanos con base en doctrinas de izquierda.

Con todo ello, el país se perfilaba en ciertas ocasiones como protagonista principal de la política regional acompañando a su par brasileño en la alineación Néstor-Lula en procesos y hechos internacionales que lograron casi emular en ciertos aspectos los progresos del eje franco-alemán en la integración europea (Miranda, 2007), salvando las diferencias.

2.- PRIMER GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ KIRCHNER (2008 – 2011)

2.1 CONTEXTO INTERNO

El contexto interno e internacional durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner fue mucho más dificultoso que el de su predecesor.

Durante varios meses anteriores a las elecciones, el matrimonio presidencial galanteaba con postularse a una reelección, tal vez ambos en la misma fórmula electiva, hasta presentarse oficialmente Cristina Fernández como candidata a presidente a mediados de 2007¹². En octubre de dicho año, gana holgadamente las elecciones en primera vuelta con un amplio margen, consagrándose definitivamente el modelo iniciado por su predecesor en 2003.

El primer percance sin embargo que tuvo este nuevo gobierno a pocos meses de haber asumido fue cuando estalló el conflicto con el campo. La soja, como principal cultivo de la Argentina y combustible de las exportaciones y cautivador de divisas, alcanzaba cosechas récords y la Resolución 125¹³ se perfilaba como un gran obstáculo para los productores vinculados al agro que habían acumulado amplios procesos de concentración y transformación productiva.

Este sector, como gran beneficiario del mismo modelo, había adquirido suficiente poder social como para poner en jaque al nuevo gobierno (Varesi, 2014) y es así como gran parte de la población los apoyó en sus reclamos, dando comienzo a un período de notable declive en su popularidad y descontento.

Comenzaba a perfilarse un fuerte contrincante del oficialismo, conformado por agentes y corporaciones del agro, la derecha que retomaba sus principales críticas y los medios hegemónicos de comunicación, frente a la posición confrontativa que caracterizaba a dicha gestión.

A ello se le sumó, el detonante de la crisis financiera de 2008¹⁴ que comenzaba a dar sus primeros coletazos en la región poniendo un freno al crecimiento sostenido de varios años consecutivos que había gozado nuestro país con amplio superávit en la balanza comercial.

A pesar de ello, el país estuvo a la altura de las circunstancias para enfrentar la situación mundial, aunque no impidió un espinoso escenario con una fuerte caída en las exportaciones, en los precios internacionales de los commodities, manifiesta desaceleración del crecimiento y retracción industrial, aumento de desempleo y fuga de capitales (Varesi, 2014).

Ante tales circunstancias el gobierno intentó llevar adelante un plan anti-crisis con un aumento soste-

¹² Con cierto aire de renovación, Cristina Fernández de Kirchner compartió la fórmula presidencial con Julio Cobos como vicepresidente representando parte del ala radicalista.

¹³ Esta resolución establecía un significativo aumento en las retenciones y un régimen móvil de las mismas ligado al precio internacional de los commodities.

¹⁴ Colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos que se venía gestando desde fines de 2006. Las repercusiones se manifestaron rápidamente en el sistema financiero norteamericano y luego al internacional causando crisis financieras, caídas bursátiles y crisis económicas a nivel internacional.

nido del gasto público con fines redistributivos, como la estatización de los fondos previsionales, medidas cambiarias, estímulo al consumo, la Asignación Universal, movilidad jubilatoria, actualización permanente de las paritarias, estatización de Aerolíneas y parte de YPF, entre otras medidas.

El plan anti-crisis mostraba buenos resultados pero ello no impidió al gobierno tener su revés en las elecciones parlamentarias de 2009 con mayores y más opositores como consecuencia de grandes reformas como por ejemplo con el impulso oficial de la Ley de Medios.

Desde su primer discurso, Cristina Fernández puso énfasis en la integración regional y la unidad de los países vecinos en la defensa de la democracia, los derechos humanos, la pacificación en las relaciones diplomáticas, el actuar en conjunto ante los foros multilaterales de comercio en defensa de la región, con el fin de afrontar la crisis mundial que se había gestado en las potencias del primer mundo y a los que responsabilizaba por dichas circunstancias.

El día previo a su asunción se firmaba en la ciudad de Buenos Aires el Acta Fundacional del Banco de Sur, una institución ambiciosa que tenía por objetivo financiar el desarrollo económico y social de la región con el respaldo de seis presidentes sudamericanos.

“...Esta es nuestra Casa la América latina que también tiene nombre de mujer y que no significa que nos neguemos al mundo, el MERCOSUR, nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética de América latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano...” Discurso de 10 de diciembre de 2007 ante el Congreso de la Nación.

2.2 CONTEXTO REGIONAL

La política exterior enfocada al ámbito regional reflejó una mayor intensidad durante el gobierno de Cristina habiéndole otorgado un lugar central y muy dinámico en la defensa de la democracia, resolución de conflictos intra-regionales, fomento de la integración y políticas activas conjuntas ante la crisis de 2008 (Busso, 2016).

Es así como mantuvo relaciones muy estrechas con los miembros del Mercosur, especialmente Brasil y Venezuela, pero también con otros mandatarios de la región como Evo Morales de Bolivia, José Mujica de Uruguay y Rafael Correa de Ecuador.

La profundización de la “Patria Grande” se mantuvo presente y constante, especialmente durante este primer mandato con muchas novedades en la materia, y se estimó prioritaria para sustentar con mayor empeño la autonomía de la región.

Con respecto al Mercosur, si bien se mantienen los lineamientos principales de la gestión anterior, teniendo en cuenta el contexto del momento, deja de ser la vía privilegiada para darse rumbo a la profundización de negociaciones bilaterales, mayor presencia en foros internacionales y apelación a la cooperación internacional.

Se evidencia un proceso de ajustes que reconfiguran las estrategias en pos de balancear también las hegemonías regionales, dando prioridad a la presencia de Venezuela en la región pero que evidencian relaciones complejas con sus vecinos, como el conflicto por las papeleras con Uruguay que no perfilaba una solución amistosa y crecientes cruces en política comercial externa con Brasil (Zelicovich, 2011).

De esta manera se mantuvo la importancia relativa del bloque pero trascendiendo de una política de inserción más excluyente a otra más diversificada que se venía gestando en los años previos con el fuerte eje de Argentina, Brasil y Venezuela.

En 2008 también firmó con especial énfasis el tratado constitutivo de la Unasur tomando el proyecto impulsado por Brasil como propio y adquiriendo un rol esencial en la defensa de las democracias en la región.

Unasur se consolidaba como un espacio propicio de articulación política entre sus miembros, diseñado estratégicamente por Brasil desde la primera cumbre de presidentes sudamericanos en el año 2000¹⁵ como una plataforma para su lanzamiento como potencia regional y global (Varesi, 2014).

La Argentina encontraba un gran apoyo en los miembros de la Unasur en cuestiones de gran importancia como el reclamo constante de soberanía en la cuestión Malvinas y ampliación de la Plataforma Continental.

Aun así, la Argentina logra posicionarse en una actitud protagónica como estabilizador regional ante conflictos intra-regionales, fronterizos o de desestabilización política destinada a contener posibles crisis en la región como por ejemplo, el debate generado por el acuerdo Colombia-EEUU en 2009; el apoyo a Evo Morales en un intento de secesión de Bolivia de los Estados de la medialuna; el conflicto Ecuador-Colombia por invasiones de éste último en mano de las FARC; el golpe de Estado en Honduras y el intento desestabilizador contra el presidente Rafael Correa en Ecuador.

Asimismo, se logra conformar la Secretaría General de la Unasur como órgano político y representativo de conducción otorgándole al organismo mayor institucionalización y liderazgo político a nivel internacional y en el que fue designado por unanimidad como primer Secretario General el ex presidente Néstor Kirchner como reconocimiento del compromiso argentino para con la región y la consolidación de las instituciones.

Finalmente, en el ámbito regional, Argentina participó activamente en la conformación de la CELAC¹⁶ en 2010, como mecanismo intergubernamental con el cual se promovía la integración y desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños con exclusión de los Estados Unidos y Canadá.

2.3 CONTEXTO INTERNACIONAL

Indudablemente los condicionantes internos fueron lo bastante determinantes como para obligar al gobierno a desatender parte de la agenda internacional.

El conflicto con el sector agrario que se extendió a grandes sectores de la opinión pública y que se alineaban a estos reclamos, el enfrentamiento cada vez más creciente con los medios hegemónicos y la conformación de una “grieta” social entre quienes estaban a favor del modelo y quienes no, alteró negativamente el mandato de Fernández en comparación de su predecesor.

El apoyo social a la política de confrontación con ciertos actores internacionales como el FMI, el Banco Mundial y empresas multinacionales no sólo no se trasladó a esta gestión sino que también comenzó a generar cierto rechazo en muchos sectores de la sociedad (Busso, 2016).

De igual forma, se lanzó decididamente a recuperar el acceso al crédito internacional y por lo tanto se resolvió reabrir el canje de la deuda para aquellos bonistas que no habían aceptado la oferta anterior. El gobierno reabría esta vez una etapa turbulenta de la negociación que se evidenciaría aun más en su segundo mandato.

Los llamados fondos buitres no aceptarían las propuestas de la Argentina y ello terminó por tensar las relaciones con los Estados Unidos y el sector financiero internacional. De esta manera, se vio obligada a buscar adeptos internacionales consiguiendo en parte cierto respaldo regional e internacional en los foros de negociación, como modelo y como ejemplo a seguir en las negociaciones de deuda y respeto

¹⁵ La UNASUR organismo internacional cuyo principal objetivo es construir una identidad y ciudadanía sudamericana y que tuvo sus antecedentes en la Comunidad Sudamericana de Naciones y Cumbres de Presidentes Sudamericanos desde el año 2000. La primera Cumbre fue impulsada por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en Basilia.

¹⁶ Los diferentes Jefes de gobierno de los treinta y tres países latinoamericanos y caribeños firmaron el acuerdo de constitución el día 23 de febrero de 2010 en Playa del Carmen, México en la Cumbre de la Unión de América Latina y el Caribe.

a la soberanía nacional.

A pesar de ello, el gobierno logró maniobrar el peso de la crisis internacional iniciada en 2008 con un crecimiento sostenido y el pago regular de su deuda sin recurrir al crédito internacional, continuando con una política autonomista y volcándose al mercado de crédito regional.

De todos modos, la rapidez con que sucedían los cambios internacionales y el reacomodamiento de los distintos países ante la crisis, todo ello generaba también mayor incertidumbre. La retracción de los mercados, el ajuste de Europa y los Estados Unidos, el papel de las nuevas potencias emergentes, el desplazamiento del eje económico del Atlántico hacia el Pacífico, el incremento de poder de China fueron todos factores determinantes del planteamiento estratégico de la política exterior.

Igualmente es posible observar que la proyección regional e internacional en su esencia se mantuvo casi intacta como la participación significativa de Argentina en los organismos y foros internacionales en pos de mayor desarrollo y autonomía tanto nacional como regional.

Argentina tomaba un rol dinámico y enérgico en mecanismos internacionales logrando fuerte presencia, principalmente a través de los discursos presidenciales, en pos de una mayor defensa a la región y participación conjunta con sus pares latinoamericanos.

Incluso durante el año 2010 fue invitada a participar en la cumbre de los BRICS¹⁷ como foro de articulación económica de países emergentes y profundizando su acercamiento y acompañamiento a Brasil como líder regional a actor global.

Aun así ya en 2009 la Argentina era calificada como economía de frontera evidenciando su poca capacidad de liquidez y atracción de capitales.

3.- SEGUNDO GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ KIRCHNER (2012 – 2015)

3.1 CONTEXTO INTERNO

El fallecimiento del ex presidente Néstor Kirchner en diciembre de 2010 fue un golpe muy duro para el oficialismo, ya que perdía uno de los pilares fundamentales del modelo implementado en 2003.

A pesar de ello, las dificultades internas fueron superadas gracias a la capacidad de lidiar con los efectos de la crisis, habilidad por obtener apoyo parlamentario en vastos proyectos de ley y la incapacidad de la oposición de lograr unirse y presentar una propuesta alternativa (Busso, 2016). Todo ello le dio el respaldo para lograr un gran triunfo en las elecciones presidenciales con el 54% de los votos sin tener que ir a segunda vuelta.

Los ajustes y modificaciones que Fernández de Kirchner se vio forzada a implementar fueron precisamente con el fin de mantener los objetivos de autonomía con integración regional y el modelo económico neo-desarrollista con redistribución social.

Con ello se reivindicaba un mayor compromiso con los pueblos latinoamericanos y decía textualmente en su primer discurso de asunción del mando en el Congreso argentino el 10 de diciembre de 2011:

“...Nada de eso tampoco hubiera sido posible si no hubiéramos virado estratégicamente la dirección de nuestra economía y de nuestra mirada. La volvimos a casa, la volvimos al continente, a la América del Sur, al MERCOSUR, porque sabemos que aquí, que en la integración regional, está una de las mejores

¹⁷ Asociación económico-comercial de economías emergentes cuya sigla hace referencia a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

defensas que podemos tener contra un mundo difícil y plagado de desafíos que debemos enfrentar...”

Sin embargo, las tensiones entre el gobierno y la sociedad comenzaban a reinstalarse nuevamente como consecuencia de mayores ajustes en la economía, creciente inflación y devaluación monetaria más impactantes y recurrentes que las anteriores, la oposición de los medios hegemónicos de comunicación y ciertos sectores económicos, incluso la justicia, se evidenciaron aún más durante el año electoral de 2013.

La situación económica en 2011 comenzaba a mostrar signos de alarmas que imponían profundas devaluaciones, costos que el gobierno no estaba dispuesto a soportar en un año electoral, por lo que comenzaron lentamente a implementarse medidas que implicaban restricciones cambiarias que se fueron profundizando durante los cuatro años de mandato.

La abundancia de divisas otrora se había restringido notablemente a nivel mundial y en nuestro país se vio afectado notablemente el ingreso de dólares a las arcas del Estado por una reducción apreciable en las exportaciones.

De acuerdo a la mayoría de las opiniones de los economistas y especialistas en la materia, la instauración del “cepo” cambiario tuvo consecuencias que afectaron negativamente la economía del país y costos importantes como la generación de un mercado cambiario paralelo que alentaba diversas operaciones de elusión al mercado oficial haciéndole perder cada vez mayor liquidez.

De esta manera se van incrementando fuertemente las críticas de la oposición, los medios de comunicación y se profundiza la “grieta”¹⁸ social juzgando que el modelo encaminado se asimilaba cada vez más al venezolano atento el acercamiento estratégico que había profundizado el gobierno con dicho país.

3.2 CONTEXTO REGIONAL

La segunda década del siglo XXI fue muy distinta a la primera en muchos aspectos, pero también en el contexto regional.

Esta segunda fase fue truncada principalmente por la pérdida de liderazgos personales¹⁹ o su corrimiento de la escena política²⁰; las dificultades internas que comenzaron a atravesar a los distintos Estados; la disminución de los precios internacionales que afectaba gravemente a sus balanzas de pago; los escándalos de corrupción de los modelos populistas, entre otros.

A pesar de ello, las alternativas progresistas y de izquierda volvieron a encontrar apoyo electoral en varios de los Estados sudamericanos, aunque en contextos internos bastante más complejizados.

Venezuela atravesaba una crisis económica y social que se profundizaba y perdía a principios de 2013 a su principal líder, que había mantenido en pie el socialismo del siglo XXI, no solo en forma interna sino también a nivel regional; Brasil, con una nueva presidenta, Dilma Rouseff, de las mismas filas políticas que su predecesor, pero que se veía obligada a dar un giro ortodoxo ante manifestaciones sociales y causas de corrupción; Uruguay, con la vuelta de Tabaré Vasquez que marcaba diferencia en cuanto a su antecesor, especialmente en las cuestiones de integración regional; triunfos con sabor a poco en países como Bolivia y Ecuador que no se mostraban suficientes como para re-direccionar las visiones negativas que comenzaban a evidenciarse en la región (Busso, 2016).

¹⁸ Concepto con el que se describe la división en la opinión pública entre quienes estaban a favor del gobierno y quienes en contra.

¹⁹ Fallecimiento de Néstor Kirchner el 27 de octubre de 2010; fallecimiento de Hugo Chávez el 5 de marzo de 2013.

²⁰ Luiz Inácio Lula Da Silva terminaba su presidencia el 31 de diciembre de 2010. Era sucedido por Dilma Rouseff Del mismo partido político pero que no gozaba del mismo liderazgo que su predecesor.

El año 2012 encontraba a Paraguay inmerso también en una crisis política que decantó finalmente con la destitución del ex Presidente Lugo²¹. Los demás países miembros plenos del Mercosur responderían con la suspensión de Paraguay en función de los protocolos protectorios de la democracia y soberanía nacional²², manifestándose abiertamente en contra de este “golpe parlamentario” en la reunión de Mendoza de Junio de 2012. La misma actitud asumían otros países de la región como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua.

Ese mismo año, se formalizaba finalmente el ingreso de Venezuela al bloque regional dilatado hasta el momento por el Parlamento paraguayo en ratificar su ingreso. Ello representaba una incorporación estratégica del país caribeño especialmente en materia energética.

Sin embargo, a pesar de la ampliación significativa del Mercosur, no se lograba aún ahondar en su institucionalización que permanecía estancada sin avances significativos. Resultaba bastante complejo compatibilizar la política exterior venezolana con las prácticas tradicionales del Mercosur, por lo que, tanto Argentina como Brasil, parecían no alejarse de sus objetivos tradicionales de inserción internacional y en consecuencia, el discurso chavista anticapitalista parecía no tener demasiado lugar en la estrategia habitual del bloque, que no perfilaba a introducir cambios tan radicales (Gomes Saraiva, 2009).

A fines de 2012 también se lleva a cabo la visita oficial de la presidente de Brasil generando grandes expectativas atento la caída del comercio entre ambos países que se venía produciendo como consecuencia de los objetivos nacionales de robustecer las políticas de industrialización local y trabas al comercio intrarregional. Ello había implicado la causa de ciertas rispideces en las negociaciones de ambos Estados que se venía produciendo en los últimos años. Ambas mandatarias recalcaron varios aspectos importantes como la necesidad de desarrollo industrial de ambos países y la defensa de la integración regional de los países del Cono Sur ante la crisis internacional (Simonoff, 2014).

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos, el panorama no era muy alentador. La integración regional que había estado en boga años anteriores se encontraba con una Venezuela definida como un país en crisis; un Brasil como un Estado en declive relativo tanto en sus capacidades globales como regionales; un Uruguay que parecía alejarse de las filas de izquierda y acercarse nuevamente al liberalismo (Busso, 2016); y una región sudamericana que parecía desmembrarse en nuevas demandas por acuerdos de libre comercio que afectan significativamente a la integración regional.

3.3 CONTEXTO INTERNACIONAL

A nivel internacional el segundo mandato de Cristina Fernández se vio signado por las negociaciones que quedaron pendiente de la interminable deuda externa.

Los *holdouts* o fondos buitres encabezaron nuevas demandas en fuero norteamericano en New York y lograron la condena del Juez Griesa que obligaba a la Argentina a pagar los saldos pendientes, confirmada incluso por la Corte Suprema de Estados Unidos. La actitud de la Argentina fue siempre abonar las deudas pero sin presiones especulativas.

El gobierno llevó a adelante su reclamo a nivel internacional consiguiendo un fuerte respaldo de sus pares latinoamericanos tanto a nivel regional como incluso internacional. Es así como los miembros

²¹ El órgano parlamentario acusó en juicio político al presidente Fernando Lugo por mal desempeño de sus funciones y responsabilidad política principalmente por enfrentamientos entre campesinos y la policía en Curuguaty que dejó un saldo de 115 muertos.

²² Reafirmación del compromiso democrático firmado por los países miembros y asociados del Mercosur en Ushuaia donde se estableció la Cláusula Democrática y por ende la exclusión de aquel país donde se quiebre el orden democrático.

del Mercosur y de la Unasur se reunieron en diciembre de 2012 y se pronunciaron en contra del accionar de los fondos buitres²³.

De esta manera, a partir del 2012 el gobierno buscaba insertarse nuevamente en el mercado financiero internacional tratando de negociar temas pendientes en escenarios pantanosos caracterizados por los juicios de los holdouts, la incautación de la Fragata Libertad²⁴ y la demora en la cancelación de la deuda contraída con el Club de París (Simonoff, 2014).

De cualquier manera, la comitiva argentina instalaba el problema de la deuda en los foros internacionales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, con el fin de instaurar un nuevo marco internacional que pueda proteger a los Estados ante la especulación de estos fondos buitres, consiguiendo una vasta mayoría de adeptos (Varesi, 2014).

Por otro lado, durante este mandato se tomaron ciertas decisiones para poder abordar programas de soberanía energética como la expropiación de la mayoría de las acciones de YPF que habían estado durante mucho tiempo en manos de Repsol y que como consecuencia tensaban las relaciones con España y la Unión Europea. A pesar de ello, las negociaciones llegaban a buen puerto a mediados de 2014; lo mismo respecto a los acuerdos con el Club de París.

Finalmente, es dable destacar durante este período la profundización de los lazos con la Federación Rusa y China, principalmente con este último en sus dimensiones comerciales y de inversión pero involucrando también relaciones político-diplomáticas crecientes y connotaciones geopolíticas con el gigante asiático. De esta manera se multiplicaron los acuerdos interestatales que buscaban también profundizar reformas al sistema internacional en ámbitos como la ONU, el FMI y el Banco Mundial.

CONCLUSIÓN

Indudablemente, la República Argentina ha jugado un rol activo en materia de integración regional, con políticas públicas dirigidas a estimular los procesos de integración casi incansablemente con sus pares latinoamericanos, al menos desde la vuelta de la democracia en 1983. En algunas oportunidades con mayor intensidad que otras, pero sin dejar de otorgarle significativa prioridad en materia de política exterior.

Distintos mandatarios de diferente índole política se fueron sucediendo y sobre todo alternando en este proceso casi inédito de tantos años de democracia en el país. No obstante, la integración regional fue considerada prioritaria manteniéndose en el tiempo casi como una símil política de Estado, constituyendo la excepción a la regla en la sucesión de tan distintos gobiernos nacionales a la hora de la toma de decisiones y en la búsqueda de la inserción internacional.

A pesar de tales diferencias y del especial enfoque político que cada uno de ellos fue adoptando en su propio proyecto político nacional, se mostraron signos significativos en cuanto a la integración regional como, por ejemplo, preponderar la pacificación de las fronteras y el acercamiento estratégico con sus vecinos, entre otros. Consolidando así la conformación de bloques económicos y políticos que le permitieran lograr un espacio de participación elocuente a nivel internacional.

