

LA PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

CUESTIONES SOBRE SU CONTENIDO POLÍTICO

Roberto Miranda*

RESUMEN: A menudo la ciudadanía así como los analistas y periodistas se preguntan cuáles han sido y son los temas de política exterior en los que los distintos gobiernos democráticos coincidieron a partir de 1983. Se podrían mencionar casos como el tema de la reivindicación de la soberanía territorial sobre las Islas Malvinas. Pero en este caso la coincidencia sólo fue por el tema, ya que entre las políticas aplicadas al respecto hubo diferencias más que sustanciales. Distinta ha sido la concordancia sobre otro caso como es el tema de la apuesta por la integración regional. Distinta porque acerca de la cooperación e integración latinoamericana y sudamericana, disímiles gobiernos han tenido una orientación política similar. Esta continuidad diplomática se mantuvo como una política de Estado sin ser efectivamente tal cosa. De todos modos, la Argentina, a pesar de sus inestabilidades y crisis, logró una importante participación en el proceso de integración sudamericana. A partir de esta realidad, en el presente trabajo se sostiene que la Argentina está en condiciones no sólo de conservar la citada participación, sino también de aumentarla con la posibilidad de alcanzar cierto nivel de gravitación regional, fundamentalmente transformándose en un factor de preservación de aquellos procesos que tienden a la unión subregional.

Palabras clave: política exterior argentina - diplomacia integracionista - integración sudamericana.

ABSTRACT: *Argentine Participation in South American Integration Issues about its Political Content.*

Frequently citizens as well as analysts and journalists wonder which have been the foreign policy issues agreed upon by the different democratic governments since 1983. Some cases, such as the fight over Malvinas Islands territorial sovereignty recognition, might be mentioned. Agreement on that issue was strictly restricted to the goal itself - since there have been more than substantial divergences as to the policies applied. On the other hand, agreement as to the odds for regional integration has been an altogether different matter. Different because dissimilar governments have had a similar political orientation concerning Latin American and South American cooperation and integration. This diplomatic continuity was held as a State policy without actually being such. Yet, Argentina, in spite of all the instability and crisis the country underwent, has had an important share in the process of South American integration. In this paper it is stated that Argentina is well prepared not only to hold its participation but also to increase it so as to reach a certain level of regional influence by becoming a key factor for the conservation of processes aiming at sub regional union.

Key words: Argentine foreign policy - integrationist diplomacy - South American integration.

* *Roberto Miranda* es Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador), investigador del CONICET y docente de la Universidad Nacional de Rosario y de la Universidad Nacional de La Plata. Es además autor de numerosos libros y artículos. E.mail: miranda@ifir.edu.ar

1. Introducción

Este trabajo gira en torno a un hecho de las relaciones exteriores de la Argentina que para nosotros resulta significativo, como es el haber conservado una misma política a través de los distintos gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983. Se trata de la política orientada hacia la integración regional. Esta diplomacia le dio una amplia participación internacional al país que en los últimos tiempos se intensificó notoriamente en el ámbito sudamericano, hasta el punto de erigirse en un referente de la integración del subcontinente.

Justamente, uno de los problemas que surge de la relación entre la persistencia de la diplomacia integracionista y la participación internacional del país, es qué curso debería tomar la Argentina para mantener y aumentar esta participación en todos los procesos que tienden a fomentar la unión sudamericana, o bien a reforzarla. Una de las respuestas posibles es que la Argentina está en condiciones de ser un actor importante para el destino de aquellos procesos unionistas. Sobre las diferentes alternativas en las que se podría apoyar su carácter de actor importante una nos parece como la más factible por su historia y por su situación: la de transformarse en un factor de preservación de la integración sudamericana.

Para ordenar el análisis de esta alternativa, consideramos fundamental una aproximación sobre lo que ha sido y es la diplomacia integracionista en la trayectoria de la política exterior argentina y, en especial, sobre los elementos que sustentan la hipótesis de que el país podría ser un actor de presencia positiva y activa en la agenda del subcontinente.

2. Conceptos históricos de la política exterior argentina

Como en varios temas propios de la vida de un país, el pasado internacional de la Argentina registró momentos de auge y momentos de eclipse, de armonías y de contrastes, que surgieron y desaparecieron por la combinación de diferentes factores internos y externos. Por ello, hubo políticas gubernamentales que pudieron ser sostenidas y otras que fracasaron en sus intentos, como así también hubo contextos que fueron favorables a la Argentina y otros que no lo fueron tanto. En este sentido, la evolución de la política exterior ha sido muy rica en cuanto al discurso internacional del país y a sus acciones diplomáticas. Un voluminoso listado de episodios y situaciones vinculadas a las relaciones exteriores de la Argentina podría dar testimonio de los avances, retrocesos y curiosidades que han tenido estas relaciones a través del tiempo.