Evidentemente las gestiones Kirchneristas reimpulsaron y profundizaron las políticas de integración con

²³ Compradores de bonos de deuda a precios mínimos que especulando buscaban cobrar el 100% del valor nominal de los mismos con más intereses punitivos.

²⁴ Buque escuela de la Armada Argentina que fue retenido en el puerto de Tema, Ghana por un reclamo de los fondos buitres (Grupo NML Capital) a modo de embargo con el fin de cobrarse los saldos impagos de la deuda.

los países de la región durante la primera década de los años dos mil, enfocando su mirada y proyección política especialmente a Latinoamérica, y en particular a Sudamérica.

La coyuntura favorable que se presentó para Sudamérica en ese momento, luego de las crisis económicas que azotaron a los distintos países de la región durante los noventa, fue totalmente aprovechada por el gobierno nacional, con el fin de aparejar su proyecto nacional y progresista a sus semejantes latinoamericanos que pregonaban nuevamente por la preponderancia de la Patria Grande, con el objetivo de lograr un mayor desarrollo económico, político y social, no solo de sus países en particular, sino también de la región en general.

El proyecto político comenzado por Néstor Kirchner en 2003, tanto a escala nacional como regional, se mantuvo y se fue consolidando durante los mandatos de Cristina Fernández con los ajustes necesarios que requerían los cambios que inevitablemente se le presentaban al gobierno nacional y que debían adecuarse conforme las nuevas circunstancias.

A pesar de ello, la esencia latinoamericanista, antinorteamericana y antiimperialista fue claramente el motor que impulsó este proyecto político y que se mantuvo casi indemne por más de diez años. La Argentina se acoplaba a la propuesta regional promovida por los principales líderes de la región como Brasil y Venezuela que buscaban institucionalizar la hermandad sudamericana con grandes proyectos como el Mercosur, la Unasur y la CELAC, e incluso en la OEA.

Indiscutiblemente, Argentina también ocupó ese lugar de líder sudamericano a través de estos dos presidentes que lograron protagonizar la consolidación de estos procesos integracionistas caracterizados por sus oratorias, presencias en los foros internacionales y sobre todo por propuestas políticas que demostraron iniciativa, templanza y equilibrio en la región, a pesar de haberse caracterizado siempre el Estado argentino en su política exterior durante mucho tiempo por actitudes pendulares y ambivalentes.

Argentina manifestó claramente gran interés en profundizar e institucionalizar los organismos internacionales y bloques económicos en lo que era parte y también protagonista de dichos mecanismos de integración. Ello quedó plasmado fuertemente tanto en el Mercosur como la Unasur consolidando la alianza estratégica con su par brasileño, lo cual también la reimpulsó a los foros multilaterales de negociación a nivel internacional.

Por supuesto que la fragilidad que siempre ha caracterizado a la región no ha conseguido ser indiferente a ciertos cambios sistémicos que lamentablemente condicionaron las economías nacionales y se vieron afectadas inevitablemente por la crisis internacional, acabando a partir de 2008 con un período de bonanza económica que les permitió mantener un crecimiento sostenido hasta los primeros años de la segunda década del milenio.

Nuevas crisis comenzaron a posicionarse en el escenario político y Argentina no fue ajena a ello, con lo cual se vio afectada la corriente integracionista que obligó a los países a tomar ciertas decisiones desencontradas y dando origen a un nuevo período posible de “desintegración”.

Hacia fines de la última presidencia de Cristina Fernández de Kirchner nuestro país se vio también imbuido en esta crisis integracionista de la región, donde evidentemente se producía un cambio de rumbo hacia la derecha, tanto en Argentina como en los países vecinos con significativos cambios de gobierno.

Con ello, se ponía en jaque una vez más la unificación de los hermanos sudamericanos que parecían haber perdido el rumbo ante las nuevas circunstancias que se avecinaban, por lo que se abren notablemente nuevos desafíos para volver reencauzar aquella tendencia integracionista.

BIBLIOGRAFÍA

- Barreto Morales, A. A. (2012). Argentina, Brasil y Venezuela: líderes en la integración latinoamericana y caribeña contemporánea. *Aldea Mundo Revista sobre Fronteras e Intergación* , 19-29.
- Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo rumbo o cambios para consolidar el rumbo? *Relaciones Internacionales N° 50* , 125-153.
- de la Balze, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios Internacionales 166* , 121 - 139.
- Gomes Saraiva, M. y. (2009). Argentina, Brasil y Venezuela: as diferentes percepcoes sobre a construação do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional* , 149 - 166.
- Miranda, R. (2007). La Participación Argentina en la Integración Sudamericana. *INVENIO* , 117-127.
- Roark, M. y. (2010). *Las relaciones Argentina-Venezuela durante el gobierno de Néstor Kirchner*. Recuperado el 19 de 06 de 2018, de V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010: <http://cdsa.academica.org/000-036/393>
- Russel, R. (2004). Política exterior y veinte años de democracia: Un primer balance. *La historia reciente: Argentina en democracia* , 257 - 269.
- Simonoff, A. (2014). ¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011 - 3/2013). *Estudios Internacionales* , 61-79.
- Simonoff, A. (3 de Agosto de 2009). *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner*. Recuperado el Mayo de 2018, de CONFINES: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos10/Simonoff1.pdf>
- Varesi, G. Á. (3 - 5 de Diciembre de 2014). *La Argentina del kirchnerismo: notas sobre hegemonía, acumulación e integración*. Recuperado el Mayo de 2018, de SEDICI: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54338>
- Zelicovich, J. (2011). El lugar del Mercosur en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. *Relaciones Internacionales Año 20 N° 41* , 179 - 195.

De la divergencia a la convergencia argentino-brasileña

Un análisis de las raíces del Mercosur desde la interdependencia compleja

Francisco Castaño

Resumen: La relación bilateral entre Argentina y Brasil ha estado caracterizada en su mayor parte por la predominancia de disputas geopolíticas e hipótesis de conflicto, cuestiones que signaron el vínculo hasta mediados de la década de 1980. A partir de allí, los nuevos gobiernos democráticos en ambos países llevaron adelante un conjunto de negociaciones basadas en la cooperación en sectores estratégicos, rompiendo la estructura de divergencia previa y cimentando la base de lo que años más tarde se constituiría como el Mercosur. El trabajo se plantea el análisis de esta transición a través del paso de las hipótesis realistas a la teoría de la interdependencia compleja, con el fin de demostrar la utilidad de esta teoría para explicar ese cambio de postura histórica en la relación bilateral.

Palabras clave: Argentina - Brasil - interdependencia compleja - convergencia - divergencia

INTRODUCCIÓN

La historia de las relaciones entre Argentina y Brasil está marcada en su mayor parte por la preeminencia de disputas geopolíticas e hipótesis de conflicto, las cuales aumentaban o disminuían en el marco de determinados contextos internos y externos. A partir de 1985, los nuevos presidentes democráticos Raúl Alfonsín y José Sarney emprendieron un proceso de negociaciones bilaterales que serían el preludio de lo que más tarde se constituiría como el Mercado Común del Sur (Mercosur), lo que marcó un quiebre estructural con la situación pretérita de tensiones y divergencias para dar paso a un proyecto de convergencia e interdependencia, al que se unirían Uruguay y Paraguay.

El objetivo del trabajo es analizar el proceso histórico que derivó en el Mercosur, focalizando las divergencias y convergencias que tuvieron lugar entre los distintos gobiernos de Argentina y Brasil en su relación bilateral, para finalizar con la transición democrática y de cooperación que tuvo lugar a partir de mediados de la década de 1980. Para ello, se utilizará como principal insumo a la teoría de la interdependencia compleja pensada por Robert O. Keohane & Joseph S. Nye (1988), con el fin de dilucidar el fin de las hipótesis de conflicto –las cuales serán explicadas, a su vez, desde la lógica realista– y el impulso de la interdependencia argentino-brasileña con el retorno de las democracias.

La hipótesis sostiene que la transición desde la hipótesis de conflicto a la lógica de cooperación se dio debido al arribo y sostenimiento de gobiernos democráticos en Argentina y Brasil desde mediados de 1980, quienes partieron de los errores pretéritos y concibieron un proyecto de cooperación bilateral a partir del cual profundizaron la interdependencia existente, que luego se consolidaría con la creación del Mercosur.

El trabajo se estructura en cuatro secciones. En la primera, se repasa brevemente la teoría realista para contraponerla a la teoría de la interdependencia compleja; en la segunda, se examina la relación bilateral entre Argentina y Brasil desde sus orígenes hasta mediados de la década de 1980; en la tercera, se indaga el vínculo mutuo desde la llegada de los gobiernos democráticos hasta la creación del Mercosur; y, finalmente, se interpreta aquella transición a la luz de los enfoques teóricos analizados en el primer apartado.

MARCO TEÓRICO

Una de las teorías tradicionales de las Relaciones Internacionales es el realismo, base a partir de la cual la academia ha conjeturado para coincidir y ampliarlo o para refutarlo y plantear escenarios y axiomas alternativos. Los exponentes más reconocidos del realismo clásico son Hans J. Morgenthau (1986) y Raymond C. F. Aron, y, entre los principales postulados de dicha corriente teórica, pueden mencionarse seis cuestiones elementales: 1) el sistema internacional es anárquico y en él prima el *statu quo*, caracterizándose por una tensión permanente de intereses nacionales opuestos y conflictivos que luchan por el poder y la paz; 2) este sistema obliga a los Estados a practicar la autoayuda ya que, basados en la inseguridad mutua, no hay lugar para la confianza y la cooperación, y en caso de que la hubiese, la misma sería fugaz y egoísta; 3) la lógica política es de suma cero, es decir, basada en las ganancias *relativas* de cada Estado, en donde las pérdidas de uno son vistas como dividendos obtenidos por la otra parte, y viceversa; 4) los Estados, como unidades coherentes, racionales y unificadas, son los actores dominantes en la política mundial, y se considera que no tienen aspiraciones morales; 5) el interés nacional se encuentra definido en términos de poder, el cual comprende la posesión de las capacidades materiales e inmateriales en términos relativos de un Estado, aunque también pueden ser los efectos que genera; y 6) la existencia de una jerarquización de problemas en la política mundial, encabezados por una “alta política” de cuestiones de seguridad militar que predomina sobre la “baja política” de asuntos económicos y sociales.

Ahora bien, debe considerarse que esos postulados teóricos fueron pensados en el contexto internacional caracterizado por la bipolaridad rígida de la Guerra Fría, en donde la agenda de seguridad militar era central en las políticas exteriores de los países y la posibilidad de una guerra nuclear predominaba en la disputa entre las dos superpotencias y sus respectivas esferas de influencia, zanjando un conflicto entre Occidente y Oriente que duraría casi cinco décadas.

Sin embargo, en la década de 1970 comenzaron a acaecer una serie de sucesos que produjeron una línea de quiebre en las relaciones internacionales, los cuales escapaban a los ejes de análisis sobre los cuales el realismo se sustentaba. En efecto, paulatinamente tuvo lugar un progresivo auge de actores no estatales que no eran tenidos en cuenta en el análisis estatocéntrico del realismo, tales como corporaciones transnacionales, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), que comenzaron a incrementar su importancia en la economía y en la política mundial. Las principales consecuencias fueron la transnacionalización de la producción y una globalización económica del comercio y las finanzas que envolvía a prácticamente todos los países del globo, haciéndolos más interdependientes económicamente, diluyendo a su vez la línea divisoria de los Estados entre sus asuntos internos y externos. Estas cuestiones, sumadas a la discusión creciente en torno a ejes vinculados con los problemas energéticos, el medio ambiente y la calidad de vida de la población, tuvieron como corolario el surgimiento y la consolidación de nuevos temas en las agendas estatales que escapaban a la centralidad militar y de securitización realista.

Es en este contexto de menor papel de la fuerza militar y de interdependencia económica en donde surgen los preceptos de la teoría de la interdependencia compleja. La misma fue elaborada por Keohane & Nye (1988: 22-23), quienes definen interdependencia como “dependencia *mutua*”, refirién-

dose en política mundial a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países; fundamentan que donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios –aunque no necesariamente simétricos–, hay interdependencia. Si bien sostienen que las relaciones interdependientes siempre implicarán costos –dado que la interdependencia reduce la autonomía–, es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos.

Asimismo, los autores argumentan que el poder de las naciones se ha tornado más elusivo y que el mundo se ha vuelto interdependiente en aspectos tales como la economía, las comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas. De esta manera, la interdependencia compleja tiene tres características principales según Keohane & Nye (1988): primero, la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades; segundo, la falta de jerarquización entre las cuestiones de las agendas estatales; y tercero, el menor papel de la fuerza militar.

Con respecto al primer punto, los canales múltiples incluyen tanto nexos informales como acuerdos formales entre gobiernos, instituciones y ONG, y pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Asimismo, se destaca que las políticas económicas externas alcanzan, más que en el pasado, la actividad económica interna, borrando las fronteras entre política interna y externa, y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior (Keohane & Nye, 1988).

En cuanto al segundo punto, las agendas de asuntos exteriores se han tornado más amplias y diversas, por lo que no pueden subordinarse todos los temas al de la seguridad militar. Cuestiones como el concepto de mercado, la pugna por el crecimiento económico y los problemas en temas tales como energía, recursos, medio ambiente y población tuvieron como corolario que la variable de seguridad pasara a un segundo plano en las agendas de los Estados (Keohane & Nye, 1988). Es decir, las cuestiones de “baja política” realistas pasaron a ocupar lugares centrales en las discusiones políticas mundiales, subsumiendo a un plano secundario los asuntos otrora considerados como de “alta política”.

En tercer lugar, y fuertemente vinculado con el postulado anterior, Keohane & Nye (1988) afirman que especialmente entre los países industrializados pluralistas existen intensas relaciones de influencia recíproca y en muchos de ellos la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política. Más aún, los autores sostienen que, a menudo, la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas tales como el bienestar económico y ecológico, que se están volviendo más importantes.

En síntesis, la teoría de la interdependencia compleja arguye la existencia de una interrelación entre los Estados y diversos actores internacionales, tanto a nivel supra como subnacional, y en cuestiones diversas y multidisciplinarias que se apartan del tradicional eje de seguridad militar. En otras palabras, denota un escenario más cercano a la realidad internacional del último tercio del siglo XX –cuando se entablaron las negociaciones entre los nuevos gobiernos democráticos de Argentina y Brasil–, más abierto en cuanto a qué temas son relevantes en las agendas de política exterior, predominando las cuestiones económicas, societales y medioambientales en las discusiones políticas al más alto nivel, tanto en el ámbito interno de los Estados como en el escenario internacional.

UNA HISTORIA DE RIVALIDADES

El vínculo entre Argentina y Brasil posee una relevancia fundamental en las relaciones internacionales sudamericanas dado que se trata de los países más grandes del subcontinente, quienes se encuentran unidos por un lazo común en virtud de su condición compartida de grandes vecinos, en un vínculo que antecede incluso la existencia de ambos países como Estados independientes y cuya historia bilateral ha transitado constantemente por estados de convergencia y divergencia.

Para comprender brevemente los antecedentes históricos de la relación, se parte del antagonismo

geopolítico español-portugués. En los cinco siglos que transcurrieron entre la firma del Tratado de Tordesillas (1494) hasta la Declaración de Foz de Iguazú (1985), en los territorios de América del Sur se desarrolló primero una disputa entre las potencias ibéricas, que competían por alcanzar un mayor dominio territorial al oeste del Atlántico, y, a partir de las primeras décadas del siglo XIX, entre Argentina y Brasil (Ferrer, 1997). Esa lucha sorda que nació en la colonia y que se desplegó durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX estuvo atada a las disputas por los recursos hídricos de la cuenca del Plata, a algunos conflictos limítrofes, a las distintas posiciones asumidas durante las guerras mundiales y al mantenimiento de un ambiente de confrontación debido a visiones geopolíticas encontradas, todo lo cual conspiró durante décadas contra una asociación más amistosa (Machinandiarena de Devoto, 2006). Asimismo, puede mencionarse que esta confrontación ha variado en virtud del tipo de gobierno que presidía a los Estados: mientras que la rivalidad iría acentuándose durante los regímenes militares, se aminoraría durante los gobiernos democráticos (Peixoto & Loza, 2006).

Ahora bien, un elemento importante para analizar el vínculo bilateral está constituido por las percepciones mutuas entre los vecinos. En efecto, los recorridos históricos de las relaciones interestatales distinguen tres períodos en los que “la visión (de Argentina) sobre el otro (Brasil)” fue variando (Russell & Tokatlian, 2003). En las primeras décadas del siglo XX, Brasil fue visto con indiferencia desde el punto de vista económico, inferior en lo cultural y como un rival en lo político, al competir con Argentina por imponer su supremacía en la región. En la segunda posguerra, y más precisamente hacia fines de los ‘50, Brasil fue considerado un rival en términos geopolíticos y militares, que amenazaba la seguridad e integridad territorial del país. Sería recién a mediados de los ‘80 cuando se inició el claro proceso de acercamiento entre Brasil y Argentina, principalmente alrededor de temas comerciales y económicos (Peixoto & Loza, 2006).

Tras este brevísimo repaso de la historia del vínculo entre Argentina y Brasil, para comprender de mejor manera el marco previo al Mercosur es imperioso examinar la relación que se desarrolló a partir de la Segunda Guerra Mundial en general, e identificar los vaivenes ocurridos durante el transcurso de los gobiernos nacionales en particular.

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS A PARTIR DE LA SEGUNDA POSGUERRA

La larga tradición de rivalidad e indiferencia que caracterizó durante décadas las relaciones entre Argentina y Brasil fue decisivamente transformada cuando, por exigencias de la guerra contra el Eje, Río de Janeiro decidió alinearse del lado de los Aliados –y, por lo tanto, de los Estados Unidos–, mientras que Buenos Aires eligió mantener su distante neutralidad a pesar de las presiones y hostigamientos de las que fue objeto. En este contexto, al acceder Juan Domingo Perón a la presidencia argentina en 1946 impulsó una política exterior hacia la región que, contrariamente a la de Brasil, no se basó en una alianza militar y política con Estados Unidos, sino que trató afanosamente de consolidar un espacio de solidaridad política y económica entre los países de América Latina, en especial con los del sur, entre ellos Brasil (Lanús, 1984).

Esta política más cercana de Perón tuvo su contrapartida positiva desde Brasil a partir de la cuarta presidencia de Getúlio Vargas (1951-1954), cuando se dio un significativo intento de acercamiento y se consideró que estaban dadas las condiciones políticas “para restablecer el eje Argentina-Brasil-Chile (ABC)¹ como punto de partida para una futura unión aduanera en América Latina” (Rapoport & Madrid, 2011).

De esta manera, hacia comienzos de los ‘50 las percepciones compartidas sobre la realidad regional y mundial posibilitaron un acercamiento inédito entre Argentina y Brasil que, sin embargo, quedaría

¹ Ya existía un antecedente de cooperación entre esos tres países, constituido por el Tratado ABC que habían firmado en 1915, mediante el cual se comprometían a la resolución pacífica de controversias en el marco de la Primera Guerra Mundial.

trunco por la situación política interna de los dos países (Russell & Tokatlian, 2011). En efecto, a pesar del rotundo triunfo electoral de Vargas en 1951 –que lo ponía por cuarta vez al frente del Palacio de Catete–, el nuevo presidente nunca pudo superar la arcaica doctrina “antiargentina” que nutría el pensamiento de muchos sectores de la diplomacia de Itamaraty. En este sentido, las reticencias brasileñas a alcanzar un acuerdo común provenían tanto de la Cancillería brasileña, que estimaba toda unión con Argentina como un acto inamistoso frente a Estados Unidos, como también por parte de las Fuerzas Armadas brasileñas, imbuidas de una doctrina estratégica que partía de la hipótesis de una competencia de poder y de enfrentamiento con las aspiraciones del vecino del sur (Lanús, 1984). De esta forma, la propuesta de complementación económica y solidaridad política entre los países ABC se frenó al no contar con el apoyo brasileño, que terminó de mermar con el suicidio de Vargas en 1954, y concluyó definitivamente tras el derrocamiento de Perón en 1955 (Filmus, 2015).

Sería recién con la corta presidencia de Jânio da Silva Quadros (entre enero y agosto de 1961) cuando se logró establecer entre Argentina y Brasil un tipo de diálogo excepcional para la historia de las relaciones bilaterales (Lanús, 1984), en momentos en donde Arturo Frondizi (1958-1962) era el presidente de Argentina. En este marco, en abril de 1961 tuvo lugar la reunión de Uruguayana entre ambos mandatarios para abordar el aprovechamiento del Salto de Sete Quedas –localización primitiva de lo que sería luego la central Itaipú–; el propósito de los presidentes era no solo consolidar o desarrollar los vínculos bilaterales sino, sobre todo, coordinar una acción internacional común, tanto frente a los grandes centros de poder mundial como en los organismos internacionales e instituciones multilaterales de financiamiento. Sin embargo, un año después de Uruguayana, acosados por las realidades políticas internas en sus respectivos países, Frondizi y Quadros habían dejado sus presidencias y, con ello, las relaciones entre Argentina y Brasil volvían a retomar los caminos tradicionales. La cooperación que debió ser conjunta se interrumpió, para abrir paso a la “saga hidroeléctrica” (Lanús, 1984).

LAS DISPUTAS EN TORNO A LA UTILIZACIÓN DE LOS RÍOS DE LA CUENCA DEL PLATA EN LOS '60 Y '70

A partir de la segunda mitad de los '60, la agenda de política exterior argentina hacia América del Sur fue dominada por la preocupación sobre la marcha ascendente de Brasil, que se reflejaba en el incremento de su gravitación política y económica en la subregión. Un nuevo aspecto comenzó a adquirir peso en la relación bilateral: la distribución de poder a favor de Brasil, que fue generando una situación de creciente asimetría para convertirse en un rasgo característico del vínculo entre los dos países (Russell & Tokatlian, 2011).

Fue en este marco en donde tuvo lugar la disputa por la utilización de los ríos de la cuenca del Plata. En 1965, el gobierno de Arturo Illia (1963-1966), a través de la gestión del canciller Zavala Ortiz, efectuó una consulta a los países de la cuenca sobre su disponibilidad para realizar una reunión con el fin de organizar el aprovechamiento de los recursos de aquella. Sin embargo, en junio de 1966 tuvo lugar un golpe de Estado que puso en la presidencia a Onganía (1966-1970), en un proceso dictatorial que se extendería hasta mayo de 1973 y que se autodenominaría como la “Revolución Argentina”. En este sentido, Juan A. Lanús (1984) destaca que, mientras el proyecto de la cuenca era concebido como un instrumento de cooperación subregional durante la gestión de Zavala Ortiz, fue adquiriendo, incluso desde antes de su institucionalización (1969)², una muy diferente significación para los gobiernos de facto de la Revolución Argentina, que lo consideraron más que nada como un instrumento para mediatizar la política de rivalidad entre la Argentina y el Brasil:

“El particular enfoque adoptado durante la gestión del general Juan Carlos Onganía, con-

² El Tratado de la Cuenca del Plata fue firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969 entre los cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

cibe a la Cuenca y los aprovechamientos hidroeléctricos como un *medio de poder e influencia geopolítica*. Lo que estuvo en juego en esta área no fue el desarrollo de una política de cooperación sino de competencia geopolítica argentino-brasileña. De esta forma se modifica la visión del canciller Zavala Ortiz” (Lanús, 1984: 299) (la cursiva es propia).

A partir de ello, la Cancillería argentina procuró forzar a Brasil a negociar, pero no logró el éxito en sus esfuerzos. Hasta prácticamente el final de la dictadura argentina, puede afirmarse que, mientras Brasil desplegó sus energías en “hacer obras”, Argentina concentró sus esfuerzos en enfrentar esas realizaciones, tratando de que Brasil aceptase la validez de “normas jurídicas” para regular esas obras, evitando que este país utilice unilateralmente los ríos internacionales de curso sucesivo, como el Paraná. En 1971, en la IV Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, se suscribió la “Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales”, en donde se logró hacer reconocer a Brasil las responsabilidades por ser un país río arriba. Finalmente, la última batalla de este largo proceso diplomático que llevó adelante la Revolución Argentina se libraría en la XXVII Asamblea General de la ONU. Allí se firmó el Acuerdo de Nueva York, luego transformado en la Resolución 2995, cuyo objetivo fue hacer que Brasil aceptara ciertas reglas de juego en materia de aprovechamiento de los ríos de la cuenca (Lanús, 1984).

En 1973, Héctor Cámpora resultó vencedor en las elecciones presidenciales en Argentina. Primero a partir de su gobierno y posteriormente el de Perón y su sucesora María Estela Martínez, los nuevos presidentes democráticos modificaron radicalmente el enfoque que Argentina había seguido en siete años, denunciando el Acuerdo de Nueva York. El cambio de la política argentina en este tema radica en el hecho de que, por un lado, se abandonó la concepción centrada en la rivalidad de poder y en la evaluación geopolítica antiintegrativa de la cuestión, que fue la óptica que inspiró la política de los sucesivos gobiernos de la Revolución Argentina, y, por otro, se dejó de lado la mera concentración de los esfuerzos en las batallas jurídicas para dar prioridad a la ejecución de las obras (Lanús, 1984). En este marco, estas cuestiones tuvieron como corolario la firma del Tratado de Yacyretá, el comienzo de la construcción del Complejo Hidroeléctrico Salto Grande y la continuación de las gestiones por un acuerdo sobre Corpus e Itaipú.

Sin embargo, a partir de marzo de 1976, con un nuevo golpe de Estado que puso a otra dictadura militar al frente del Poder Ejecutivo, la política argentina cambiaría nuevamente: se volvió a adoptar una óptica “geopolítica” para encarar la cooperación en la cuenca (Lanús, 1984), que no impidió que en 1977 comenzaran las reuniones con Brasil y Paraguay, las cuales tuvieron como corolario la firma en 1979 de un Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú. Finalmente, la derrota en la guerra de Malvinas derivaría en el fin de la dictadura argentina y en un llamado a elecciones para dar paso a una época democrática que persiste en la actualidad.

EL IMPULSO DEMOCRÁTICO DE LOS '80 HACIA LA CONVERGENCIA SUBREGIONAL

Después de más de un siglo de vaivenes entre convergencias y divergencias entre Argentina y Brasil, finalmente el advenimiento de la democracia en ambos países constituyó el marco propicio para el establecimiento de un proceso de cooperación sostenido hasta la actualidad, en un marco en donde ya se habían dado diversas experiencias en materia de integración regional³. En este sentido, desde

³ Hasta ese entonces, ya se habían desarrollado los primeros esbozos de integración regional latinoamericana sobre la base de las recomendaciones de Raúl Prebisch y la Comisión Económica Para América Latina (Cepal). En primer lugar, en 1960 siete países —entre ellos Argentina y Brasil— firmaron el Tratado de Montevideo, creando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), a la que se agregarían cuatro países más, y cuyo principal objetivo era el establecimiento de una zona de libre comercio en un plazo de 20 años. Sin embargo, los métodos de negociación utilizados condujeron a una situación de parálisis creciente y a un virtual estancamiento, por lo que en 1980 se firmó un nuevo Tratado de Montevideo, que sustituyó al anterior y a la Alalc y estableció en su reemplazo a la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que

mediados de la década de 1980 tuvieron lugar una serie de encuentros y acuerdos entre los nuevos presidentes democráticos Alfonsín (1983-1989) y Sarney (1985-1990), luego de un cambio en las condiciones políticas y económicas tanto al interior de los países y la región como al exterior de ellos.

Por un lado, de acuerdo con Raúl Bernal-Meza (1994), es posible distinguir la existencia de al menos tres factores que contribuyeron a la decisión de Argentina y Brasil de iniciar un proceso de acercamiento y cooperación: primero, el cambio acontecido en el balance de poder regional, que desde mediados de la década de los '60 se había inclinado en favor de Brasil, tal como se mencionó más arriba; segundo, la crisis de la deuda latinoamericana y del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones durante la década de los '80, que provocaron el replanteo mutuo sobre la viabilidad del modelo de desarrollo nacional autosostenido; y tercero, la necesidad de Argentina de resolver el déficit comercial bilateral crónico que evidenciaba con Brasil en aquellos años.

Por otro lado, Mario Rapoport (2006) destaca que el escenario internacional de mediados de los '80 también incidió favorablemente en la convergencia política entre Argentina y Brasil, ya que las dos superpotencias –los Estados Unidos y la Unión Soviética– se estaban alejando de América Latina en el contexto del ocaso de la Guerra Fría, lo que le permitió a la región adquirir un mayor grado de autonomía.

En este marco, es importante rescatar el comentario de Gerardo Caetano (2011), quien sostiene que Alfonsín asumió con una fuerte conciencia sobre las debilidades de su política exterior, en especial la dirigida hacia sus vecinos de la región, como consecuencia de la carencia de una política externa clara hacia sus vecinos y de una visión o doctrina geopolítica y de inserción regional de sus antecesores que tuvo como resultado el retroceso argentino en su puja con Brasil en la región del Plata.

Asimismo, la cuestión de la asimetría bilateral ya era un tema instalado en la percepción de las élites argentinas cuando se inicia el proceso de democratización en ambos países. Ese momento, que permitió un cambio cualitativo de la relación bilateral –el paso de la visión de rivales a la de socios–, implicó del lado argentino el primer reconocimiento tácito de la asimetría y de la necesidad de contemplarla en todas las negociaciones con Brasil, esta vez en el marco de un proyecto estratégico definido como común (Russell & Tokatlian, 2011). Por el lado de Brasil, es importante recalcar que, cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza (Caetano, 2011), lo cual también constituyó un factor que favoreció el acercamiento mutuo.

En este contexto, en noviembre de 1985 tuvo lugar el primer acercamiento entre los presidentes de Argentina y Brasil, cuando Alfonsín y Sarney se reunieron en la ciudad de Foz do Iguazu para la inauguración del Puente Internacional Tancredo Neves⁴, oportunidad en donde firmaron la Declaración de Foz de Iguazú, a partir de la cual decidieron crear una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración cuyo objetivo era instaurar un mecanismo en donde funcionarios y técnicos de ambos países avanzaran con la configuración de un espacio de cooperación bilateral. En este marco, en julio de 1986 los países firmaron el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, que estableció el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), con el objetivo de crear un espacio económico común y avanzar en la convergencia gradual y flexible frente a terceros mercados. Una vez establecido, el núcleo de la estrategia del PICE fue la aprobación sucesiva de 24 protocolos sectoriales relativos a áreas consideradas estratégicas, tales como bienes de capital, energía, biotecnología, cooperación nuclear, cereales

quedaba compuesta por los mismos 11 países y que se mostraba más flexible a la hora de fijar plazos y metas para concretar el objetivo de un mercado común regional.

⁴ Cabe mencionar que en 1972 los gobiernos de facto de Argentina (Lanusse) y Brasil (Garrastazu Médiçi) habían firmado un Tratado de Intención para la construcción de ese puente, lo cual constituye un importante hecho de cooperación bilateral en momentos en los cuales gobernaban sendos regímenes militares, y todo lo que ello representaba en el sentido del pensamiento reinante en torno a las hipótesis de conflicto y las desconfianzas mutuas al interior de las élites gobernantes.

(trigo), siderurgia, finanzas y transporte.

El éxito que tuvo el PICE promovió que otros países de la región comenzaran a desplegar su proactividad integracionista. Al respecto, en abril de 1988 se firmó el Acta Alborada, en donde quedó establecido que Uruguay se incorporaba al proceso de integración. Tal como sostiene Caetano (2011), quedarse afuera del acuerdo argentino-brasileño significaba para la República Oriental la caída de sus acuerdos comerciales preferenciales que tenía con aquellos países en el marco de la Aladi. Asimismo, al proceso regional también se sumaría Paraguay luego de la caída del dictador Stroessner y del establecimiento de un gobierno de transición que buscaba acoplarse al proyecto de integración para no quedar marginado. En este marco, en noviembre de 1988 se dio un paso más en la consolidación del proceso con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, cuyo objetivo era la consolidación de un espacio económico común.

Ese “primer Mercosur” –previo a su institucionalización en 1991–, como lo denomina Caetano (2011), languideció rápidamente con el cambio de época regional e internacional que ya comenzó a prefigurarse hacia fines de la década de los '80 con la avanzada del programa neoconservador y ultraliberal, en un marco caracterizado por la preeminencia de los principios de lo que se denominó como Consenso de Washington. En este sentido, en 1989 asumía la presidencia de Argentina Carlos Menem, mientras que en Brasil hacía lo propio Fernando Collor de Mello al año siguiente (1990-1992). Los nuevos gobiernos continuaron el proceso integracionista que se venía gestando y coincidieron en refrendar los acuerdos previos pero desde una óptica distinta, sustentada en una visión mucho más comercialista que se centraba en la desgravación arancelaria progresiva, más adecuada a los preceptos liberales y al concepto de *regionalismo abierto*⁵.

En base a estas consideraciones, en julio de 1990 Menem y Collor de Mello sellaron el Acta de Buenos Aires, en donde se estableció un período de transición a una unión aduanera para cuatro años –para el 31 de diciembre de 1994–. Finalmente, este proceso de negociaciones y acuerdos tuvo como corolario la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 por parte de los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. El Tratado reafirmó los plazos y metas establecidas en el Acta de Buenos Aires, estableciendo la liberalización de bienes, servicios y factores productivos dentro de la región, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones respectivas.

De esta manera, quedó conformado el Mercosur, un proceso de integración subregional sudamericano que constituye el corolario de seis años de negociaciones conjuntas entre gobiernos democráticos y que dejó atrás las hipótesis de conflicto y las tensiones geopolíticas vigentes entre Argentina y Brasil durante más de cinco décadas, haciendo explícito un vuelco en las consideraciones estratégicas y de seguridad hacia una cooperación eminentemente económica. En otras palabras: “El Mercosur planteó una de las grandes transformaciones en el Cono Sur, en general, y entre esos dos países en particular, al transformar su tradicional rivalidad en la de principales socios comerciales, dando lugar a una cultura de creciente contacto e interdependencia burocrática” (Peixoto & Loza, 2006: 117). A la luz de esta

⁵ La Cepal acuñó ese concepto para hacer referencia a un proceso que, según el organismo, se encontraba en curso en América Latina y el Caribe en los años '90. La institución argumentaba que el objetivo del regionalismo abierto era: “(...) hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (...). Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros (...)” (Cepal, 1994: 12-13).

De esta manera, la Cepal desarrollaba un concepto funcional a la liberalización del comercio y concebía la competitividad de las economías a partir de la integración regional como puente para su posterior inserción *hacia afuera*, mediante la apertura hacia terceros mercados. Se afirma entonces que no puede comprenderse la creación del Mercosur sin el marco temporal y político-ideológico constituido por la victoria occidental pos Guerra Fría y los postulados del Consenso de Washington y los del regionalismo abierto esgrimidos por la propia Cepal, cuestiones que se complementaban con las políticas implementadas en los gobiernos de la región, quienes crearon el Mercosur con una impronta totalmente diferente a los ideales originarios de cooperación en sectores estratégicos pergeñada por los gobiernos de Alfonsín y Sarney.

situación, a continuación se interpretarán estos hechos a través de la lupa teórica analizada en el primer apartado.

INTERPRETACIÓN FÁCTICA A PARTIR DE LA BASE TEÓRICA

La mayor parte de la historia bilateral entre Argentina y Brasil puede ser explicada perfectamente a través de la teoría realista clásica. En este sentido, ya sea por las competencias en torno a consideraciones geopolíticas y de poder, o por el control de la cuenca del Plata, puede aseverarse a través del realismo que ha existido en la historia bilateral una inseguridad mutua casi total, basada en la desconfianza hacia el vecino, existiendo una tensión permanente de intereses nacionales opuestos y conflictivos, aunque ello no ha derivado en una guerra entre sí entre aquellos dos Estados⁶.

Si bien existieron algunos esbozos pírricos de cooperación entre ambas partes, fundamentalmente con los Tratados ABC, tanto el de 1915 como la idea de reeditarlos en los '50, a los que se suman la idea de Perón de establecer una unión aduanera y las gestiones conjuntas por la cuenca del Plata en los '60 y '70, ciertamente esta cooperación ha sido fugaz —a partir de la perspectiva realista— debido tanto a cuestiones internas de los países como también por las presiones internacionales, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Una cuestión que merece resaltarse es la dicotomía que se dio hasta los '80, por un lado, entre los gobiernos democráticos y los dictatoriales sobre cómo concebían la relación con el vecino, y, por el otro, cómo el advenimiento de un gobierno de distinta matriz que el anterior —ya sea democrático o no— anulaba en la mayoría de los casos lo hecho por sus antecesores. En este sentido, y sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, ha quedado muy clara la dicotomía entre los impulsos a la cooperación por parte de la mayoría de los gobiernos democráticos —salvo el de Vargas, debido a la influencia negativa al interior de Itamaraty y las Fuerzas Armadas brasileñas— y, por el otro lado, las hipótesis de conflicto y la concepción en torno a la lógica de poder sobre Brasil por parte de las dictaduras argentinas.

En este sentido, por un lado se sostiene que en los gobiernos elegidos por la voluntad popular ha primado en general un deseo de cooperación con el vecino, subsumiendo la rivalidad a un segundo plano, tratando de aceptar la interdependencia existente y de establecer mecanismos de concertación a partir de ella. Por el lado de los gobiernos dictatoriales, o en donde los militares tenían fuertes influencias en la toma de decisiones de política exterior —como en la cuarta presidencia de Vargas—, primaba la concepción de tensión permanente y de interés nacional en términos de poder, imponiéndose, por ende, los postulados realistas por sobre los “interdependentistas”.

Sin embargo, puede decirse que esta dicotomía entre cooperación e hipótesis de conflicto no se mantuvo inalterada sino que, durante la segunda mitad del siglo XX, han tenido lugar importantes avances cooperativos impulsados por los gobiernos dictatoriales de Argentina y Brasil, pudiéndose enmarcar dichos acuerdos en la concepción realista de cooperación fugaz. De todas maneras, dichos acercamientos resultaron a la postre claves a partir del retorno de gobiernos democráticos, en la medida que solucionaron algunas cuestiones o tendieron puentes a futuro con la firma de tratados bi- o plurilaterales.

⁶ Sí tuvo lugar, entre 1825 y 1828, una guerra bilateral entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio del Brasil por la posesión de los territorios que corresponden a la actual Uruguay y parte del actual estado brasileño de Río Grande del Sur. Ese fue el único conflicto armado entre ambas partes y, desde la conformación en los Estados actuales de Argentina y Brasil, nunca se llegó a tal nivel de escalada de conflictos.

Al respecto, puede mencionarse la firma, en 1969, del Tratado de la Cuenca del Plata entre los cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay⁷; en 1971, de la “Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales” entre los cancilleres de la Cuenca del Plata; en 1972, entre los gobiernos de facto de Lanusse y Garrastazu Médici, de un Tratado de Intención para la construcción del puente Tancredo Neves; en 1979, de un Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú entre Argentina, Brasil y Paraguay; y en 1980, la suscripción de un nuevo Tratado de Montevideo, que reemplazó a la Alalc y dio origen a la Aladi.

Ahora bien, la transición evidenciada en la relación bilateral con la llegada y el establecimiento definitivo de gobiernos democráticos en el primer lustro de los '80, junto con un contexto internacional de mayor distensión, marcaron el quiebre de las tensiones y divergencias “macro” existentes y dieron lugar a un proceso de cooperación subregional que se mantiene en pie en la actualidad. De esta manera, los nuevos gobiernos se sobrepusieron a las hipótesis de conflicto –favorecidos también por los avances previos– y comprendieron que existen intensas relaciones de influencia recíproca en donde la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política, tal como sostienen Keohane & Nye (1988).

Es evidente que a Argentina y Brasil los une un fuerte vínculo interdependiente, tanto por la pertenencia a una región en común como también por las influencias que tienen las políticas internas de uno sobre el otro, las cuales se han profundizado con el avance de la globalización de la economía y las finanzas desde el último tercio del siglo XX. A esos países se agregaron Paraguay y Uruguay en el proyecto del Mercosur, quienes, por su condición de vecinos más pequeños, indefectiblemente debieron unirse al proceso iniciado por sus socios mayores para poder acceder a mejores preferencias con aquellas economías. En este caso, puede decirse que la dependencia mutua de Paraguay y Uruguay para con Argentina y Brasil es asimétrica, en el sentido que los dos primeros dependen en mayor medida de los socios más grandes en comparación de lo que estos mismos dependen de sus socios menores. Con esto, la teoría de la interdependencia compleja cobra una importancia aun mayor para analizar el proceso de integración regional que derivaría en el Mercosur debido a que, si bien existe interdependencia entre los cuatro miembros, la misma no es igual para los pequeños que para los más grandes, quienes, a su vez, presentan una marcada asimetría en lo que corresponde a la relación entre Argentina y Brasil. Es entonces que queda plasmada la existencia de una dependencia mutua, que en este caso se presenta en forma claramente asimétrica.

Por otra parte, otro de los elementos centrales de la teoría de la interdependencia compleja que permite examinar la cooperación entre Argentina y Brasil desde mediados de los '80 es la cuestión de los asuntos de “baja política”. En efecto, mientras que, hasta ese entonces, en ambos países primaron las hipótesis de conflicto y las recurrentes tensiones por el accionar de su vecino, con la llegada definitiva de la democracia los asuntos militares y de seguridad fueron subsumidos a una cooperación orientada en el ámbito económico en general y en diversos sectores estratégicos en particular, lo que diversificaba los ejes de las agendas entre ambos países. En este sentido, la teoría de la interdependencia compleja concibe la importancia de los asuntos no militares y de seguridad en las relaciones internacionales, cuestiones que son de “baja política” o secundarias para los realistas, así como también la importancia del otro actor en el desarrollo propio a partir del establecimiento de mecanismos cooperativos.

Asimismo, y de acuerdo a la posibilidad de cooperación económica entre los Estados, puede decirse que el Mercosur dista de alcanzar la lógica de suma cero realista en donde la ganancia de una parte significa la pérdida de la otra, algo que primó en los gobiernos dictatoriales a pesar de algunos esbozos cooperativos. Al respecto, el institucionalismo liberal concibe que los Estados pueden armonizar sus intereses a partir de una concepción no fungible del poder, sosteniendo que el mismo no se gasta a

⁷ En este caso, como se mencionó con anterioridad, con este Tratado no estaba en juego el desarrollo de una política de cooperación sino la competencia geopolítica argentino-brasileña (Lanús, 1984: 299).

partir de la cooperación. En otras palabras, podría decirse que primaría la concepción institucionalista de suma no cero, es decir, de ganancias *absolutas*, en donde todos ganan con la cooperación, ya sean los países más grandes o los más pequeños, aunque sea difícil definir, *a priori*, quiénes ganarán más con la misma, partiendo de lo expuesto por la teoría de la interdependencia compleja.

De esta manera, el hecho de que a partir de mediados de los '80 no se pensara la supervivencia de los Estados como objetivo primordial de política exterior hizo factible la cooperación interestatal. Si se partiera de la anarquía y tensión permanentes, centrales en los postulados realistas, sería difícil concebir la cooperación y la existencia misma del Mercosur como un bloque de discusión ajeno a las cuestiones de seguridad, en donde se buscaba la apertura de los mercados para el comercio de bienes y servicios, algo impensable si la concepción fuese de suma cero.

Finalmente, con respecto a las tres características principales de la interdependencia compleja, podría decirse que entre Argentina y Brasil, en primer lugar, existen canales múltiples que conectan las sociedades, ya sea desde el comercio, el turismo, la cultura, la concertación política, la comunicación, la cooperación económica y nuclear, entre otros. En segundo lugar, con respecto a la falta de jerarquización entre las cuestiones de las agendas, los funcionarios públicos establecieron desde los '80 diferentes mecanismos de cooperación bilateral en cuestiones consideradas estratégicas que abarcaban diversos tópicos de acción conjunta. Finalmente, la cooperación bilateral establecida en torno a las cuestiones político-económicas derribó las hipótesis de conflicto e hizo innecesaria la fuerza militar en el manejo del vínculo, ya sea entre sí o con el resto de los miembros del Mercosur.

En concordancia con Keohane & Nye (1988), durante los años siguientes a la conformación del Mercosur las políticas económicas externas de los cuatro países alcanzarían, más que en el pasado, la actividad económica interna de sus socios, borrando las fronteras entre política interna y externa y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior de cada uno de ellos. De esta manera, quedó plasmado el nacimiento del Mercosur, un bloque que, pese a sus avances y retrocesos, ya lleva más de 28 años de existencia y profundizó al máximo histórico la interdependencia existente entre Argentina y Brasil.

CONCLUSIÓN

Mientras que la mayor parte de la historia bilateral entre Argentina y Brasil puede ser explicada a partir de los conceptos del realismo clásico, la definitiva transición democrática de los '80 marcó un quiebre en el vínculo bilateral, al punto tal que dejaron atrás un pasado de rivalidad para comenzar un proceso de convergencia y cooperación que derivaría, seis años más tarde, en la conformación del Mercosur, un hito en la relación desde la perspectiva histórica.