Sin embargo, desde la batalla de Pavón en la segunda mitad del siglo XIX, la Argentina ha tenido y tiene grandes rasgos que caracterizan su política exterior. Sin duda que la definición de estos rasgos depende de los criterios que se apliquen al respecto. Pero aquí consideraremos aquellos conceptos generales que, de un modo u otro, representan lo que fue y es la diplomacia argentina. Para nosotros son conceptos históricos de la política exterior, porque en cada uno de ellos se sintetiza una época en la que esta política le dio un significado al país como actor internacional.

Siguiendo una perspectiva longitudinal de lo que ha sido la política exterior, en primer lugar podemos destacar la etapa de la inserción de Argentina en el mundo como una etapa muy valiosa por el posicionamiento internacional del país. Justamente, ese valor que tuvo la política de inserción impulsada en su momento, se fue acrecentando cada vez más a medida que la Argentina no pudo y no puede resolver su salida de la marginalidad interna-

cional. Esta necesidad supera ampliamente el análisis de las razones y de los marcos en los que se dieron los procesos de inserción y de desinserción. Lo importante a señalar es que el concepto de inserción, por su gravitación en la historia de la diplomacia argentina, en estos tiempos ha pasado a ser relevante para toda orientación que se pretenda postular en torno a la política exterior.

Precisamente, una de las dificultades para sostener estrategias de inserción ha sido la discontinuidad de la política exterior, y este es el segundo de los conceptos que subrayamos. La etapa que selló esta discontinuidad, que comenzó con la Guerra Fría y culminó con el último gobierno militar, fue la etapa que se caracterizó por los sucesivos cambios de régimen político. La tesis de la causalidad de que a cada cambio institucional sucede un cambio de política exterior, pareció estar fundada en el caso de la experiencia argentina. No obstante, la discontinuidad siguió siendo patrimonio del conjunto de la política exterior desde la redemocratización iniciada en 1983, convirtiéndose -de esta forma- en un concepto histórico y permanente. Sin la modernización del proceso de toma de decisiones vinculado a los temas internacionales, y con el predicamento de variables domésticas negativas como el déficit institucional, la política exterior tuvo un debate escaso y muchas de sus cuestiones no fueron tratadas racionalmente para ser transformadas en políticas de Estado.

El tercero de los conceptos a recalcar es el de la diplomacia integracionista que se sostuvo desde 1983 hasta el presente, a través de los contextos de la democracia y de la globalización, superando las diferencias sustanciales que hubo entre los distintos gobiernos e, incluso, las discrepancias intragubernamentales que en algunas ocasiones produjo el manejo de la agenda regional. Esta diplomacia ha sido la excepción entre las diferencias de políticas y, al mismo tiempo, ha sido una herramienta válida en el intento por insertar al país en el mundo. Como este concepto de diplomacia integracionista es el que por su magnitud nos interesa profundizar, cosa que haremos *a posteriori*, en este pasaje nos limitamos a afirmar el carácter invariable que para la Argentina tuvo tal diplomacia.

Merece ponderarse, muy especialmente, que esta suerte de tendencia de la política exterior que se dio a casi veinticinco años de democracia, trascendió la crisis internacional de la Argentina disparada por la inestabilidad de 2001. A nuestro entender, esta crisis no sólo fue una expresión empírica que identificó una singular circunstancia social e institucional del país, sino también -y principalmente- aquella crisis representó para la política exterior un concepto histórico por las consecuencias internacionales que le generó a la Argentina desde un punto de vista estructural. En esta dirección, podríamos enumerar varios efectos diferidos que en mayor o en menor medida tipificarían el descenso internacional en el que cayó el país. Pero entre varios distinguimos uno que nos parece clave: la devaluación estratégica en la que se encontró la Argentina en la subregión, muy a pesar de su compromiso con la integración. Esto que parece una contradicción no lo es, porque se debe tener en cuenta que la devaluación regional en realidad formó parte de la subvaloración internacional por la que atravesó el país a partir de aquella crisis.