De esta manera, con respecto a la hipótesis presentada, se comprobó que la transición desde la hipótesis de conflicto a la lógica de cooperación se dio debido al arribo y consolidación de gobiernos democráticos en Argentina y Brasil en el primer lustro de los '80, a partir de los cuales emprendieron un proceso de integración regional sustentada en la interdependencia mutua existente, la cual profundizaron y realimentaron con diversos mecanismos cooperativos que se fortalecerían con la institucionalización del Mercosur.

La utilización de la teoría de la interdependencia compleja como una especie de anteojos para observar y analizar los hechos pasados ha permitido sustentar la importancia de la cooperación económica y política por sobre las hipótesis de conflicto y las divergencias bilaterales en el vínculo de los vecinos más grandes de Sudamérica. Ya sea por el cambio de época en los países, con nuevos gobiernos democráticos, como también por un contexto internacional más permisivo, Argentina y Brasil encauzaron un conjunto de acciones cooperativas que se forjarían a fuego y que se profundizaron a partir de entonces.

Como corolario, puede decirse que los gobernantes de Argentina y Brasil finalmente comprendieron que el futuro común que los une es mucho más provisorio si lo transitan en unión y cooperación que en distanciamiento y divergencia. En este sentido, las hipótesis de conflicto y las relaciones en clave securitaria quedaron atrás y se abrió una era de interdependencia entre ambos países que, si bien aún se encuentra en construcción, sin dudas constituyó un avance histórico en la región en general y en el vínculo bilateral en particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal-Meza, R. (1994): *América Latina en la Economía Política Mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Caetano, G. (2011): "Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011)", en, Caetano, G. (coord.): *MERCOSUR 20 años*, Montevideo: CEFIR, pp. 19-71.
- Cepal (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, pp. 9-19.
- Ferrer, A. (1997), *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*, Buenos Aires: FCE.
- Filmus, D. (2015), "Brasil-Argentina y la Cuestión de las Islas Malvinas. Del histórico apoyo a una política común", *revista landa*, vol. 4, n° 1, Brasil, pp. 348-368.
- Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lanús, J. A. (1984), *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*, Buenos Aires: Emecé.
- Machinandiarena de Devoto, L. (2006), *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*, Buenos Aires: Libros del CEIEG.
- Morgenthau, H. J. (1986): *Política entre Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Peixoto, J. & Loza, J. (2006), "La relación Argentina-Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación", *Estudios*, n° 18, Córdoba, pp. 115-129.
- Rapoport, M. (2006): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Rapoport, M. & Madrid, E. (2011), *Argentina-Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Buenos Aires: Capital Intelectual [citado por Filmus, 2015].
- Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2003), *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires: FCE [citado por Peixoto & Loza, 2006].
- (2011): "Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas", en: Sorj, B. & Fausto S. (comps.), *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos, pp. 281-311.

La reconfiguración de la relación Guyana-Venezuela en torno al Esequibo⁸

Paula Zaragoza

Resumen: El presente estudio de caso tiene por objeto abordar la disputa territorial – aún vigente- entre la República Cooperativa de Guyana y la República Bolivariana de Venezuela en torno al Esequibo, cuya particularidad reside en la coexistencia de un conflicto limítrofe entre dos Estados que conviven al interior de una zona de paz.

Este trabajo se propone, por un lado, realizar una descripción y desarrollo del devenir histórico del proceso y, por otro lado, identificar el rol y la influencia que ejercen los actores intervinientes en aquel para, de ese modo, comprender cómo fue mutando el conflicto y de qué manera éste afecta las relaciones bilaterales entre ambos Estados.

Palabras clave: Esequibo – Guyana – Venezuela – ONU – Divisiones territoriales – Recursos naturales – zona de paz

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso tiene por objeto abordar la disputa territorial – aún vigente- entre la República Cooperativa de Guyana y la República Bolivariana de Venezuela en torno al Esequibo, cuya particularidad reside en la coexistencia de un conflicto limítrofe entre dos Estados que conviven al interior de una zona de paz.

América del Sur es una región conformada por doce naciones cuyos límites – o al menos algunos de ellos - aún continúan siendo objeto de diferencias entre los Estados que la componen. En este caso en particular, Venezuela reclama 159,500 kilómetros cuadrados de territorio actualmente bajo control Guayanés como consecuencia de una sentencia arbitral emitida en 1899.

En tal sentido, este trabajo se propone, por un lado, realizar una descripción y desarrollo del devenir histórico del proceso y, por otro lado, identificar el rol y la influencia que ejercen los actores intervinientes en aquel para, de ese modo, comprender cómo fue mutando el conflicto y de qué manera éste afecta las relaciones bilaterales entre ambos Estados.

Teniendo presente lo anterior, el trabajo sistematiza el proceso en cuatro etapas, a saber: un primer momento signado por las divisiones territoriales de los poderes europeos sobre sus posesiones coloniales (principalmente España y Gran Bretaña) y su proyección sobre dichos territorios como una política de equilibrio de poder; un segundo momento atravesado por los procesos de independencia de Venezuela y de Guyana y caracterizado por la construcción del conflicto bilateral entre ambos Estados suramericanos, aún con ciertas remanencias coloniales, ya en el marco de foros y organismos internacionales; un tercer momento marcado por el resurgimiento de tensiones como consecuencia del desarrollo de actividades de exploración de recursos hidro-carburíferos por una multinacional en el Esequibo.

⁸ Aclaración: El presente paper forma parte del trabajo de tesis de maestría que se encuentra en proceso de desarrollo por parte de la autora.

quibo; y, finalmente, una etapa caracterizada por la decisión del Secretario General de la ONU de someter el asunto a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, modificando así la lógica de un procedimiento que se venía aplicando desde la década de los 80' para la resolución de la controversia.

MARCO TEÓRICO

Los conflictos territoriales aún existentes entre los países de América del Sur responden, en su mayoría, a la falta de resolución, o a la ambigüedad en la misma, que se remonta a la ocupación Europea producida durante la época colonial. Durante el período que transcurre desde la colonización al advenimiento de la independencia por parte de los países suramericanos, los países europeos en general, y España y Gran Bretaña en particular, se disputaron continuamente la posesión de los territorios recurriendo al uso de la fuerza y a la inobservancia de los tratados entre ellos firmados. De este modo, en el transcurso de dicho período, la región se erigió en una zona de paz de naturaleza altamente negativa, caracterizada por la potencial o efectiva utilización del instrumento militar. Esta conducta respondía, por un lado, a la lucha por romper el equilibrio de poder europeo de ese entonces y, por otro, a políticas orientadas a mantener o romper el statu quo imperante, dependiendo de si se trataba de aquel que detentaba el poder o que, por el contrario, pretendía detentarlo.

Una vez consumados los procesos de independencia de las naciones sudamericanas, se inicia un proceso de consolidación de los Estados-naciones que fue favoreciendo la construcción y el posterior fortalecimiento de gobiernos de tipo democrático y generando lazos económicos y comerciales, los cuales, retroalimentándose entre sí, coadyuvaron a disminuir notablemente la posibilidad del uso de la fuerza armada como vía de solución de los conflictos. Todo ello fue ocurriendo paralela y transversalmente a conflictos armados de índole internacional, tales como las dos Guerras Mundiales desatadas en territorio europeo y la Guerra Fría. Asimismo, a partir de la creación de organismos internacionales, las disputas territoriales fueron cristalizadas en la comunidad internacional, pasando a ser este ámbito el espacio ampliamente reconocido para la búsqueda de la resolución pacífica de las controversias.

A mediados de la década de los 80, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró a la región situada entre África y América del Sur como "Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur", haciendo un llamamiento a la promoción de una mayor cooperación regional en pos de la paz y seguridad de toda la región (Naciones Unidas - Asamblea General, 1986). En efecto, de acuerdo a Andrea Oelsner y Simon Koschut (2014), un creciente número de académicos comenzaron a reconocer que determinadas regiones del mundo se alejaron del sistema Hobbesiano de anarquía y autoayuda descrito por realistas y neorrealistas.

En América del Sur, actualmente, el comportamiento de naturaleza pacífica entre los Estados que la componen, coexiste con disputas territoriales irresueltas. Las tensiones producidas a raíz de estas últimas, en algunas ocasiones, han llegado a escalar sin que ello necesariamente se tradujera en un conflicto armado. La confluencia de ambos factores, esto es zona de paz y hostilidades derivadas de conflictos limítrofes, indican la existencia de un estadio previo a la zona de paz positiva, que se denomina híbrida. Dichas zonas se caracterizan por la persistencia de conflictos no resueltos, en un contexto de predominio de la democracia, crecientes relaciones económicas y de consolidación de un entramado de instituciones regionales para la solución pacífica de controversias (Battaglino, 2013). Por su parte, y siguiendo con Battaglino (2013), las zonas de paz positiva se asocian con la presencia de regímenes democráticos y con densas relaciones económicas entre los países, y se identifican por la presencia de confianza entre sus miembros, en donde los Estados no se preparan para un conflicto armado con sus vecinos, ni esperan ser atacados por ellos.

ETAPA COLONIAL: LA PROYECCIÓN DEL EQUILIBRIO DE PODER EUROPEO EN LA REGIÓN SURAMERICANA

En el presente apartado se abordará el conflicto a partir de su naturaleza esencialmente colonial, caracterizada ésta por la presencia de actores estatales europeos y delimitada temporalmente, a efectos del presente trabajo, entre finales del siglo XV con la Bula Papal de Alejandro VI, a partir de la cual se definió el control de los territorios en disputa entre los reinados de España y Portugal, y mediados del siglo XIX, cuando España reconoce la independencia de Venezuela, momento en el cual se produce una reconfiguración de actores en el conflicto.

De este modo, en el marco de la disputa entre España y Portugal por los territorios recientemente “descubiertos”, se produce la firma del Tratado de Tordesillas que plasma el dominio marítimo y colonial de cada país, reconociéndosele al primero la posesión de las Guayanas y toda la cuenca del Amazonas.

La disputa por los territorios de América del Sur, y de toda América Latina, por parte de los países europeos fue una constante durante el período colonial. En estas situaciones, la latencia e inminencia del uso de la fuerza era tan alta que tales escenarios podrían caracterizarse bajo el concepto de ‘zona de paz negativa’, dado que el nivel de desconfianza imperante era tal que los Estados estaban preparados para embarcarse en conflictos armados con otros actores estatales que proyectasen o intentasen proyectar su poder sobre los territorios por ellos ocupados (Battaglini, 2013).

A mediados del siglo XVII, es Holanda la que trata de romper con el equilibrio de poder europeo establecido invadiendo la Guyana española. Definido por Hans Morgenthau (1986), el equilibrio de poder es aquella configuración generada por las pretensiones de poder de varias naciones en su afán de intentar mantener o quebrar el statu quo. En este caso, es mediante el Tratado de Münster que las partes deponen las armas, estableciéndose que ninguna de ellas puede ocupar el territorio ya ocupado por la otra. Asimismo, a partir de este instrumento se produce la independencia holandesa de España y, como resultado de ello, surgen Surinam y la Guayana Holandesa como pertenecientes a la primera, fijándose el Río Esequibo como límite con los territorios españoles.

Posteriormente, el equilibrio de poder buscó ser alterado nuevamente, al producirse la primera de cuatro ocupaciones inglesas en la región del Esequibo ocurridas entre mediados del siglo XVII y principios del siglo XIX. Este período estuvo caracterizado por la sucesiva firma de Tratados – entre ellos, el de Utrecht y el de Amiens- y su posterior inobservancia por parte de los signatarios. Como resultado de este proceso, y luego de reiteradas invasiones, Gran Bretaña toma posesión efectiva de la Guayana oriental mediante la suscripción del Acuerdo de Viena con los Países Bajos, al ceder éstos la soberanía de dicho territorio. De acuerdo a Stephen Van Evera, los Estados incumplen los acuerdos más rápidamente cuando predomina la naturaleza ofensiva, dado que el engaño otorga mayores recompensas, por lo que la mala fe y la traición se vuelven la norma. Ello conduce a los Estados que se perciben a sí mismos como inseguros hacia un ‘comportamiento de callejón’, incluyendo engaños y traiciones repentinas tales como ataques militares sorpresa e incumplimiento de acuerdos (Van Evera, 1998, pág. 11. Traducción propia).

Paralelamente al proceso de ocupación inglés de la Guayana Holandesa, a fines del siglo XVIII España comienza a reconfigurar la administración política de sus posesiones en el área, agrupando las provincias de Maracaibo, Cumaná, Guayana, islas de Trinidad y Margarita, Virreinato de y Capitanía General del Nuevo Reino de Nueva Granada en la denominada Capitanía General de Venezuela (Salas, 2010). En 1810 se produce la creación de la República de Venezuela, momento a partir del cual se van sentando las bases para el reconocimiento formal de su independencia, primero por Gran Bretaña (1834) y, posteriormente por España (1845).

Para concluir, durante este período, la cuestión del Esequibo fue objeto de acuerdos y desacuerdos -

cristalizados mediante invasiones armadas y el recurso a la guerra- entre potencias coloniales europeas en un contexto de paz esencialmente negativa. Ante tales situaciones, la solución mayormente adoptada fue la firma de tratados internacionales a efectos de garantizar el statu quo vigente. Asimismo, una vez producida la independencia de Venezuela, ésta recibe el conflicto como sucesora de España (Salas, 2010), produciéndose una reconfiguración de los actores involucrados, a saber: una potencia Europea, un territorio aún bajo control colonial y un Estado recientemente independizado.

ETAPA POS-COLONIAL: LA CONSOLIDACIÓN DEL RECLAMO DEL ESEQUIBO POR LA VÍA PACÍFICA

Con su independencia de España, Venezuela emerge como nuevo actor participante en el conflicto y, hasta tanto Guyana no se incorpore plenamente como Estado parte en el diferendo a partir de su independencia en mayo de 1966, las tensiones con Gran Bretaña girarán esencialmente en torno a la denuncia del laudo arbitral de 1899. Luego, una vez independizada Guyana, serán los países suramericanos los que continuarán con el diferendo, aunque manteniendo el recurso de solución pacífica de controversias característico de la presente etapa.

De este modo, el primero de los conflictos de envergadura entre Venezuela -como nuevo actor- y Gran Bretaña, en torno al territorio en cuestión, se da por la demarcación de la línea Schomburgk, esto es, la definición de la frontera de la Guyana bajo control británico con Venezuela y el actual territorio que hoy ocupa Surinam. Al respecto, el gobierno venezolano realizó una reclamación en torno a los límites trazados argumentando que, producto de la fijación de dicha línea, los ingleses adquieren para sí alrededor de 80 mil kilómetros cuadrados de manera ilegal (Serbin, 2003).

Tras una década de relaciones diplomáticas bilaterales interrumpidas entre Venezuela y el Reino Unido, en 1897 se firma el Tratado arbitral de Washington D.C, mediante el cual se constituye un tribunal para solucionar el diferendo territorial compuesto por 5 miembros -dos estadounidenses en representación de Venezuela, dos ingleses en representación de Reino Unido y un quinto miembro como parte imparcial de nacionalidad rusa-. En este contexto, la defensa venezolana sostenía que al país suramericano le correspondían los territorios de la ex Capitanía General de Venezuela al momento de su independencia en 1810 y, por consiguiente, la frontera debía ser la línea media del río Esequibo, en virtud del principio *uti possidetis iure*. Por su parte, la postura del Reino Unido sostenía las fronteras de un mapa de 1840, basado en la línea fronteriza trazada por Schomburgk. En octubre de 1899 se dio a conocer el fallo unánime del tribunal en favor del Reino Unido, conocido como Laudo arbitral de París, atribuyéndole prácticamente al país Europeo la totalidad del territorio en disputa (Salas, 2010).

No obstante lo anterior, en el año 1949 se divulga el memorándum Mallet-Prevost sobre el Laudo arbitral, redactado cinco años antes de su publicación por uno de los abogados que integró la defensa de Venezuela en dicho Laudo, en el cual se denuncia que la decisión arbitral tuvo un contenido político, dado que, a su entender, los jueces británicos no fundaron sus decisiones sobre la cuestión fronteriza estrictamente en el derecho (Mallet-Prevost, 1944).

A partir de 1945, con la creación de un Organismo Internacional como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y posteriormente, de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, comienza un proceso de reconocimiento más consistente de la existencia del conflicto por parte de la comunidad internacional.

De acuerdo a Serbin (2003), si bien Venezuela comienza a denunciar el Laudo de París desde 1903, el Memorándum es una de las piezas clave en el cuestionamiento venezolano. La decisión del tribunal suscitó comentarios y reacciones por parte de Venezuela, pero fue recién con la publicación póstuma del Memorándum, y las revelaciones que se sucedieron en torno a los arreglos previos entre Gran Bretaña y Estados Unidos, que se sentaron las bases para que declarara oficialmente la nulidad del

Laudo de París. En efecto, en el año 1962, ante la sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, Marcos Briceño, realizó una denuncia del Laudo arbitral, al alegar vicios de forma y fondo en éste y en la buena fe del gobierno de Gran Bretaña, y reivindicó la soberanía de su país sobre el oeste del Esequibo. En sus palabras, el canciller venezolano expresó:

“las reglas que debían seguirse para estudiar y decidir el caso quedaron establecidas, como es usual, en el compromiso arbitral; pero la verdad fue que, a la hora de la sentencia, no se tomaron para nada en cuenta esas reglas, única fuente de autoridad de los árbitros para dictaminar el caso a ellos sometido. La sentencia arbitral careció de motivación y concedió al Reino Unido 45.000 millas cuadradas de las 50.000 que estaban en discusión” (Briceño, 1962, pág. 12).

De acuerdo a Morgenthau (1986), cualquier política, ya sea interna o internacional, responde a tres modelos: procura mantener, aumentar, o demostrar poder. A su vez, una nación que instrumenta una política exterior tendiente a conservar el poder y a evitar el cambio de distribución del mismo en su favor desarrolla una política de statu quo, tendiendo al mantenimiento de la estructura de poder existente en un determinado momento de la historia. En tal sentido, podría afirmarse que el comportamiento de Inglaterra durante el período que transcurre entre las independencias de Venezuela y Guyana responde a un ejercicio de política de statu quo con respecto a Venezuela en relación con el territorio en disputa, adquiriendo mayor fuerza una vez emitida la sentencia del laudo arbitral en 1899.

En febrero de 1966 se firma el Acuerdo de Ginebra, incorporándose así Guyana como parte en la controversia, en vistas de la proximidad de su independencia. Motivado por la resolución amistosa y aceptable entre las partes, este instrumento establece la conformación de una Comisión Mixta encargada de la búsqueda de *“soluciones satisfactorias para el arreglo práctico de la controversia entre Venezuela y el Reino Unido surgida como consecuencia de la contención venezolana de que el Laudo arbitral de 1899 sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica es nulo e írrito”*. Dicho Acuerdo preveía, por un lado, la aplicación de un mecanismo alternativo en caso que la Comisión Mixta no lograra solucionar la controversia - el recurso a los medios de solución pacífica del Artículo 33 de la Carta de la ONU transcurridos cuatro años a partir de la firma del Acuerdo- y, por otro, mantenía el statu quo de la situación durante la vigencia del mismo, al desconocer cualquier reclamación nueva o ampliación de una reclamación existente por fuera de la Comisión establecida y sin el aval de los gobiernos de Guyana y Venezuela.

El proceso de independencia de Guyana de Gran Bretaña, pese a seguir el modelo de descolonización constitucional y gradual impuesto por los británicos en el Caribe en general, estuvo fuertemente signado por dos factores, esto es, la polarización etno-política y las alineaciones ideológicas de los dos principales partidos que representaban a las dos etnias dominantes – por un lado, el People’s Progressive Party (PPP) de Cheddi Jagan, vinculado a los partidos y sindicatos de orientación progresista y a los sectores de descendencia hindú y, por el otro, el People’s National Congress (PNC), liderado por Forbes Burnham, un dirigente afro-guyanés respaldado por la población de origen africano (Serbin, 2003, pág. 181).

No habiendo podido solucionarse la controversia según lo estipulado por el Acuerdo de Ginebra, en 1970 Guyana, Venezuela y Gran Bretaña suscriben el Protocolo de Puerto España, mediante el cual se congela por un período de doce años, renovables por períodos sucesivos de igual duración, cualquier tipo de reclamación territorial sobre la cuestión del Esequibo de alguna de las partes por sobre la otra, al tiempo que se insta a los Gobiernos de Guyana y Venezuela a explorar todas las posibilidades de mejorar el entendimiento mutuo y sus relaciones bilaterales.

En 1982, Venezuela comunica a Guyana su decisión de no renovar el Protocolo y de proseguir con otro mecanismo de resolución de controversias, quedando el conflicto bajo la responsabilidad del Secretario General de la ONU. Entonces, la década de los ochenta estuvo caracterizada por la decisión de aplicar buenos oficios, y el posterior proceso de aceptación e iniciación de la aplicación de dicho mecanismo.

Según Battagliano (2013), la asociación de determinada situación con la paz negativa viene dada por la presencia de variables realistas, tales como el equilibrio de poder o la persistencia de conflictos territoriales, así como por la ausencia de variables propias del liberalismo, como el intercambio comercial y la existencia de instituciones que administren conflictos o crisis. En tal sentido, la presente etapa podría ser considerada como un momento dentro del proceso que va desde la paz negativa hacia la paz híbrida, al producirse una coexistencia entre variables realistas y liberales; es decir, el conflicto territorial persiste, pero comienza a ser abordado, a partir de la segunda mitad de 1940, al interior de organismos de tipo regional e internacional. Asimismo, a diferencia de la anterior etapa, en la presente hay un mayor recurso a la vía pacífica de solución de controversias y a la utilización de canales diplomáticos para aliviar tensiones.

Por otra parte, con la independencia de Guyana en 1966 la configuración de los actores participantes en el conflicto se ve modificada nuevamente. Sin perjuicio de ello, resulta importante destacar que los instrumentos internacionales más importantes de este período – el Acuerdo de Ginebra y el Protocolo de Puerto España – fueron suscritos de manera tripartita por Guyana, Venezuela y Gran Bretaña. Dado que la política de statu quo no significa necesariamente oponerse a todo cambio, sino a todo aquel que implique la modificación de la relación de poder existente entre dos o más naciones (Morgenthau, 1986), el hecho de que el país europeo fuera parte signataria de ellos le garantizaba continuar teniendo cierta presencia en el asunto para, de cierta manera, ejercer control sobre el mismo y asegurar su invariabilidad.

LA RE-SIGNIFICACIÓN DEL CONFLICTO EN TORNO A UN RECURSO NATURAL ESTRATÉGICO

Los primeros quince años del siglo XXI estuvieron caracterizados por una relativa estabilidad, aunque no exentos de ciertas contingencias, en torno a la disputa por el Esequibo, favoreciéndose la promoción de las relaciones bilaterales, tanto políticas como comerciales entre Guyana y Venezuela, las cuales incluyeron visitas presidenciales, reuniones del representante de buenos oficios de la ONU con los Ministros de Relaciones Exteriores de cada país, participación conjunta en foros regionales, entre otros intercambios.

En el año 2005, Chávez, en su programa radial Aló Presidente, refiriéndose a la desclasificación del Memorándum de Acción de William Tyler, sobre el rol de Venezuela, en el derrocamiento del gobierno guyanés de Cheddi Jagan - con anuencia de los Estados Unidos-, expresó lo siguiente:

“(...) nosotros seguimos reivindicando nuestro territorio Esequibo, pero jamás iremos a una guerra con Guyana. Jamás iremos a una guerra con Guyana, ese es un problema que bueno, se viene tratando por canales diplomáticos, está en Naciones Unidas, y lo hemos seguido conversando, no renunciaremos jamás a ese reclamo. Pero es que nos querían utilizar como instrumento para derrocar a aquellos gobiernos, especialmente el gobierno de Cheddi Jagan (...)”.

El rol desempeñado por Estados Unidos en el socavamiento de la imagen de Jagan, en una Guyana aún no independiente y en el proceso a serlo, fue deliberado y sistemático. Los múltiples documentos oficiales –ahora- desclasificados de aquel entonces reflejan los temores de las administraciones estadounidenses respecto a la “amenaza comunista” ante una Guyana, próxima a independizarse, a ser gobernada por un líder de orientación marxista, fundados en la percepción que éste iba a acercarse al bloque soviético, en un contexto de Guerra Fría. Tal como lo expresa el Memorándum del Director de la Agencia de Inteligencia e Investigación al Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Políticos:

“(...) existe la posibilidad, sino la probabilidad, que lazos fuertes y directos emerjan con Moscú cuando la Guyana Británica alcance la independencia (...) Pese a ello, una política exitosa de EEUU debe partir

del supuesto que debe evitarse una posición de control directo o indirecto del Bloque [soviético], e inclusive de su influencia sustancial (...), y continúa *“En última instancia, debería planificarse en torno a la posibilidad que no tengamos otra alternativa que trabajar para la caída de Jagan, la cual debería preceder a la concesión de la independencia”* (United States of America. Office of the Historian, 1961. Traducción propia).

La preocupación en torno a una Guyana independiente y, simultáneamente, comunista era un asunto transversal a y compartido por las administraciones estadounidenses. Tal es así, que en uno de los documentos desclasificados (United States of America. Office of the Historian, s/f. Traducción propia) se detalla que, durante la administración Johnson, el gobierno de EE.UU continuó con la política de la administración Kennedy de trabajar con el gobierno Británico de ofrecer apoyo a los líderes y organizaciones políticas ‘pro-occidentales’ de Guyana en su proceso a la plena independencia. Es decir que, a través de la Agencia Central de Inteligencia, Estados Unidos financió y apoyó las campañas electorales de los partidos políticos opositores a Jagan, de cara a las elecciones de diciembre de 1964. Una vez celebradas éstas y consagrado el partido de Burnham, continuó contribuyendo a que éste se mantuviera en el poder para prevenir la elección de Jagan en los próximos comicios (United States of America. Office of the Historian, 1967. Traducción propia).

Son los acontecimientos producidos a partir del año 2015 los que van a producir una reconfiguración del conflicto bilateral, cuya particularidad reside en la incorporación de actores no estatales, re articulándose, en consecuencia, la naturaleza de las vinculaciones, así como el contenido de las crisis desatadas, y el tipo de decisiones y resoluciones generadas producto de tales crisis.

En marzo de 2015, la empresa petrolera Exxon Mobil inicia exploraciones en búsqueda de hidrocarburos en el área en reclamación. A partir de ese momento y hasta junio de 2018, Exxon anunció el descubrimiento de ocho reservas de petróleo de alta calidad en el Bloque Stabroek. En junio del 2016, el gobierno de Guyana suscribió un Acuerdo con Esso Exploration and Production Guyana Limited, CNOOC Nexen Petroleum Guyana Limited y Hess Guyana Limited. En términos similares a aquel instrumento refrendado en 1999 con Esso, las compañías firmantes adquieren una licencia de exploración, de cuatro años de duración, para el desarrollo y la producción de petróleo (Government of Guyana - Esso, Nexxen and Hess, 2016). A raíz de ello puede afirmarse que los desafíos en la preservación de los recursos naturales propios ya no se encuentran necesariamente vinculados al uso de la fuerza de manera directa y abierta, sino que tienden a materializarse a través de otras modalidades. De este modo, un Estado puede perder la soberanía sobre sus riquezas naturales sin que medie violación alguna de su integridad territorial e, inclusive, sin un quiebre de la legalidad (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, 2015).

Asimismo, la firma Wood Mackenzie realizó, a finales de 2017, una entrevista a Pablo Medina, integrante del equipo de investigación tecnológica de dicha empresa para América Latina, sobre el quinto descubrimiento de Exxon. En el podcast declara que, para mediados de 2020, se espera alcanzar una cantidad tal de barriles de crudo con el potencial de posicionar a Guyana dentro de los mayores productores de la región (Wood Mackenzie, 2017).

En ciertas ocasiones, como sucede en este caso en particular, las empresas trasnacionales terminan articulando los capitales y la tecnología de las que carecen los Estados de la región para la exploración y explotación de los recursos naturales. En tal sentido, de los desafíos de donde puede provenir la apropiación de recursos naturales propios se destacan aquellos de naturaleza económica, los cuales se encuentran asociados a una multiplicidad de cuestiones, entre ellas la dependencia de capitales foráneos y la carencia de tecnología de explotación y transformación productiva (Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, 2015).

Paralelamente, y como resultado del hallazgo de reservas de petróleo, en 2015 comienzan a reactivarse las tensiones entre Guyana y Venezuela en torno al Esequibo. En palabras de Mitre: *“Antiguos conflictos limítrofes retornaron teñidos de motivaciones orientadas a asegurar el control de los recursos naturales o el acceso a los mismos. Cuestiones relativas a derechos de pesca, explotación de recursos*

en áreas de frontera y reivindicaciones territoriales se entrecruzan en la producción de un rosario de conflictos” (De las cenizas de la ideología: sistema regional, fronteras y conflictos interestatales en América Latina, 2010, pág. 45). En efecto, con la entrada en escena de un actor no estatal – ExxonMobil - y la conducción de exploraciones en búsqueda de un recurso natural –petróleo-, se desataron una multiplicidad de conflictos bilaterales, los cuales incluyeron desde pronunciamientos formales a acciones concretas, entre las que pueden enumerarse emisión de decretos presidenciales, comunicaciones oficiales de las Cancillerías de ambos países, declaraciones de organismos regionales e internacionales, retiro de Embajadores, finalización de acuerdos comerciales; y despliegues militares en la zona de la controversia.

De la pluralidad de los pronunciamientos formales efectuados desde los países, resultan de particular importancia aquellos vinculados con los Decretos presidenciales 1787 y 1859 de Venezuela, a raíz de los efectos que éstos ocasionaron tanto a nivel bilateral como regional. Ambos decretos fueron emitidos al más alto nivel de gobierno en el marco de las exploraciones y perforaciones en búsqueda de petróleo conducidas por parte de ExxonMobil. En primer lugar, mediante el Decreto 1787, se produjo la creación de las Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima Insular Atlántica –ZODIMAIN- estableciéndose una división de la costa venezolana en 4 áreas -Atlántica, Oriental, Central y Occidental. Luego se emitió el Decreto 1859, derogatorio del anterior, el cual expresa el reconocimiento de la existencia de territorios, áreas marinas y submarinas pendientes por delimitar en el marco de instrumentos internacionales suscritos. En tal sentido, en la Zona Atlántica se hace referencia a los límites marítimos aún a ser determinados con Guyana, incorporando un párrafo que indica que las delimitaciones establecidas se encuentran sujetas a los tratados y acuerdos firmados por Venezuela, y que *“tales descripciones geográficas no constituyen ningún pronunciamiento sobre territorios, áreas marinas y submarinas de la República Bolivariana de Venezuela que queden pendientes por definir”* (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°40696, 2015, pág. 3).

El presidente de Guyana, David Granger, percibió el mismo como un acto violatorio del Acuerdo de Ginebra al considerar que las zonas de defensa representan una amenaza en sí mismas por existir en ellas la posibilidad del uso de la fuerza. En tal sentido, expresó que *“la República Cooperativa de Guyana rechaza la descripción de su territorio marítimo como una ‘zona de defensa’ de la República Bolivariana de Venezuela”* (Government of Guyana - Parliament, 2015. Traducción propia).

Análogamente a los pronunciamientos nacionales pueden identificarse aquellos efectuados a nivel regional, provenientes del círculo más próximo de relacionamiento de los países involucrados. Al respecto, en el marco de la 36ª Reunión Ordinaria de los Jefes de Gobierno, la Comunidad del Caribe (CARICOM) realizó una declaración sobre el Decreto 1787, en la cual, al tiempo que se reafirma la amistad del bloque con Venezuela, se expresa la preocupación sobre dicho Decreto. Asimismo, el documento subraya las implicancias negativas que éste pudiera tener tanto para la paz, la seguridad y el desarrollo de Guyana así como para otros países que integran la Comunidad y solicita, en consecuencia, retirar aquellos elementos que apliquen al territorio y al espacio marítimo de sus miembros (Caribbean Community, 2015). En términos generales, la postura de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en torno a las relaciones entre Guyana y Venezuela ha sido inmutable a lo largo del tiempo, expresando su apoyo a la resolución pacífica de la controversia en el marco de la ONU, y a la preservación de la soberanía e integridad territorial de Guyana.

Por otra parte, entre las acciones concretas implementadas por ambos países se destacan las tendencias a desarrollar una política de prestigio. De acuerdo a Morgenthau (1986), una nación cuya política exterior tiende a mostrar el poder que posee, para mantenerlo o incrementarlo, lleva a cabo una política de este tipo. Su finalidad consiste en impresionar a otras naciones con el poder que una determinada nación realmente posee o con el poder que cree o que quiere que otras naciones crean que ella posee. Como instrumentos específicos de esta práctica identifica la diplomacia y el despliegue de la fuerza militar.

En cuanto al primero, los diplomáticos son las imágenes simbólicas de sus respectivos países, y el respeto que se les tributa es rendido a los países que representan, y viceversa. Por ende, el insulto que refieren o que reciben también se traslada a los respectivos países (Morgenthau, 1986). Al respecto, el hecho que tanto Guyana como Venezuela hayan retirado (Neumann, 2015) -y posteriormente restaurado (BBC News, 2015)- a sus Embajadores de las correspondientes representaciones diplomáticas es una muestra que los Estados recurrieron a políticas de esta naturaleza. En la misma línea, y en relación con el segundo instrumento de una política de prestigio, el gobierno guyanés evaluó efectuar despliegues de naturaleza militar ante la percepción que Venezuela estaba desarrollando actividades en la frontera (Nodal, 2015). El despliegue militar y las demostraciones militares sirven para impresionar o, en otras palabras, se utilizan como herramientas de disuasión (Morgenthau, 1986).

Las zonas híbridas introducidas por Battaglini (2013) explican la coexistencia de crisis militarizadas y prevalencia de la paz, y se caracterizan por la persistencia de conflictos no resueltos, en un contexto de predominio de la democracia, crecientes relaciones económicas y de consolidación de un entramado de instituciones regionales para la solución pacífica de controversias. De igual modo, en dichas zonas, si bien la probabilidad del uso de la fuerza militar es muy poca, los Estados mantienen diferentes tipos de disputas territoriales e ideológicas y, por lo tanto, organizan a su instrumento militar ante la eventualidad de un conflicto limítrofe (Battaglini, 2013). En este caso, la organización del instrumento militar se encuentra presente tanto en la emisión de los Decretos 1787 y 1859 -puesto que se conforma un sistema de defensa territorial bajo la percepción que las Fuerzas Armadas atenderán cualquier riesgo y/o amenaza que pudiera surgir-, como en la eventualidad de que se produzcan despliegues militares. En palabras de Van Evera (1998), los Estados raramente son tan inseguros como creen ser y, de ser así, dicha inseguridad suele surgir de sus propios esfuerzos de escapar del peligro que imaginan. En palabras del autor *“la principal amenaza a la seguridad de los grandes poderes modernos es... ellos mismos. Su mayor amenaza reside en su propia tendencia a exagerar los peligros que enfrentan, y a responder con beligerancia contraproducente”* (Van Evera, 1998, pág. 43, traducción propia).

Las relaciones bilaterales en esta etapa estuvieron marcadas por la exploración y la explotación de petróleo en la zona en disputa. Ello condujo, no solo a una reconfiguración de los actores involucrados, sino también en la naturaleza de las vinculaciones, el contenido de las crisis desatadas y las decisiones y resoluciones tomadas producto de tales crisis. La incorporación de un actor no estatal junto a dos unidades nacionales es una característica singular, dada no tanto por su no-estatalidad sino por el carácter de su función y objeto. Es decir que las políticas de prestigio emprendidas por ambos países -ya sea en forma de Decretos o de despliegues militares, ya sea motivadas por percepciones o certezas, ya sea por acción o reacción -, responden y se articulan a partir de la existencia de un recurso natural estratégico.

UN NUEVO INSTRUMENTO, ¿NUEVAS SOLUCIONES?

En el marco de la 70ª Sesión de la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2015, el Secretario General propició una reunión entre los presidentes Maduro y Granger. Allí, *“expresaron su disposición a continuar el diálogo y anunciaron que recibirían a sus respectivos embajadores”*. Por su parte, Ban Ki-moon, elogió la buena voluntad de Granger y Maduro para mantener la tradición de diálogo de sus países mientras se resuelve la controversia de una manera que resulte beneficiosa para ambas partes (Naciones Unidas, 2015).

Sin perjuicio de ello, la manera en que la cuestión fue abordada por los mandatarios en sus respectivos discursos ante la Asamblea, pareciera indicar que no se produjo un cambio significativo en la diferencia de percepciones y concepciones en torno a la resolución de la controversia por el Esequibo. En efecto, si bien ambos rechazan el recurso al enfrentamiento armado, acogiendo la cultura y el camino de la paz y la resolución de los conflictos por la vía pacífica, las posturas de los presidentes de Guyana y

Venezuela son un tanto apartadas. David Granger, por un lado, basa su discurso enteramente en torno al conflicto bilateral existente con Venezuela. De este modo, hace hincapié en la necesidad que la ONU proteja a los Estados pequeños de la dominación por parte de los más grandes y poderosos. En esta línea, el presidente reafirma que Guyana, en tanto perteneciente al primer grupo, *“es un pequeño Estado. Guyana es un nuevo Estado. Guyana es el producto de la promesa de paz de la segunda posguerra mundial. Guyana es un hijo de Naciones Unidas”* y, como tal, denuncia abiertamente a Venezuela – identificándolo como un Estado grande y poderoso- de impedir el desarrollo del país y de amenazar su integridad territorial (Guyana, General Debate, 70th Session, 2015). Nicolás Maduro, por su parte, articula su discurso en torno a múltiples temáticas, dentro de las cuales Guyana se inscribe. Dicho discurso se encuentra atravesado por un componente anti hegemónico, multipolar y multicéntrico, en el cual se hace eco a la demanda de construcción de un nuevo sistema de Naciones Unidas, de un nuevo equilibrio mundial, *“(…) de un mundo que sepa reconocer el peso específico de los nuevos centros emergentes del poder político, económico, cultural, humano”* (Venezuela, General Debate, 70th Session, 2015).

De este modo, frente a la configuración de Guyana como un Estado pequeño, vulnerable, amenazado por una Venezuela percibida como agresora, se erige la construcción de una Venezuela que reclama su libertad de injerencias externas en el marco de la demanda por un nuevo sistema internacional. En cuanto a su relación bilateral en torno al Esequibo, se identifican posturas contrapuestas no solo en torno a la naturaleza del conflicto, sino también en torno a la perspectiva y modalidad de resolución del mismo; es decir que mientras que el presidente Maduro considera que la reunión convocada por el Secretario General con su par guyanés *“(…) ha permitido canalizar exitosamente pasos para un reclamo histórico que tiene Venezuela desde 1835, desde el siglo XIX”* (Venezuela, General Debate, 70th Session, 2015), el presidente Granger, sostiene que la solución pacífica y definitiva, debe provenir de un mecanismo distinto al del proceso de buenos oficios. En palabras del mandatario, *“Sentimos, sin embargo, que este proceso (del buen oficiante) se ha agotado (...). Necesitamos una solución permanente, para evitar la derrota de la penuria y el peligro perpetuos”* (Guyana, General Debate, 70th Session, 2015).

En diciembre de 2016, el entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon informó a los presidentes Granger y Maduro su decisión de continuar con el proceso de buenos oficios hasta finales de 2017 y, de no producirse progreso significativo, anunció que el próximo medio de resolución elegido sería la Corte Internacional de Justicia (CIJ), a menos que las partes soliciten conjuntamente lo contrario (Naciones Unidas, 2016). En enero de 2018, el actual Secretario de la ONU, Antonio Guterres, conforme lo dispuesto por su predecesor, opta por someter la controversia a la CIJ (Naciones Unidas, 2018), poniéndole fin de este modo a un proceso de larga duración.

Tanto el Gobierno de Venezuela como el de Guyana se manifestaron oficialmente ante la decisión de Guterres aunque, nuevamente, con posturas diametralmente opuestas uno respecto del otro. Por un lado, Venezuela emitió un comunicado oficial en el cual manifestó su descontento y oposición con la decisión tomada por Guterres, reiterando *“su firme disposición de defender la integridad territorial de nuestra Patria y mantener la negociación política con base en el Acuerdo de Ginebra de 1966, como único camino para alcanzar la solución pacífica, práctica y satisfactoria para ambas partes”* (Comunicado de prensa, 2018). El Vicepresidente y Ministro de Relaciones Exteriores de Guyana, por su parte, declaró que su país siempre ha considerado a la CIJ como *“el foro apropiado para la resolución definitiva y pacífica de la controversia”*, por lo que se mostró complacido que *“esa postura haya prevalecido en el proceso desarrollado por los Secretarios Ban Ki Moon y Guterres”* (Government of Guyana - Ministry of Foreign Affairs, 2018. Traducción propia). En relación con lo anterior, en marzo de 2018, Guyana presenta formalmente ante la CIJ los procedimientos de aplicación con el objeto que se reconozca la validez legal y el efecto vinculante del Laudo Arbitral de 1899, así como la soberanía plena sobre los límites fijados por éste. Al respecto, en la presentación de su demanda ante la Corte, Guyana sostiene que el Acuerdo de Ginebra autoriza al Secretario General de la ONU, en ausencia de un acuerdo entre las partes, a decidir el medio de resolución de disputas bajo el Artículo 33 de la Carta de Naciones

Unidas (Greenidge, 2018).

Por el contrario, Venezuela, mediante un comunicado oficial, informa a la CIJ que no participará del procedimiento “*por carecer la Corte manifiestamente de jurisdicción sobre una acción planteada unilateralmente por el país vecino, que no cuenta con el consentimiento de Venezuela*” (Gobierno de Venezuela - MPPRE, 2018). En consecuencia, la CIJ determina que primeramente debe resolverse la cuestión de su jurisdicción, por lo que fija fechas para la presentación de la memoria de Guyana y la contra-memoria de Venezuela, para noviembre de 2018 y abril de 2019, respectivamente (Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), 2018). En relación con lo anterior, y próximo a la fecha de vencimiento de la presentación de la contra-demanda, Venezuela reitera su no comparecencia, sosteniendo el argumento de no-jurisdicción de la CIJ sobre el caso. Finalmente, las audiencias orales de la Corte sobre su jurisdicción se encuentran programadas para ocurrir entre el 23 y el 27 de marzo del 2020.

Desde la firma del Acuerdo de Ginebra, quienes se desempeñaron como Secretario General de la ONU, en cumplimiento por lo encomendado por dicho instrumento, desarrollaron acciones orientadas a la resolución de la disputa bilateral entre Guyana y Venezuela por la vía pacífica. De este modo, entre los eneros de 1990 y 2018, cada Secretario General eligió el proceso de Buenos Oficios, representado en la figura de diversos oficiantes, como el medio de resolución pacífica de la controversia. Es así que entre 1990 y 2017, varios representantes fueron designados por el que fuera Secretario General en ese entonces para este propósito - Alister McIntyre de Granada (1990-1999), Oliver Jackman de Barbados (1999-2007), Norman Girvan de Jamaica (2010-2014) y Dag Halvor Nylander de Noruega (2017) -.

La decisión del actual Secretario Guterres de no dar continuidad a la aplicación de los Buenos Oficios y recurrir a la Corte Internacional de Justicia necesariamente afectará la lógica del relacionamiento que se venía desarrollando. Durante aproximadamente 30 años, desde el momento en que se decide no renovar el Protocolo de Puerto España y comenzar la aplicación del mecanismo de resolución de controversias, 5 Secretarios y 4 Buenos Oficiantes formaron parte del entramado orientado a ponerle fin al asunto. Sin perjuicio que se haya decidido aplicar un mecanismo diferente, las posturas contrapuestas en torno a la naturaleza del conflicto, así como a la perspectiva y modalidad de resolución del mismo parecieran perdurar a lo largo del tiempo.

CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas ha logrado vislumbrarse que el conflicto bilateral entre Guyana y Venezuela por el Esequibo, una vez que ambos Estados alcanzan la independencia, se encuentra cristalizado en tres niveles de distinta naturaleza, dos de los cuales están ya arraigados y un tercero en estadio incipiente, esto es: 1°) el Laudo arbitral de 1899, en torno del cual se configura la disputa por el Esequibo y a partir del cual se ordenan los instrumentos internacionales firmados entre Guyana y Venezuela, así como los reclamos de cada país ante foros internacionales, particularmente la ONU; 2°) la exploración de un recurso natural estratégico en la zona en reclamación, con la potencialidad de convertir a Guyana en un poseedor de importantes reservas de hidrocarburos; y 3°) la decisión del Secretario General de no continuar con el mecanismo de Buen Oficiante y someter el diferendo a la CIJ.