3. Diplomacia integracionista: de Alfonsín a Kirchner

A partir de la redemocratización, podríamos haber imaginado que sobre la cuestión de la reivindicación de los derechos soberanos en torno a las Islas Malvinas, las élites y los

distintos gobiernos iban a acercar sus posiciones para coincidir en una política común que se mantuviera invariable en el tiempo. Algo de eso hubo con lo dispuesto por la Convención Constituyente que en 1994 reformó la Constitución Nacional. Pero en realidad esta Convención ratificó lo que siempre sostuvo la Argentina, es decir, su soberanía sobre el archipiélago. Mas las elites no enhebraron consensos sobre objetivos y estrategias para sostener una posición estatal, la cual quedó circunscripta a la decisión de cada gobierno en particular, de modo tal que los cambios de política en torno al tema fueron la característica de la diplomacia que se llevó a cabo en un caso tan emocional para los argentinos como es el de las Islas Malvinas.

Tampoco fueron invariables las políticas aplicadas a otras cuestiones que han afectado a las relaciones exteriores de la Argentina. El tratamiento del endeudamiento externo del país, la política de defensa en la dimensión estratégico-militar y la relación con las potencias centrales, fueron algunas de las cuestiones que requerían de un interés estatal continuo por encima de los intereses particulares ocasionales de los gobiernos y de las elites, y ese interés estatal unificador no existió. Tal vez algunas cuestiones menores o secundarias del relacionamiento externo de la Argentina tuvieron un sesgo de continuidad a partir de 1983, aunque no necesariamente fueron el resultado de acuerdos políticos previos. Sin embargo, entre los temas fundamentales de la agenda externa del país, la política de integración regional ha sido la única cuestión que se mantuvo incólume y sobre la que se fue construyendo una base de consenso.

Con la Declaración de Iguazú de 1985, sellada por el presidente Raúl Alfonsín con el presidente de Brasil, José Sarney, la Argentina democrática inauguró su diplomacia integracionista. El gobierno radical explicitó que en el marco de la prioridad que la Argentina le asignaba a América Latina en su política exterior, todo instrumento de cooperación y coordinación debía ser considerado fundamental para las funciones de integración regional. Por ello la Argentina pasó a formar parte del Grupo de Apoyo a Contadora en 1985 que, un año después junto al Grupo de Contadora, se convirtieron en el Grupo de Río como Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación latinoamericano.

En línea con esta premisa y a pesar de lo que simbolizó el fracaso del Consenso de Cartagena, la Argentina impulsó acciones diplomáticas que a través del multilateralismo procuraron un cambio cualitativo del escenario latinoamericano. Pero lo más significativo, paradójicamente, apareció desde el bilateralismo argentino-brasileño con la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) y el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño con doce protocolos, ambos de 1986, más el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo firmado en Buenos Aires en 1988 que, entre otras cosas, habilitó la incorporación de Uruguay a este proceso de regionalización.

Para que la integración bilateral no se viera amenazada, la Argentina acordó con Brasil reforzar la Declaración Conjunta de 1995 dando por finalizada la competencia militar que ambos países venían sosteniendo desde los sesenta. En 1990, los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo suscribieron la Declaración sobre Política Nuclear Común, que justamente establecía un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares. A partir de este documento, ambos países crearon la Agencia Brasileño-Argentina para administrar aquel sistema (ABACC) y avanzaron en acuerdos bilaterales sobre el uso pacífico de la energía nuclear. Al mismo tiempo, en esta nueva etapa bilateral, en 1994, ambos países adhi-

rieron al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y, luego de impulsar algunas enmiendas al Tratado de Tlatelolco, junto a Chile procedieron a ratificarlo.

La desaparición de la rivalidad nuclear y, sobre todo, la desactivación del posible poderío en armas de destrucción masiva, tal vez fueron requisitos indispensables para que las grandes potencias -en el marco de la globalización- estimularan la integración argentino-brasileña. Pero esto es motivo de otro análisis. Lo destacable en esta ocasión es que la Argentina y Brasil decidieron continuar con el proceso de integración a través del Acta de Buenos Aires de 1990 que determinó la formación de un “mercado común”. Esta política, que fue coincidente con la “Iniciativa para las Américas” motorizada por el presidente estadounidense George H. W. Bush, creó las condiciones técnicas para la firma del Tratado de Asunción que constituyó el Mercado Común del Sur (Mercosur) junto a Paraguay y Uruguay.

La Argentina fue un actor entusiasta de la integración que apostó por su éxito. Es cierto que la política que había llevado a cabo el gobierno de Alfonsín se basó en una concepción que planteaba el proceso de integración de manera flexible y gradual pilotado por los Estados, mientras que la política desarrollada por el presidente Menem se apoyó en el criterio de que este proceso debía ser de súbita apertura comercial y unión aduanera conducido por los mercados. También es cierto que por distintas razones, la Argentina no se comprometió suficientemente con el Mercosur hasta que en diciembre de 1994 lo hizo gracias al Protocolo de Ouro Preto, que determinó la personalidad jurídica internacional del bloque y una mayor organización del mismo.