En primer lugar, la naturaleza de los desacuerdos se modifica; es decir que de invasiones vía enfrentamientos armados - entre países colonialistas europeos -, el reclamo se materializa en foros internacionales - entre países suramericanos independientes - y, si bien las tensiones pueden escalar, ello no necesariamente significa que sean resueltas por la vía del choque, sino que prima el recurso a la solución pacífica. Dicho de otro modo, la construcción de la disputa por el Esequibo se origina en un contexto de paz esencialmente negativa el cual, conforme van sucediéndose las etapas, va transitando el camino hacia una paz de tipo más híbrido.

Asimismo, a cada etapa identificada le corresponde una determinada configuración de actores, cuya dinámica se va articulando en función del tipo de acontecimiento – el advenimiento de las respectivas independencias, la denuncia del Laudo arbitral, la firma del Protocolo de Puerto España, la exploración de hidrocarburos, el cambio de mecanismo de solución de controversias. Por otra parte, estos hechos no solamente producen una reconfiguración de los actores involucrados, sino también modifican la naturaleza de las vinculaciones, las características de las crisis desatadas y las decisiones y resoluciones tomadas producto de tales crisis. Posteriormente, la exploración de petróleo en la zona en reclamación denota que el carácter estratégico de un recurso natural no solamente es pasible de reactivar un conflicto de naturaleza territorial, sino que también actúa como factor de reconfiguración del mismo.

Finalmente, las instancias de mediación internacional sirvieron para enfriar los conflictos– e inclusive procrastinar su resolución-, pero no los resolvieron (Domínguez, 2003, pág. 28). En tal sentido, cabría preguntarse si el instrumento del buen oficiente no congeló la situación al igual que el Protocolo de Puerto España. Desde 1990, la figura de buen oficiente fue recayendo en diferentes personas sin haber arribado a ninguna solución satisfactoria. Si bien es muy pronto para concluir que la opción por la CIJ producirá nuevos resultados, lo que sí puede afirmarse que representa un quiebre con respecto a la dinámica de la relación bilateral en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de Ginebra. (17 de febrero de 1966).

Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela), General List N°171 (Corte Internacional de Justicia 19 de junio de 2018).

Battaglino, J. (2013). La evolución de la zona de paz Sudamericana. (EDENA, Ed.) Serie documentos de trabajo(12), 4-26.

BBC News. (28 de septiembre de 2015). Guyana and Venezuela restore ambassadors despite border row. BBC News. Obtenido de <https://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-34378631>

Briceño, M. (Octubre de 1962). Discurso del canciller Marcos Falcón Briceño ante la ONU en 1962. Obtenido de Comisión Nacional de Telecomunicaciones del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información de Venezuela: <http://www.conatel.gob.ve/discursos-del-canciller-marcos-falcon-briceno-ante-la-onu-en-1962/>

Caribbean Community. (5 de julio de 2015). Communique issued at the conclusion of the 36th Regular Meeting of the Heads of Government of the Caribbean Community. Statement on the Decree 1787 of Venezuela. Obtenido de Caribbean Community Media Center: <https://caricom.org/media-center/communications/communiques/communique-issued-at-the-conclusion-of-the-36th-regular-meeting-of-the-head>

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. (2014). La Defensa y los Recursos Naturales en América del Sur - Aportes para una Estrategia Regional.

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. (2015). Estudio Prospectivo Suramérica 2025 - Primera Parte.

Cooperative Republic of Guyana. (2011). A submission of data and information on the outer limits of the Continental Shelf of the Co-operative Republic of Guyana pursuant to Part IV and Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea.

Department of State - United States of America. (10 de Julio de 1964). Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs (Tyler) to Secretary of State Rusk. Obtenido de <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964->

68v31/d523

- Domínguez, J. (2003). Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe. En J. Domínguez, FLACSO, & U. d. Belgrano (Edits.), Conflictos territoriales y democracia en América Latina (págs. 15-45). Siglo XXI.
- E, Á. (23 de marzo de 2013). Discurso del presidente Hugo Chávez - XX Cumbre Grupo de Río. Obtenido de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=TFedBZokKfW>
- El Nuevo Herald. (8 de julio de 2015). Nuevo decreto venezolano descarta fijar límites con Guyana y Colombia. El Nuevo Herald. Obtenido de https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article26688616.html?fb_comment_id=880479225360450_880516275356745
- ExxonMobil. (20 de junio de 2018). ExxonMobil Announces Eighth Discovery Offshore Guyana. Obtenido de ExxonMobil-News Releases: <http://news.exxonmobil.com/press-release/exxonmobil-announces-eighth-discovery-offshore-guyana>
- Giacalone de Romero, R. (1985). Guyana: Después de Burnham ¿Qué? Nueva Sociedad(79), 8-13.
- Gobierno de Venezuela - MPPRE. (28 de junio de 2018). Venezuela comunica a la Corte Internacional de Justicia que no participará en procedimiento impulsado por Guyana. Obtenido de Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores: <http://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-corte-internacional-justicia-no-participara-guyana/>
- Gobierno de Venezuela. (31 de enero de 2018). Comunicado de prensa. Obtenido de República Bolivariana de Venezuela - Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores: <http://mppre.gob.ve/wp-content/uploads/sites/12/2018/01/Comunicado-Guyana-Esequibo.pdf>
- Government of Guyana - Esso, Nexxen and Hess. (junio de 2016). *Petroleum Agreement Between the Government of the Cooperative Republic of Guyana and Esso Exploration and Production Guyana Limited, CNOOC Nexen Petroleum Guyana Limited and Hess Guyana Exploration Limited.*
- Government of Guyana - Esso Exploration and Production Guyana Limited. (1999). *Petroleum Agreement between the Government of the Cooperative Republic of Guyana and Esso Exploration and Production Guyana Limited.*
- Government of Guyana - Ministry of Foreign Affairs. (30 de enero de 2018). *Press statement by Ministry of Foreign Affairs on decision by United Nations Secretary-General on Border Controversy between Guyana and Venezuela.* Obtenido de News - Minister of Foreign Affairs : <https://www.minfor.gov.gy/statements/press-statement-by-ministry-of-foreign-affairs-on-decision-by-united-nations-secretary-general-on-border-controversy-between-guyana-and-venezuela/>
- Government of Guyana - Parliament. (9 de julio de 2015). *Address by Brigadier David Granger, MSS President of the Cooperative Republic of Guyana to the 11th Parliament.* Obtenido de Parliament of the Cooperative Republic of Guyana - Press Releases: <http://parliament.gov.gy/media-centre/press-releases/address-by-brigadier-david-granger-mss-president-of-the-cooperative-republi/#.W2yUucJmUI>

- Greenidge, C. (29 de marzo de 2018). *Application Instituting Proceedings in the International Court of Justice Cooperative Republic of Guyana v. Bolivarian Republic of Venezuela*.
- Maduro, N. (6 de julio de 2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°40696. *Decreto 1859*.
- Mallet-Prevost. (8 de febrero de 1944). *Memorandum Mallet-Prevost*. Obtenido de Centro Gumilla: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1981439_425.pdf
- Medina, P. (5 de Octubre de 2017). ExxonMobil Strikes Oil In Guyana With The Turbot 1 Well. (W. M. Podcast, Entrevistador) Obtenido de <https://www.woodmac.com/press-releases/exxon-mobil-oil-discovery-in-offshore-guyana/>
- Mitre, A. (2010). De las cenizas de la ideología: sistema regional, fronteras y conflictos interestatales en América Latina. *Plataforma Democrática*, 2, 35-71. Obtenido de <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/De%20las%20cenizas%20de%20la%20ideologia.pdf>
- . (2010). Relaciones peligrosas: Estado y guerra en América Latina. *Plataforma Democrática*(7), 271-317. Obtenido de Plataforma Democrática.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Naciones Unidas. (30 de enero de 2018). *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the border controversy between Guyana and Venezuela*. Obtenido de United Nations - Secretary General: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-01-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-border>
- . (27 de septiembre de 2015). *Readout of the Secretary-General's meeting with H.E. Mr. David Arthur Granger, President of the Republic of Guyana; and H.E. Mr. Nicolás Maduro Moros, President of the Bolivarian Republic of Venezuela*. Obtenido de United Nations Secretary General: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/readout/2015-09-27/readout-secretary-general%E2%80%99s-meeting-he-mr-david-arthur-granger>
- . (16 de diciembre de 2016). *Good Offices Mediation Effort to Resolve Guyana-Venezuela Border Controversy Will Be Extended for One Year, Secretary-General Informs Presidents*. Obtenido de United Nations - Meetings Coverage and Press Releases: <https://www.un.org/press/en/2016/sgsm18376.doc.htm>
- . (27 de febrero de 2017). *Secretary-General Appoints Dag Halvor Nylander of Norway as Personal Representative on Border Controversy between Guyana, Venezuela*. Obtenido de Naciones Unidas - Meeting Coverage and Press Releases: <https://www.un.org/undpa/en/search/node/Guyana>
- Naciones Unidas Asamblea General. (27 de octubre de 1986). Cuadragésimo primer período de sesiones. 41/11. *Zona de Paz y cooperación del Atlántico Sur*.

- . Asamblea General. (29 de septiembre de 2015). *Guyana, General Debate, 70th Session*. Obtenido de General Assembly of the United Nations: <https://gadebate.un.org/en/70/guyana>
- . Asamblea General. (29 de septiembre de 2015). *Venezuela, General Debate, 70th Session*. Obtenido de General Assembly of the United Nations: <https://gadebate.un.org/en/70/venezuela-bolivarian-republic>
- Neumann, W. (18 de noviembre de 2015). Nuevos hallazgos de petróleo intensifican la disputa territorial entre Guyana y Venezuela. *The New York Times*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2015/11/18/nuevos-hallazgos-de-petroleo-intensifican-la-disputa-territorial-entre-guyana-y-venezuela/>
- Nodal. (24 de septiembre de 2015). Jefe militar advierte que están preparados para mover fuerzas a zona disputada con Venezuela. *Nodal*. Obtenido de <https://www.nodal.am/2015/09/jefe-militar-advierte-que-estan-preparados-para-mover-fuerzas-a-zona-disputada-con-venezuela/>
- Oelsner, A., & Koschut, S. (2014). A Framework for the Study of International Friendship. En A. Oelsner, & S. Koschut, *Friendship and International Relations* (págs. 3-31). London: Springer.
- Paz de Münster entre las Provincias Unidas de los Países Bajos y España. (24 de octubre de 1648).
- Protocolo de Puerto España. (18 de junio de 1970). Protocolo al Acuerdo de resolver la controversia entre Venezuela y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica. Ginebra.
- Salas, G. (Octubre de 2010). Las controversias limítrofes pendientes en América del Sur. La cuestión del Esequibo. Salta, Argentina.
- Serbin, A. (2003). Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: ¿un paso adelante, dos atrás? En J. Dominguez, *Conflictos territoriales y democracia en América Latina* (págs. 173-201). Siglo XXI/FLACSO/UB.
- Tratado de Tordesillas. (7 de junio de 1494).
- United States of America. Office of the Historian. (17 de octubre de 1961). *Memorandum From the Director of the Bureau of Intelligence and Research (Hilsman) to the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson)*. Obtenido de Department of State. Office of the Historian: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d258>
- . Office of the Historian. (18 de febrero de 1962). *Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler) to Secretary of State Rusk*. Obtenido de Department of State. Office of the Historian: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d263>
- . Office of the Historian. (17 de marzo de 1967). *Memorandum Prepared for the 303 Committee*. Obtenido de Department of State. Office of the Historian: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v32/d421>

--. Office of the Historian. (s.f.). *Editorial Note*. Obtenido de Department of State. Office of the Historian: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v32/d370>

Van Evera, S. (1998). Offense, Defense, and the Causes of War. *International Security*, 22(4), 5-43.

Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2539239>

Argentina, Turquía y America Latina. Hacia una integración estratégica

Vicente L. Teruggi

APROXIMACION AL VÍNCULO ESTRATEGICO

Los objetivos del presente trabajo son, por un lado, analizar el vínculo bilateral entre la Argentina y Turquía; como así también describir los ejes fundamentales en la relación entre América Latina y Turquía.

En este sentido, intentaremos detallar cuestiones generales relacionadas al vínculo económico, político y cultural entre Argentina - Turquía - América Latina, como así también adentrarnos en las oportunidades que representan estas regiones para ambas economías.

A lo largo de la historia moderna, la relación bilateral entre la Argentina y Turquía ha sido estable, pero con varios cimbronazos desde el punto de vista político y diplomático. Desde el inicio de las relaciones entre ambos países se evidenciaron constantes en el vínculo bilateral, intensificados por las diferencias político-institucionales como así también por la distancia geográfica y las diferencias culturales.

Históricamente el vínculo entre ambas naciones tiene fecha de inicio en 1910 con la firma del Protocolo Consultar entre la Argentina y el Imperio Otomano, pero no será hasta mediados del siglo XIX con la recepción de una gran cantidad de ciudadanos otomanos que arribaron a nuestro país provenientes de esa región, logrando constituir una gran comunidad en Argentina, fue así que se comenzó a afianzar el vínculo entre ambas regiones.

Es así, que en 1922 se abrió el Consulado Argentino en Estambul, ese mismo año se produce la abolición del sultanato en el Imperio Otomano, y la designación de Kemal Atatürk como primer presidente de la República de Turquía, el cual inicio un proceso de reformas y modernización.

En 1926 se firmó el Tratado de Amistad, mediante el cual se oficializa el vínculo diplomático entre la Argentina y Turquía, que hasta ese entonces permanecía en un nivel consular, y será recién en 1938 que se concretaría la apertura del Consulado de Turquía en Buenos Aires.

Tal como lo señala el académico argentino Paulo Botta (2016), el gobierno argentino designa mediante el Decreto Presidencial 76.160 en noviembre de 1940 al diplomático Carlos Brebbia como primer embajador argentino ante los gobiernos de Turquía y Grecia (concurrente). En este sentido Turquía, designaría en 1941 a Aptulahat Aksin, como el primer representante diplomático turco frente al gobierno argentino, siendo esta la única representación turca en toda América Latina, constituyendo un hito importante en la política exterior de Turquía y un reconocimiento a la importancia de la Argentina de esa década.

En el periodo que abarca luego de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1980, tanto por la realidad política argentina como así también por los sucesivos hechos producidos en Turquía y su

orientación en la búsqueda de fortalecer su presencia en la región de los Balcanes, Medio Oriente y el Cáucaso, persiguiendo de cerca su objetivo histórico como es la adhesión a la Unión Europea, la relación bilateral entre ambos países entra en una meseta política debido a las prioridades estratégicas de ambos países, ninguno de los dos tuvo como prioridad potenciar el vínculo entre las partes.

Comenzada la década de 1980, se produce un hecho que descongela el vínculo ya que se inician conversaciones incipientes para el desarrollo de tecnología nuclear argentina en Turquía que se verá plasmado en la primera década de los años noventa.

En 1992 se produce un hecho fundamental en la historia del vínculo bilateral, la visita del ex Presidente argentino Carlos Saúl Menem junto a una nutrida delegación arribo a Turquía donde se firmaron acuerdos en materia económica, comercial, diplomática y turística, como así también un importante anuncio respecto a la construcción de una central nuclear en Turquía con tecnología argentina, como así también la cooperación en materia nuclear en terceros países. Esta fue la primera visita de un mandatario latinoamericano a suelo turco, circunstancia que marcó un hito fundamental en la historia moderna del vínculo entre ambas naciones.

Durante abril de 1995, se produce la visita del Presidente turco Süleyman Demirel a la Argentina, en una gira donde también visitaría Brasil y Chile, dándole un carácter estratégico al vínculo entre Turquía y América Latina, convirtiéndose la visita en un evento fundamental que potenciará el lazo entre ambas regiones.

En esta línea planificada, el gobierno turco lanza el *Plan de Acción para América Latina y el Caribe* en 1998, que será la hoja de ruta para el desarrollo estratégico del vínculo entre Turquía y América Latina.

En este sentido el plan estratégico del '98 tuvo como objetivo fomentar el dialogo de alto nivel entre las partes, aumentar el comercio y las relaciones económicas, impulsar al sector privado a la participación del mismo, como así también conseguir cierta coordinación en organismo multilaterales de carácter regional, creando un marco institucional óptimo para desarrollo de las relaciones entre ambas partes. En este plan Turquía se autodenominó como un "país central" en la región de Eurasia, preparado para tomar el liderazgo político y económico en dicha región, es así que este país tomo la iniciativa de activar distintas iniciativas hacia nuevas latitudes.

Con la llegada de Recep Tayyip Erdoğan a la presidencia de Turquía en el año 2003 se consolida un proceso de crecimiento, desarrollo económico y social, situación que le brinda a ese país la posibilidad de pensar una apertura a escala regional y global. Durante los años sucesivos y tal como lo señala el académico turco Dr. Mehmet Özkán (2016), esta apertura se fundamentó en cuestiones económicas, políticas e intelectuales, caracterizándola como una política exterior *multifacética*.

El año 2006 el gobierno turco lo caracterizo como el "Año de América Latina y el Caribe", objetivo con el cual se inicia un nuevo capítulo de su política exterior turca orientada a nuestra región, promoviendo intensamente visitas de alto nivel turco a los países de la región como México, Cuba, Colombia, Chile, Perú y Ecuador, atribuyéndole una real importancia en la agenda turca.

En este sentido, coincidimos con la línea argumental postulada por el académico argentino Ariel González Levaggi (2016), al afirmar que la política exterior turca está basada en una multidimensionalidad con el objetivo de expandirse y profundizar los puentes de conexión y vínculos con América Latina. Es así, que la Argentina y América Latina en general representan innumerables oportunidades desde el punto de vista comercial como cultural para Turquía y el desarrollo del vínculo estratégico.

En el año 2010 se produce el momento de mayor tensión en las relaciones entre Turquía y la Argentina, ya que es cancelada la visita del Presidente a visita del Recep Tayyip Erdoğan a Argentina debido a la crisis del busto de Mustafa Kemal Atatürk. Esta crisis se produce debido a que en el programa oficial de la visita estaba incorporada la inauguración del monumento a Mustafa Kemal Atatürk en el Parque Jorge Newbery, pero las autoridades locales lo prohibieron debido al importante lobby promovido por

la comunidad armenia en la Ciudad de Buenos Aires. Esta situación produce automáticamente la cancelación de la visita oficial, generando importante malestar en la representación diplomática turca en la Argentina. Esta visita estaba enmarcada en la celebración de los 100 años de relación bilateral.

Los primeros días del año 2011 serían testigos de la visita de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, luego de 19 años que un presidente argentino no visitara Turquía. Durante esta visita se firmaron importantes convenios relativos al transporte aéreo, como así también memorándum de entendimiento en minería y cooperación diplomática. Esta visita reforzó el vínculo bilateral como así también promovió a reforzar los contactos en el marco del G20 como así también en el Grupo de Amigos de la Alianza de Civilizaciones. Esta visita también deja como resultado el fortalecimiento de la relación desde la óptica parlamentaria, organizando Grupos Parlamentarios de Amistad en ambas casas legislativas.

ASPECTO ECONÓMICO DE LA RELACIÓN

Como no es objeto del presente trabajo remitirnos históricamente al comercio entre ambos países, sí vamos a centrarnos en datos actuales que aporten a vislumbrar tendencias constantes en el comercio bilateral y nos ayuden a comprender cuál es el verdadero rol de este aspecto en el fortalecimiento en el vínculo entre ambas naciones.

Si bien el comercio entre ambos países siempre estuvo activo, no fue hasta el año 2006 con la implementación por parte del gobierno turco del "Año de América Latina y el Caribe", que el aspecto comercial entre ambas naciones se vio fortalecido, potenciado y promovido de manera explícita por las distintas áreas del gobierno.

Turquía ha logrado ser la 18ª economía más grande del mundo y la 8ª a nivel europeo, superando un PBI de 798 mil millones de dólares, en este sentido vale agregar que forma parte del G20 y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Según datos aportados por la International Trade Centre (Trademap, COMTRADE, 2018), la estructura económica y productiva turca se basa fundamentalmente en el sector servicios, industria y agricultura en ese orden de composición, mientras que la estructura económica argentina ha sido orientada al sector primario, basado en la exportación de commodities agropecuarios con bajo y/o medio valor agregado y una incipiente industria basada en servicios de la información y comunicación.

Según datos aportados por la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, durante el año 2015, el PBI turco superó el 4% anual, marcando un crecimiento respecto al año anterior. Este crecimiento tuvo su fundamento en el aumento de la demanda interna, aumento del gasto público y la inversión privada, como así también una depreciación de lira turca, fundamentos parecidos al crecimiento que evidenció la Argentina entre los años 2002 y 2007, lo que nos da a entender ciertas similitudes en las estructuras productivas y dinámicas económicas entre ambos países, como así también dependencias a nivel política monetaria, ya que al tener monedas nacionales débiles dependen estructuralmente de los movimientos cíclicos de la economía mundial.

La caída internacional de los precios del petróleo durante el año 2014, también ha favorecido el sostenimiento de la caída del déficit turco, ya que ha permitido la contención del déficit exterior con un mejoramiento de los ratios de eficiencia de la economía turca, apuntalando el crecimiento económico descripto anteriormente para el año 2015.

La estructura de comercio exterior de Turquía arroja que los principales proveedores son China, Alemania, Rusia, Estados Unidos e Italia, mientras que los principales destinos de sus exportaciones son Alemania, Reino Unido, Italia, Irak y Estados Unidos, aportándole un déficit de balanza comercial.

Una de las características del esquema de importaciones de Turquía se fundamenta en que es un gran

comprador de combustibles, vehículos, manufacturas y maquinas, explicando el 55,4% del total de las importaciones.

En este sentido la balanza comercial entre ambos países ha mantenido constantes en los últimos años, aportándole un saldo superavitario para la Argentina, no siendo prioritarios los mercados para ninguno de los dos países.

Según los datos del INDEC, para el primer trimestre de 2016 las exportaciones de Argentina a Turquía se incrementaron aún más que las importaciones, provocando un ensanchamiento del superávit comercial a favor de la Argentina. El principal producto que la Argentina le vende a Turquía y que explica más del 50% del comercio bilateral son los subproductos oleaginosos de soja, y las ventas de 2015 fueron 177 millones de dólares, si bien esta partida ha venido disminuyendo en los últimos años, esta explica en gran medida las ventas argentinas a Turquía.

Un rasgo no menor entre ambas economías es la complejidad por la cual atraviesa Turquía debido a su posición geográfica en una zona donde la geopolítica tiene una relevancia extrema, esto provoca que la economía turca sufra los embates de los conflictos regionales y se perciba una debilidad financiera. En este caso la Argentina se encuentra en una región pacífica donde los conflictos regionales no están presentes y la región goza de estabilidad.

Otra similitud entre ambos países es la capacidad que puede llegar a conquistar en el seno de estructuras multilaterales como es el G20, ya que ambas economías, a pesar de los altibajos tienen enorme potencial para atraer inversiones de capital que se radiquen en su territorio para lograr mejores índices de desarrollo.

TURQUÍA Y AMÉRICA LATINA, SOCIOS ESTRATÉGICOS

El vínculo entre Turquía y América Latina data de varios años y es profundo en el tiempo, para poner un punto de partida histórico, podemos situarnos en el periodo entre 1860 hasta la Primera Guerra Mundial, la región latinoamericana fue receptiva de varias olas de inmigrantes principalmente sirios y libaneses con documentos de viaje otomanos, por tal motivo eran denominados "turcos".

Los vínculos formales comienzan con Brasil, Chile, Argentina y Perú como países centrales en el relacionamiento entre Turquía y nuestra región. Como antecedentes se encuentra la firma del tratado de Amistad y Comercio con Brasil en 1858, y el reconocimiento oficial de la República de Turquía por Chile en 1926 y la firma del Protocolo Consultar entre la Argentina y el Imperio Otomano de 1910 como se mencionó anteriormente.

Pero paradójicamente y debido al trajín de la historia sumando a los intereses geopolíticos, el vínculo entre América Latina y Turquía permaneció en *stand by* hasta entrada la década de 1990, que comenzaría un periodo de intensos intercambios comerciales, diplomáticos y políticos a partir de la visita del presidente turco Süleyman Demirel a Argentina, Brasil y Chile en abril de 1995, gira que fue considerada como un hecho histórico y estratégico para los analistas turcos del momento.

Turquía inicia sus relaciones diplomáticas con Brasil en 1927 mediante un Acuerdo de Amistad, marcando un hito importante entre ambos países, pero no sería hasta los años 2000 que este vínculo se volvería realmente beneficioso para ambas partes.

Recién con la visita del presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva en el año 2009 (primer presidente brasileño en visitar Turquía), se inició un camino decisivo para profundizar el vínculo entre ambas naciones basado en un tema sustancial como el tema energético, ya que se firmó un acuerdo firmado entre la petrolera estatal brasileña, Petrobras, y la Corporación de Petróleo Turca para realizar prospecciones en el mar Negro, por valor de 800 millones de euros, además de proponer que ambos países inviertan en la producción de biodiesel y etanol en naciones africanas.

Esa visita del presidente brasileño, también arrojó resultados positivos ya que se debatió también sobre la reactivación de la comisión conjunta turco-brasileña, la creación de una cámara de comercio conjunta, como así también trabajar de manera conjunta en la fabricación de aviones conjuntamente con Turquía.

Desde el año 2006 con la creación de la Comisión de Cooperación de Alto Nivel, vienen trabajando intensamente para fortalecer y potenciar el vínculo bilateral, en este sentido se suscribió el Plan de Acción para la Asociación Estratégica en 2010, iniciando una nueva etapa para sus relaciones bilaterales.

La expresidenta de Brasil, Dilma Rousseff, visitó Turquía en 2011. En aquella ocasión fue ratificada la declaración en común, "Turquía-Brasil: Perspectiva Estratégica para una Asociación Dinámica". Esta visita a Turquía fue realizada junto a nutrida delegación de empresarios brasileños, pero esta visita se vería opacada debido a la muerte de la madre del presidente Erdoğan. En esta visita la primera mandataria brasileña mantuvo un encuentro con su colega turco Abdullah Gül. El comercio bilateral entre ambos países para esa época arrojaba que las exportaciones turcas a Brasil alcanzaban los 318 millones de dólares, mientras que las exportaciones brasileñas a Turquía llegaban a los 1.400 millones de dólares.

El volumen del comercio bilateral con Brasil alcanzó los 3.000 millones de dólares en 2017, incrementándose paulatinamente el número de turistas entre ambos países gracias a los nuevos vuelos de Turkish Airlines entre San Pablo y Estambul desde 2009. En este sentido Brasil se convirtió en el primer socio estratégico y el más grande socio comercial en Latinoamérica y el Caribe.

En el caso de Chile es concreto, ya que tiene firmado un tratado de libre comercio desde el año 2009, país también donde el presidente Erdoğan inició su gira por la región y donde resalto el interés por suscribir tratados de libre comercio con otros países de la región y mejorar los alcances del comercio bilateral, este es un claro ejemplo, ya que el comercio bilateral se duplicó de 350 a 700 millones de dólares desde 2011, año de entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC).

Respecto a Perú con el cual establecieron vínculos diplomáticos en el año 1952, creciendo poco a poco el comercio bilateral por lo que la visita del presidente Erdoğan junto a varios ministros, parlamentarios y empresarios en el año 2016, consolidó el gran interés y expectativa por el fortalecimiento del vínculo bilateral. El interés de Turquía se fundamenta en la necesidad de incrementar el intercambio comercial entre ambos países de 260 millones de dólares en 2015 a 1.000 millones de dólares en la próxima década. En este sentido Turquía y Perú continúan trabajando de manera constante en rondas exploratorias para la celebración de un Tratado de Libre Comercio (TLC), negociación que comenzó en 2013. Para Turquía potenciar el comercio con Perú es de vital importancia, ya que este es el segundo país latinoamericano receptor de exportaciones turcas, luego de México y superando al tradicionalmente número uno, Brasil.

Otro de los principales socios de Turquía en la región es Colombia, con el cual inició relaciones diplomáticas en 1959, pero recién en el año 2011 sería el primer encuentro presidencial con la visita del entonces presidente colombiano Juan Manuel Santos en 2011. Durante febrero de 2015, el presidente turco Recep Tayyip Erdoğan visitó Colombia para avanzar sobre una agenda multifacética.

En este sentido, el volumen del comercio entre Turquía y Colombia fue de 997 millones de dólares en 2014, convirtiéndose el país latinoamericano en el sexto receptor de las exportaciones turcas a la región. Desde el año 2006 ambos países tienen firmado un acuerdo de cooperación comercial, y están trabajando arduamente para la celebración de un Tratado de Libre Comercio (TLC).

México es uno de los principales socios comerciales luego de Brasil, y este tiene principal importancia por la cercanía geográfica con Estados Unidos y la importancia que ese mercado significa para la economía turca, al tiempo que mira con interés avanzar en las negociaciones con Panamá para la radicación de empresas en ese país a fin de poder ingresar al mercado americano y canadiense.

La estrategia de la diplomacia turca en materia comercial, ha sido la de mirar el caso exitoso que tuvo el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Chile para intentar replicarlo con los países de la región.

En las últimas dos décadas se ha potenciado el vínculo comercial entre Turquía y América Latina, logrando multiplicar el comercio entre regiones, de los 1.000 millones de dólares en el año 2000 a los 8.000 millones de dólares del año 2016.

América Latina goza de un superávit comercial del comercio exterior con Turquía, explicado en los casi 6.500 millones de dólares de exportaciones de nuestra región hacia Turquía, mientras que las importaciones turcas fueron de aproximadamente 2.300 millones de dólares.

Si analizamos la composición de las exportaciones latinoamericanas a Turquía podemos observar que el 60% de las mismas son materias primas con bajo o medio valor agregado, mientras que las importaciones turcas están basadas en un 85% en manufacturas de origen industria.

CONCLUSIONES

La economía turca desde hace varios años, viene manifestando la necesidad por diversificar y conquistar nuevos mercados, ya que a consecuencia de los inconvenientes por los que atraviesan las economías europeas, sumado a los constantes conflictos en Medio Oriente, especialmente en dos de sus principales socios comerciales y vecinos como son Iraq y Siria.

A lo mencionado anteriormente se le debe agregar las dificultades con su principal socio comercial, Rusia con el cual se ha ido escalonando la tensión luego que el *kremlin* decretara un duro paquete de sanciones económicas contra Turquía que incluía restricciones a sus importaciones, a la contratación de turcos en compañías rusas, como respuesta al derribamiento de un bombardero ruso Su-24 en manos de cazas F-16 turcos, luego de ignorar varias advertencias de estar traspasando sus fronteras.

En este sentido, podemos afirmar que Turquía ha iniciado un camino signado de acciones en distintos campos, manifestando un profundo interés por intensificar los vínculos con los países de América Latina y el Caribe, es así que ha desplegado sus herramientas, no solo económicas sino también culturales y educativas con el objetivo de llevar adelante un mejor entendimiento entre ambas regiones del mundo.

Luego de las visitas presidenciales de Tayyip Recep Erdoğan a la región entre los años 2014 y 2015 donde visitó México, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú, se han intensificado los vínculos políticos, diplomáticos, comerciales y culturales entre Turquía y América Latina. Un dato que demuestra esa tendencia es la apertura de nuevas representaciones diplomáticas turcas en nuestra región, pasó de tener 6 Embajadas en el año 2014 a tener 13 en el año 2015.

En este sentido todo indicaría que el vínculo entre Turquía y los países de América Latina, se va a intensificar aún más, tratando el país intercontinental de ubicarse entre los socios más importantes de este continente junto con Estados Unidos, la Unión Europea y República Popular China.

En este sentido podemos arribar a una escueta aproximación afirmando que Turquía ha mantenido una latente presencia en América Latina ya sea con organismos multilaterales como individualmente con países en particular, desarrollando múltiples estrategias yuxtapuestas pero beneficiosas.

Más allá de la estrategia bilateral que Turquía desarrolla con cada uno de los países de la región latinoamericana, también lleva adelante una intensa agenda en términos multilaterales, ya que Turquía es observador de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y de la Alianza del Pacífico desde el año 2013, además de haber firmado acuerdos comerciales con el Mercado Común del Sur (Mercosur) en el año 2008, al tiempo que ha manifestado su interés en formar parte de la CEPAL, a la vez que mantiene estrechos lazos de cooperación con la

Comunidad del Caribe (CARICOM).

Con la región del Caribe y Centroamérica, amerita una mención en particular el accionar de la Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TIKA), destacando las tareas realizadas en dirección de fortalecer los vínculos y la cooperación turca en la región. La Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TIKA), cuenta con oficinas en México y Colombia, desde donde coopera para casi todos los países de la región con un promedio de 11 millones de dólares anuales enfocados en proyectos vinculados de salud, agricultura y calidad sanitaria del agua.

En lo que respecta a los vínculos bilaterales con los países de América Latina, Turquía tiene firmado acuerdos de cooperación económica y comercial con Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Colombia, Cuba, México, Paraguay, Perú, Chile y Uruguay. Como se mencionó anteriormente, el principal socio comercial en la región es Brasil, siguiendo México, Colombia, Argentina y Chile. Actualmente, Turquía cuenta con misiones permanentes en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela además de un consulado general en San Pablo.

El cambio de la perspectiva turca para América Latina se puede explicar a nivel comercial, político y cultural, más allá del interés por el comercio entre ambas regiones, Dos de los puntos focales sobre los cuales existen grandes oportunidades para desarrollar entre ambas regiones son el turismo y los servicios culturales.

Según datos aportados por el investigador argentino Federico Kucher (2018) del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), más de 1 millón de latinoamericanos realizan viajes de esparcimiento a Turquía en los últimos años gracias a las nuevas conexiones y servicios prestados por la aerolínea de bandera turca Turkish Airlines, consolidando la ruta del Bósforo como un destino turístico de primer nivel.

En el campo de las industrias culturales, más precisamente la producción de series televisivas turcas, ha sido un verdadero éxito en varios países de la región, sobre todo Argentina y Chile, logrando insertarse cómodamente en la vida cotidiana de la familia tradicional de ambos países. Las series televisivas turcas se han convertido en una de las principales herramientas del *soft power* (poder blando) turco en el mundo, conquistando una audiencia de más de 400 millones de personas en más de 75 países, no solo en América Latina, sino en casi todo el mundo, el sector de entretenimiento se ha convertido en una de las industrias más importantes del país al servicio de la política exterior turca.

El desafío en términos comerciales o económicos, no solo para la Argentina sino para todos los países de la región, radica en poder ofrecer bienes con mayor valor agregado y contenido tecnológico, esta agenda debería ser prioritaria para las conversaciones ya sea bilaterales como así también a través del Mercosur como plataforma integradora.

BIBLIOGRAFIA

- Botta, Paulo (2018). Las relaciones diplomáticas y consulares entre la República Argentina y el Imperio Otomano. Visto en enero 2019 (<https://es.scribd.com/document/137448241/Argentina-y-El-Imperio-Otomano>)
- Fundación Exportar. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2015). Estudio de Mercado. Servicios audiovisuales a Turquía, producido por la Lic. Ana Inés Di Julio.
- González Levaggi, Ariel (2016). Turquía-América Latina y el Caribe, una Asociación Emergente. IRI-UNLP
- Kucher, Federico (2018). América Latina y Turquía: espacios para la cooperación. Visto en enero de

2019 (<https://www.celag.org/america-latina-turquia-espacios-cooperacion/>)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Origen provincial de las exportaciones argentinas (OPEX). Sistema georreferenciado de consultas. Visto en enero 2019 (https://opex.indec.gov.ar/index.php?pagina=mapa_dinamico)

Özkan, Mehmet (2016). América Latina y Oriente Medio: una perspectiva comparada. Turquía-América Latina y el Caribe, una Asociación Emergente. IRI-UNLP

La búsqueda por la autonomía: la política exterior de los gobiernos de Kubitschek, Quadros y Goulart

Raphael Fernandes Vieira

INTRODUCCIÓN

La Cuarta República brasileña, también llamada República Nueva y República Populista, fue un periodo comprendido entre 1946 y 1964, en el cual gobernaron nueve presidentes, siendo cuatro elegidos directamente por el pueblo, dos vicepresidentes y tres presidentes de la Cámara de Diputados. Fue una fase conturbada, con sucesivas crisis políticas, económicas y sociales.

Empezó y terminó a través de movimientos militares. El primero, en 29 de octubre de 1945, marcó el fin del primer periodo del *varguismo*, con la deposición de Getúlio Vargas tras un golpe militar (SKID-MORE, 1982). A ese hecho le siguieron elecciones y una asamblea constituyente, que en 1946 promulgó una nueva constitución, marcando el inicio de la República Nueva. El segundo fue al 1º de abril de 1964, cuando una articulación político-militar-empresarial, con apoyo de Estados Unidos, depuso al presidente constitucional João Goulart (MONIZ BANDEIRA, 2010).

La Constitución de 1946, la quinta de la historia y la cuarta republicana, tenía una particularidad que sería decisiva en los años siguientes. El vicepresidente era elegido directamente por el pueblo, lo que posibilitaba que fuera de un partido opositor al del presidente.

En el interregno entre los dos golpes de Estado, hubo una serie de movimientos militares, entre intentos golpistas y acciones de garantía constitucional. La época más agitada fue entre los años de 1954 y 1955, cuando hubo levantamientos, muertes, el suicidio de Getúlio Vargas, licencias y deposiciones. Pese a todo esto, fue una época de desarrollo en el sector industrial y relativo crecimiento en determinados momentos, como en el segundo gobierno de Vargas (1950-1954) y durante el mandato de Juscelino Kubitschek.

La política exterior empezó a tomar nueva forma, delineándose conforme los acontecimientos en el escenario internacional y ganando importancia entre la población, a punto de influir en los rumbos de la política interna y, así, ser decisiva para el futuro del país. Brasil fue gradualmente adoptando una posición más autónoma en relación al Occidente, buscando nuevos mercados y fuentes para suplir sus necesidades.

Hubo, por más de una vez, tensiones con Estados Unidos por cuestiones económicas - como cuando Kubitschek rompió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) -, políticas - en el caso de la cuestión cubana durante los gobiernos de Jânio Quadros e João Goulart -, y político-sociales - siendo un ejemplo la injerencia estadounidense durante el mandato de Goulart.

Dicho eso, es importante aclarar que este trabajo busca comprender y relacionar las medidas de política exterior tomadas en la segunda mitad de la Cuarta República, cuando comenzó a formarse lo que vino a ser conocida como *Política Externa Independente*. Sus bases fueron lanzadas aún en la gestión de JK, ganó cuerpo durante el periodo de Quadros y tuvo su auge en el gobierno de João Goulart.

JUSCELINO KUBITSCHK (1956-1961)

Con el mote “50 años en 5”, que incentivaba una rápida e intensa industrialización del país, Juscelino Kubitschek asumió la presidencia el 31 de enero de 1956, tras un periodo de incertidumbre marcado por el suicidio de Getúlio Vargas en 1954 y un golpe de Estado preventivo comandado por el entonces general y ministro de Guerra Henrique Lott, justamente con el objetivo de garantizar que los resultados de la elección de 1955 fuesen respetados. JK, como era conocido, era miembro del *Partido Social Democrático* (PSD), la rama más blanda, de carácter centrista, del *varguismo*, que dominó la escena política brasileña entre 1945 y 1964, junto al *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) – laborista y el núcleo duro del *varguismo*–, y la *União Democrática Nacional* (UDN), de orientación conservadora.

El presidente enfrentó dos levantamientos militares, Jacareacanga (1956) y Aragarças (1959), organizados por oficiales de la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) de extrema derecha. En ambas ocasiones buscó la conciliación, al amnistiar y reintegrar los militares involucrados (TENDLER, 1980). También enfrentó una serie de manifestaciones populares, siendo la más importante la revuelta de las barcas, en Río de Janeiro, en 1959. A pesar de todo, JK fue capaz de mantener y garantizar la democracia, estabilizando el escenario político.

Conforme Cervo y Bueno (2005), la política exterior nacional-desarrollista adoptada durante los años en que gobernó Kubitschek, estableció las bases de la conducción de las relaciones de Brasil con el mundo hasta la actualidad. Con uno y otro cambio, los principales desafíos en aquel momento se repitieron, o se perpetuaron por más de cincuenta años:

(...) la necesidad de recibir capitales y tecnología a través de la cooperación internacional más precisamente de EE.UU; la deterioración de los términos de intercambio en el comercio internacional, o sea, el déficit creciente de los precios internacionales de las materias primas y productos agrícolas en relación a los industrializados; la necesidad de ampliación del mercado exterior de Brasil con fines de ampliar su capacidad de importación de bienes y máquinas necesarios al desarrollo (traducción nuestra, CERVO; BUENO, 2005, p. 309).

Consciente del momento que vivía América Latina y del interés estadounidense en mejorar su imagen y mantener su influencia en la región, JK propone a Dwight Eisenhower la creación de la Operación Panamericana (OPA) en 1958. Con la idea de intensificar la cooperación internacional y rever las relaciones de Estados Unidos con los países latinoamericanos y el ideal panamericanista, tuvo inicio la propuesta del presidente brasileño. Uno de los argumentos más fuertes era que el auxilio al desarrollo socioeconómico y tecnológico de los Estados americanos impediría la infiltración soviética en la región (CERVO; BUENO, 2005). De cierta manera, la OPA debería ser, también, una compensación a América Latina por no haber sido incluida en el Plan Marshall.

La OPA estaba en conformidad con el proyecto desarrollista de Kubitschek, que necesitaba un gran participación del capital foráneo. Sin embargo, los EE.UU. no se mostraron entusiasmados con la propuesta (SKIDMORE, 1982). Apenas a partir de 1961, tras la Revolución Cubana, el gobierno estadounidense vería la importancia de la iniciativa y haría la Alianza para el Progreso, en moldes muy similares a los propuestos por Kubitschek para la Operación Panamericana (SKIDMORE, 1982).

El gobierno JK generó una política de atracción de inversiones extranjeras que fue muy eficiente (CERVO; BUENO, 2005). Grandes empresas como Volkswagen, General Motors, Ford y FIAT se instalaron en Brasil. Préstamos internacionales como los concedidos por el Fondo Monetario Internacional

(FMI), permitieron la realización de grandes obras de infraestructuras, como la construcción de rutas y de la nueva capital, Brasilia.

Kubitschek direccionó su política exterior para combatir el subdesarrollo, buscando inversiones y otros recursos necesarios para el programa de desarrollo nacional; nuevos mercados para los productos brasileños, con el objetivo de reducir la desigualdad de la balanza comercial y de la relación entre los productos primarios exportados y los manufacturados importados (CERVO; BUENO, 2005). La exportación fue incentivada y los dividendos provenientes de la producción agropecuaria, especialmente los generados por las exportaciones de café, se volvieron importantes recursos para el proceso de industrialización (CERVO; BUENO, 2005). La necesidad y el deseo de aumentar los índices de la agroexportación, sumados al contexto internacional favorable, permitieron un acercamiento comercial con la Unión Soviética, oficializado en 1959, con el restablecimiento de las relaciones comerciales. Fue definido que mientras la URSS compraría el café brasileño, vendería en cambio trigo, petróleo y gasoil (CERVO; BUENO, 2005).

Las relaciones con los Estados Unidos fueron cordiales, a pesar de algunos hechos, como el rompimiento con el FMI en junio de 1959; pues el gobierno brasileño no aceptaba las condiciones impuestas por el Fondo. Walter Moreira Sales, el embajador brasileño en Washington, hizo gestiones y declaraciones públicas a políticos y empresarios estadounidenses para demostrar las ventajas del fortalecimiento del comercio entre los dos países (CERVO; BUENO, 2005). Debido a la forma que tomaba la Revolución Cubana ya en sus principios, EE.UU. buscó intensificar la cooperación con América Latina, lo que tornó más blandas las exigencias para la concesión de préstamos (CERVO; BUENO, 2005).

Thomas E. Skidmore (1982) evaluó como exitosas las relaciones con EE.UU., que contribuyó financieramente por medio de sus sectores públicos y privados al proceso de industrialización brasileño. Hubo gran dedicación de los brasileños para conquistar a los estadounidenses, estableciendo un fuerte sistema de relaciones públicas en Washington y Nueva York (SKIDMORE, 1982). El punto bajo fue la indiferencia de Estados Unidos a la propuesta de la Operación Panamericana (SKIDMORE, 1982).

De acuerdo con Cervo y Bueno (2005), las relaciones con los países de África y Asia en ese momento no eran prioridad, todavía Brasilia ya buscaba ampliar sus contactos, principalmente por cuestiones comerciales. Entre 1958 y 1960 Brasil tuvo una actuación indiferente a los movimientos de liberación nacional africanos e incluso hubo oportunidades donde se alineó a las potencias coloniales en las Naciones Unidas. Asimismo, los nuevos Estados fueron reconocidos y se buscó establecer lazos comerciales. Brasil tenía conciencia de la importancia de los nuevos mercados que surgían y por eso amplió sus representaciones diplomáticas en los países asiáticos. La justificativa para tal movimiento era exactamente las posibilidades de intercambios comerciales y económicos, así como la ampliación de las relaciones políticas (CERVO; BUENO, 2005).

Con pragmatismo y teniendo en cuenta los intereses nacionales en primer lugar, la política exterior del gobierno de Juscelino Kubitschek asentó las bases para el surgimiento de la *Política Externa Independiente* en los años siguientes. Se ampliaron los contactos políticos, económicos y comerciales a través del mundo, sin tener cuestiones ideológicas como grandes obstáculos, debido en parte a las condiciones generadas por la coexistencia pacífica. Brasil pasó a buscar un papel real de actor global – auxiliar a EE.UU. – al proponer la Operación Panamericana y enviar tropas para la Misión de Paz de la ONU en Suez. Igualmente, empezó su comprometimiento con las políticas de desarmamiento y el desarrollismo nacional fue conectado fuertemente a la política exterior.

JÂNIO QUADROS (1961) Y JOÃO GOULART (1961-1964)

A pesar de haber sido elegido por un bloque que contaba con el apoyo de la UDN, la política exterior de Jânio Quadros dio continuidad y profundizó el proceso iniciado en los años de Kubitschek, creando

lo que se vino a conocer como la ya citada *Política Externa Independente*. Aunque haya durado solamente seis meses, la gestión de Quadros en la política exterior brasileña marcó una época al fortalecer conceptos, expandir su alcance político y generar presupuestos que siguen hasta los días de hoy. Lo mismo se puede decir del período en que João Goulart estuvo en el puesto presidencial, ya que siguió por la misma senda de su antecesor, demostrando una estabilidad en la política exterior que no encontraba correspondencia en la política interna del país (CERVO; BUENO, 2005).

Como Kubitschek, Quadros supo aprovechar las oportunidades del contexto internacional para moldar su política exterior. Siguió en la busca de nuevos mercados para los productos brasileños, haciendo contactos comerciales con los países del este europeo y la República Popular de China, además de intensificar las relaciones con los Estados vecinos, especialmente Argentina, como se puede notar en los Acuerdos de Uruguaiana, cuando se encontró con Arturo Frondizi. Aún fue beneficiado también por el surgimiento de la Alianza para el Progreso, programa del gobierno estadounidense para el desarrollo económico y social de América Latina. Una respuesta concreta a lo que había sido planteado por Juscelino Kubitschek a través de la Operación Panamericana.

En la cuestión cubana, Itamaraty se alineó a otros países latinoamericanos al condenar la invasión de la isla y de oponerse a la expulsión del Estado caribeño del sistema de la Organización de los Estados Americanos (OEA), por entender que se trababan de medidas que no respetaban a la soberanía de Cuba y contrariaban el concepto de autodeterminación de los pueblos. Además, el gobierno brasileño consideraba que tomar medidas duras y agresivas contra La Habana tendría como consecuencias el alejamiento de Cuba de la OEA y su acercamiento a los países socialistas (CERVO; BUENO, 2005).

La posición adoptada por Quadros en la política exterior generó muchas críticas internas y aumentó la inestabilidad. Elegido por una alianza de partidos conservadores, la actuación de su gobierno en el sistema internacional era contraria a los intereses de su base de apoyo y su discurso de campaña. Esas contradicciones, sumadas a polémicas medidas de política interior, hicieron que la alianza oficialista dejase de respaldar al gobierno, lo que llevó a una crisis institucional con la renuncia del presidente aún en agosto de 1961.

El vicepresidente João Goulart (PTB), elegido por el bloque opositor, se encontraba en misión comercial en China en el momento en que Quadros dejó su cargo con la alegación de que “fuerzas terribles” le impedían gobernar. Por diez días hubo incertidumbre, amenazas de golpe de Estado e incluso el riesgo de una guerra civil, hasta que un movimiento cívico-militar liderado por figuras como el entonces gobernador del Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, el diputado federal Tancredo Neves y el mariscal Henrique Lott, el mismo que había garantizado la asunción de Juscelino Kubitschek en 1956, lograron llegar a una solución para evitar el quiebre del orden constitucional. Goulart asumió la presidencia, pero fue instituido el parlamentarismo en Brasil, bajo una estructura frágil que involucraba prácticamente todos los partidos. Eso permaneció hasta 1963, cuando en un plebiscito la población decidió volver al presidencialismo.

Goulart mantuvo la orientación progresista y pragmática de la cancillería brasileña durante su mandato. Tuvo como cancilleres a algunos de los principales intelectuales de la política exterior brasileña: Afonso Arinos de Melo Franco, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva y João Augusto de Araujo Castro (MONIZ BANDEIRA, 2010).

La justificación de los cinco cancilleres en un periodo menor de tres años de gobierno, responde a los sucesivos cambios de gabinetes durante el período parlamentarista y la inestabilidad política general que asolaba al Estado brasileño en aquella época. Sin embargo, es equivocado creer que las constantes sustituciones de ministros afectaron al rumbo que seguía la política exterior. En verdad, fue durante el mandato de Goulart que la PEI llegó a su auge.

Con una política nacional-desarrollista, tanto en el plan interno como en el externo, Jango profundizó la PEI y la puso en coordinación con las políticas implantadas en el interior. Fueron nacionalizadas refinerías y empresas de energía y minería, siendo el caso-símbolo lo de la Hanna Mining Co., además

de la nacionalización de la Companhia Telefônica Nacional, rama de la ITT en Brasil, por el entonces gobernador del Rio Grande do Sul, Leonel Brizola (MONIZ BANDEIRA, 2010).

João Goulart había sido ministro del Trabajo de Getúlio Vargas y vicepresidente de Juscelino Kubitschek, con quien tuvo una serie de diferencias en el gobierno y fue el principal responsable de garantizar los derechos y conquistas de los trabajadores en aquel gobierno (MONIZ BANDEIRA, 2010). Por sus acciones como ministro y vicepresidente, ya era una figura observada con temor por el ala conservadora de los políticos y militares brasileños, como quedó demostrado en la crisis de 1961. Y más que eso, Jango era el heredero político legítimo de Getúlio Vargas.

Su postura en la política exterior no colaboró para calmar los ánimos y la desestabilización creció. El apoyo a Cuba y a la descolonización en África y Asia, el acercamiento al Movimiento de Países No Alineados, de los Estados del bloque socialista y de la China Popular y el restablecimiento de relaciones con la URSS encendieron alertas en la oposición. El gobierno contaba con una frágil composición, donde la mayoría era compuesta por el PSD, que se encontraba dividido entre progresistas y conservadores, complementada por el PTB y el *Partido Socialista Brasileiro* (PSB).

Con el retorno al presidencialismo las divisiones se agravaron. Eso, sumado a la crisis económica, marcada por la disparada de la inflación, generó más inestabilidad para el gobierno, que era agudizada por la insatisfacción de los sectores conservadores con la política exterior, cada vez más no alineada. Para fortalecer su posición, Jango empezó una fuerte campaña por las llamadas Reformas de Base, un conjunto de reformas que incluía la agraria, tributaria y urbana y el voto para los analfabetos y militares de bajo rango. Eso hizo que EE.UU. estuviera todavía más atento a lo que pasaba en Brasil y comenzara un proceso de injerencia, principalmente a través de organizaciones como el *Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais* (IPES) y el *Instituto Brasileiro de Ação Democrática* (IBAD).

El IPES y el IBAD fueron institutos financiados por Estados Unidos para desestabilizar el gobierno Goulart y favorecer la ascensión de las fuerzas opositoras. En las elecciones regionales y legislativas de 1962, ambos institutos financiaron campañas de políticos conservadores y reaccionarios con la esperanza de aumentar el número de opositores a Jango (TENDLER, 1984). Sin embargo, la bancada de la UDN se vio reducida, mientras la del PTB creció, pero no lo suficiente como para hacer que el PSD dejase de ser mayoría (TENDLER, 1984).

Fueron formados dos bloques, uno a favor de las reformas, el *Frente Parlamentar Nacionalista*, y otro en contra, la *Ação Democrática Parlamentar*. La base oficialista estaba formada por el PTB, PSB y el ala minoritaria del PSD y la oposición era compuesta por la UDN, el ala mayoritaria del PSD, el *Partido Social Progressista* (PSP) y agremiaciones menores (TENDLER, 1984). En la calle el gobierno aún contaba con el apoyo del proscrito *Partido Comunista Brasileiro* (PCB), del *Comando Geral dos Trabalhadores* (CGT), de las *Ligas Camponesas*, de la *União Nacional dos Estudantes* (UNE) y de los militares nacionalistas; mientras las fuerzas opositoras eran conformadas por los sectores oligárquicos, empresariales y los militares reaccionarios.

En agosto de 1963, tras recibir un gran volumen de informaciones por medio de una *Comissão Parlamentar de Inquérito* (CPI), que comprobaba la intervención del IBAD en el proceso democrático y electoral brasileño, haciendo uso de métodos de corrupción electoral, el presidente João Goulart decidió suspender las actividades del instituto por tres meses, como primera medida para su cierre definitivo (MONIZ BANDEIRA, 2010). Jango y otros miembros del gobierno estaban convencidos de que el IBAD no era más que un instrumento utilizado por la CIA para injerencia en la vida política y social de Brasil (MONIZ BANDEIRA, 2010).

Durante todo el gobierno de Goulart hubo una diplomacia paralela por parte de algunos gobernadores, como Magalhães Pinto (Minas Gerais), Adhemar de Barros (São Paulo) y Carlos Lacerda (Guanabara) (TENDLER, 1984). Los tres y enviados suyos eran visitantes frecuentes en Washington, donde negociaban directamente con autoridades estadounidenses, incluyendo a los presidentes John F. Kennedy y

Lyndon B. Johnson, que les concedían vultuosas sumas de dinero y recursos materiales para el desarrollo de sus estados (TENDLER, 1984). Eso facilitó el camino de EE.UU. para cometer injerencias en los asuntos internos brasileños y mantener contactos con grupos que conspiraban en contra del presidente João Goulart.

Con el aumento de la presión por la crisis económica y la inestabilidad político-social, Goulart se vio acorralado. La izquierda demostraba insatisfacción por inercia respecto a las reformas y otros temas sociales; en cuanto a la derecha, estaba cada vez más convencida de que había un plan para implantar un régimen socialista o sindicalista en Brasil (SKIDMORE, 1982). Frente a ese escenario, el presidente decidió apoyarse en las clases populares, con las cuales se identificaba y tenía fuertes lazos desde el principio de su carrera política y abrazó el programa de las Reformas de Base (SKIDMORE, 1982).

La decisión de Jango también tenía en cuenta su situación en el parlamento, donde no poseía la mayoría. La idea era gobernar con la presión de las clases populares sobre la oposición, pero éstas –con excepción de núcleos del PTB, PCB, CGT, UNE y de las *Ligas Camponesas*–, no movilizaban una masa de personas suficientes para sostener al gobierno (SKIDMORE, 1982).

El ápice de la campaña por las reformas fue el llamado Acto de la Central do Brasil, el 13 de marzo de 1964. Más de 200 mil personas acudieron al local en Rio de Janeiro para escuchar y apoyar al presidente, que informó sobre la nacionalización de las refinerías privadas y la desapropiación de tierras federales al largo de las rutas y otros puntos para la reforma agraria. También anunció la promulgación de la ley sobre remesas de lucros de empresas extranjeras al exterior, como una manera de retener dividendos y riquezas en el país.

Muchos fueron los que aconsejaron al presidente a no emitir un discurso en el aquel 13 de marzo, con temor de que la situación ya delicada, se tornase insostenible (TENDLER, 1984). Temor ese que tenía fundamentos y se comprobó como verdadero, pues sus adversarios supieron sacar provecho de la situación y conquistar más apoyo.

Las revueltas de los Sargentos, en septiembre de 1963, y de los marinos en 25 de marzo de 1964, fueron fundamentales para alejar la oficialidad de João Goulart. La conspiración militar que venía siendo gestada al menos desde principios de 1963, ganó cuerpo en el final de aquel año, cuando después de decretar la detención de los revoltosos, Jango los amnistió. La sensación de falta de respeto fue reforzada meses más tarde, cuando los marinos se rebelaron en contra del orden de detención emitido contra ellos por el ministro de la Marina, por actividades ilegales – los marinos festejaban el aniversario de dos años de su asociación, que estaba proscrita. El presidente una vez más se puso al lado de los militares de bajo rango.

Esas actitudes hicieron que militares que hasta entonces eran neutros o defensores de la legalidad, se pasaran para el bando golpista, por no ponerse de acuerdo con lo que creían ser un deterioro de las bases jerárquicas y morales de las Fuerzas Armadas. El pasaje compulsorio del general Osvaldo Ferreira Alves, entonces el principal líder militar nacionalista, terminó por debilitar aún más a los legalistas, que se desarticulaban a cada día (MONIZ BANDEIRA, 2010). La licencia por cuestiones de salud del ministro del Ejército, Jair Dantas Ribeiro, hacia fines de marzo, intensificó la fragilidad del sector nacionalista (TENDLER, 1984).

El 30 de marzo hubo una marcha en São Paulo en respuesta al acto de la Central, que congregó cerca de cien mil personas. En la madrugada del día 31 de marzo para 1º de abril, el general Olímpio Mourão Filho salió de Juiz de Fora, Minas Gerais, al frente de una columna de soldados en dirección a Rio de Janeiro, para deponer al presidente. Aunque haya actuado por su propia iniciativa, adelantando en semanas el golpe que venía siendo gestado, Mourão Filho tuvo la suerte de que otras unidades se sumasen rápidamente y que João Goulart tardase en reaccionar (SKIDMORE, 1982; TENDLER, 1984; MONIZ BANDEIRA, 2010).

El comportamiento de Jango se debió a su natural postura pacífica y conciliadora, pero también a su

conocimiento de que los Estados Unidos estaban dispuestos a apoyar a los rebeldes y ya había movilizado una fuerza-tarea para actuar en la denominada Operación *Brother Sam* (TENDLER, 1984; MONIZ BANDEIRA, 2010). Aunque tuvo las condiciones y medios necesarios para resistir a la iniciativa golpista, Jango dejó de hacerlo para evitar un baño de sangre.

LA RELACIÓN ENTRE EL ESCENARIO INTERNO Y LA POLÍTICA EXTERIOR

En los tres gobiernos analizados por este trabajo, el escenario interno tuvo un peso considerable para sus destinos y la conducción de sus respectivas políticas exteriores. El alineamiento entre políticas internas y externas – o el no-alineamiento, en el caso de Jânio Quadros – son fundamentales para entender como los dos campos se determinaban.

Juscelino Kubitschek tuvo un inicio de mandato conturbado por el periodo de crisis entre 1954 y 1955. Había un gran rencor de la oposición por el triunfo del movimiento militar del 11 de noviembre que le aseguró el derecho de asumir la presidencia (TENDLER, 1980). Sin embargo, la habilidad de negociación de JK pudo calmar los ánimos y le permitió gobernar con relativa tranquilidad (TENDLER, 1980; SKIDMORE, 1982).

La alianza con el PTB y el control e influencia del entonces vicepresidente João Goulart sobre el ministerio del Trabajo y los sindicatos fue fundamental para el éxito del gobierno Kubitschek (TENDLER, 1980; SKIDMORE, 1982). Los movimientos populares, a pesar de haber hecho manifestaciones con ímpetu violenta en algunos momentos, aceptaron sentarse para escuchar y negociar con el presidente y sus ministros, que por más de una vez actuaron como mediadores entre los intereses de la clase trabajadora y de la clase patronal (TENDLER, 1980).

Para acercarse a los intelectuales, JK creó en 1955 el *Instituto Superior de Estudos Brasileiros* (ISEB). Estudiosos nacional-desarrollistas y progresistas en general se juntaron en ese instituto para discutir y elaborar teorías y programas para el gobierno, que los consultaba regularmente (SKIDMORE, 1984). El ISEB tuvo un papel decisivo en la ruptura con el FMI y en la decisión del presidente Kubitschek en demitir a Lucas Lopes, ministro de Hacienda, y Roberto Campos, presidente del *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico* (BNDE), los dos responsables por el programa de estabilización de la economía que amenazaba al país con un periodo de estancamiento, aunque estuviera controlando la inflación (SKIDMORE, 1982). Hasta 1964, cuando fue cerrado por la dictadura civil-militar, el ISEB sería un centro político con mucha influencia en los rumbos de la política de desarrollo nacional.

La inflación era un tema de gran preocupación para el gobierno, pues el desarrollo acelerado del país, especialmente las metas de industrialización y la construcción de Brasília, habían causado su descontrol (SKIDMORE, 1982). La situación llegó a un punto en que Kubitschek tuvo que decidir entre seguir con su Programa de Metas o con el programa de estabilización elaborado por Lopes y Campos, y aceptar las exigencias de austeridad del FMI para liberar un préstamo de 300 millones dólares (SKIDMORE, 1982). La opción por desarrollar el país a cualquier costo, llevó al cambio ministerial y a la ruptura con el Fondo (SKIDMORE, 1982).

Esa actitud reforzó el sentimiento nacionalista incentivado por JK desde el principio de su mandato (SKIDMORE, 1982). Como afirmó Skidmore (1982), era un nacionalismo que buscaba valorar al país, pero sin demostrar un antiamericanismo, como ocurrió durante el segundo periodo de Vargas. Eso contribuía para que tanto la política interna, como la externa, fuesen aceptables por Estados Unidos, dentro de la lógica de la Guerra Fría.

El presidente Juscelino Kubitschek supo explotar muy bien la cuestión de la bipolaridad del sistema internacional y la preocupación de EE.UU. con un avance comunista en América Latina. Junto a su discurso nacionalista, Kubitschek tenía una retórica anticomunista, en que defendía que la manera más

eficaz para impedir que el comunismo llegase a la región, era a través del desarrollo y de la consecuente industrialización de los países (SKIDMORE, 1982). Así buscó vender la idea de la Operación Panamericana a los estadounidenses.

En el periodo de Jânio Quadros no se puede decir que hubo una relación de contribuciones entre la política interior y exterior, pues fueron diametralmente opuestas. Mientras en el ámbito interno Quadros adoptó una política moralista y conservadora, para agradar a la clase media, en el escenario externo buscó seguir por una senda autonomista, muy cercana a los países no-alienados (TENDLER, 1982; 1984).

Sus preocupaciones con cuestiones superfluas en la política interior y la incongruencia de la misma con la política exterior, contribuyeron para su desgaste. Quadros no fue capaz de iniciar una recuperación de la economía, profundizando la crisis heredada de Kubitschek.

Su actitud en la política externa hizo que perdiera su base de sostenimiento en el Congreso Nacional. Aunque tuvieron mucho apoyo entre la población, no fue capaz o no quiso organizarlas para tener un soporte más evidente (TENDLER, 1980). Eso, sumado a sus contradicciones y el abandono de los partidos que lo eligieron, contribuyeron para su renuncia.

El gobierno de João Goulart sufrió con la inestabilidad política y económica desde su principio. La crisis de sucesión, terminada con la *Campanha da Legalidade* y la solución de la emenda parlamentarista, fue el primer de muchos problemas. Jango asumió la presidencia por el espíritu legalista de la mayor parte de las clases política y militar, pero eso no alejó las sospechas que había sobre él.

Desde que fue ministro de Trabajo de Vargas, muchos creían que Goulart era una amenaza al sistema político brasileño. Se decía que quería implantar un régimen socialista o crear una república sindicalista, que podría convertirse en un Perón brasileño (TENDLER, 1984). El periodo como vicepresidente de JK fue un punto positivo en su favor, pero no logró que el temor se dispase por completo.

El hecho de nunca haber conseguido conquistar o al menos tranquilizar a la clase media, como lo hizo Kubitschek, fue decisivo para su caída. Jango, aunque fuera un pacifista de espíritu conciliador, no quiso renunciar a sus principios y proyectos. Por el contrario, cuando percibió que la situación se agravaba, intensificó su campaña por las Reformas de Base y tomó actitudes que fueron consideradas muestras de radicalismo por la oposición (TENDLER, 1984; MONIZ BANDEIRA, 2010).

La crisis económica se profundizó, con la inflación y el costo de vida llegando a niveles desorbitantes. El conflicto social fue acentuado en la ciudad y llegó hasta el campo. La sociedad se dividió, los antagonismos eran cada vez más evidentes e insuperables. La injerencia estadounidense por medio del IPES, el IBAD y de los gobernadores brasileños que se oponían al gobierno central, como Carlos Lacerda, intensificó el proceso de deterioro.

La *Política Externa Independente* fue un factor de preocupación para Estados Unidos, pero también internamente. Muchos opositores utilizaban los acercamientos con los países socialistas como argumento para defender la idea de que Brasil estaba bajo el riesgo de tornarse una república sindicalista. Las soluciones alcanzadas por el gobierno en las crisis laborales y militares eran, para la oposición, una señal más de que el país caminaba para el socialismo.

CONSIDERACIONES FINALES

La política exterior siempre es un factor de importancia para los gobiernos nacionales, pero pocas veces en la historia brasileña tuvo tanta influencia en los rumbos del país como en el periodo tratado en este trabajo. Fue esencial para su proceso de industrialización, la concientización política de las masas, la movilización de la clase media, la ruptura social y las transformaciones políticas y cambios de sistema y régimen.

La coyuntura internacional y la profunda división social existente en Brasil no permitieron el desarrollo de lo que era la continuidad natural del proyecto nacional-desarrollista: reformas agraria, urbana y universitaria, ampliación de los derechos civiles y sociales, ascensión social, intensificación de la industrialización e independencia política y económica.

La conjunción de esos factores terminó por llevar al país a 21 años de régimen autoritario, apoyado esencialmente por las clases media y alta y actores extranjeros, que se beneficiaron de las decisiones económicas y financieras de este periodo. Sin embargo, de cierta manera el proyecto desarrollista fue retomado bajo nueva forma aún en la dictadura, que promocionó la industrialización del país y a partir del gobierno de facto de Ernesto Geisel, fueron recuperados los principios de la PEI, bajo lo que fue conocido como *Pragmatismo Ecumênico e Responsável*.

BIBLIOGRAFIA

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª Ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2011.

JANGO. Dirección de Silvio Tendler. Produção de Denize Goulart; Hélio Paulo Ferraz. Roteiro: Sílvio Tendler; Maurício Dias. Música: Milton Nascimento; Wagner Tiso. [s.i.]: Caliban, 1984. (117 min.), son., color. Subtitulado. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=SaU6pIBv9f4&t=2837s>>. Acceso en: 26 mar. 2019.

MARKUN, Paulo; HAMILTON, Duda. **1961: O Brasil entre a ditadura e a guerra civil**. São Paulo : Benvirá, 2011.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961-1964**. 8ª Ed. São Paulo : Editora UNESP, 2010.

OS ANOS JK - uma trajetória política. Dirección de Sílvio Tendler. Roteiro: Cláudio Bojunga; Antônio Paulo Ferraz; Sílvio Tendler. [s.i.]: Caliban, 1980. (122 min.), son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Qe6RGrCE2fc>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.