A pesar de la diferencia de concepción entre gobiernos y de las ambigüedades iniciales de la Argentina con respecto al bloque, el país mantuvo su diplomacia de integración regional. Más aún, algunas divergencias sensibles con Brasilia no fueron obstáculos para que Buenos Aires continuara con esta diplomacia. Por ejemplo, desde el punto de vista económico, hubo crisis importantes en diversos sectores comerciales (automotriz, azúcar, calzado, etc.), como así también cuando Brasilia devaluó el real en marzo de 1995 y en enero de 1999. Paralelamente, los malestares brasileños por cuestiones político-estratégicas como la participación argentina en la Guerra del Golfo Pérsico de principios de los noventa y la condición de aliado extra OTAN que Washington le otorgó a Buenos Aires, no impidieron la prosecución de la diplomacia integracionista.

Esta diplomacia no quedó reducida al bilateralismo con Brasil y al ámbito del Mercosur. A partir de la asunción del gobierno democrático de Patricio Aylwin en Chile en marzo de 1990, la Argentina intensificó las relaciones diplomáticas con Santiago orientándolas hacia la búsqueda de una mayor integración posible entre ambos países. En este sentido, la superación de los conflictos limítrofes fue clave hasta el punto que ningún litigio de esta índole quedó pendiente de resolución. El aumento del intercambio comercial, la integración física, el incremento de inversiones y la cooperación militar a través de ejercicios combinados, por citar algunas cuestiones, le fueron dando a la relación bilateral un contexto que en el pasado era impensable.

Un largo listado de temas y hechos daría cuenta de la participación activa que la Argentina tuvo a favor de la integración subregional. En verdad, la reestructuración de las relaciones bilaterales con Brasil y Chile, fue bastante decisiva. En un caso, a partir de la resolución de la cuestión nuclear, y en otro de la cuestión limítrofe. La consecuencia más contundente fue que una y otra reestructuración se encolumnaron detrás de un esquema de

cooperación e integración que se fue enriqueciendo mediante distintos aspectos económicos, diplomáticos y militares. Estos bilateralismos le dieron fortaleza a la diplomacia multilateral que la Argentina desarrolló a escala subregional. Por ello, vale destacar el papel que desempeñó en instancias que desembocaron en documentos del tipo del Protocolo sobre Compromiso Democrático y de la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, aprobados en la Cumbre de Ushuaia, en 1998.

Una muestra importante de que la voluntad política por la integración no ha sido patrimonio de un gobierno en particular o de una determinada elite, fue cuando gran parte de la amplia oposición a la segunda gestión de Menem, lanzó la “Carta a los argentinos” en 1998 planteando “la consolidación y profundización del Mercosur” bajo la premisa de una “integración coherente en todos los planos”. Es cierto que el gobierno de la Alianza no pudo avanzar en esta dirección, entre otras cosas, por las diferencias interburocráticas entre el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y el ministro de Economía Domingo Cavallo, lo cual fue prácticamente una reedición de la lucha que se había dado entre este ministro y el canciller Guido Di Tella durante la primera administración de Menem. También es cierto que la indiferencia brasileña a institucionalizar el Mercosur como lo proponía la gestión aliancista fue un obstáculo significativo.

Pero para lo que estamos analizando, es muy importante señalar que a pesar de las adversidades y contramarchas, la Argentina sostuvo su política de integración, por ejemplo, al rechazar tanto en 1997 como en 2001, la propuesta norteamericana de negociar entre ambos un Tratado de Libre Comercio. Justamente, la diplomacia integracionista ha sido una valiosa arma con la que contó el país después de la crisis de 2001, hasta el punto en el que el apoyo que Brasil, Chile y el Mercosur le prestaron a la Argentina fue básico para su supervivencia internacional. Obviamente que hubo costos que soportar, sobre todo en los acompañamientos a las políticas brasileñas emparentadas con su transición de país latinoamericano muy importante a país sudamericano con liderazgo regional. Mas fueron costos menores en relación a la situación de “sensibilidad” y de “vulnerabilidad” en la que se encontraba la Argentina.

A partir de 2003, la vocación sudamericanana se ha acentuado considerablemente. Muchas cuestiones tuvieron que ver con esta realidad bastante inédita para lo que ha sido la historia regional. A través de los objetivos y estrategias de algunos actores podríamos explicar el porqué de aquella vocación, pero este ejercicio escaparía a las razones del presente trabajo. Lo que aquí afirmamos es que la Argentina ha conservado su ortodoxia integracionista matizada con pragmatismos, aunque sin modificar el sentido que el país le dio desde su redemocratización. Habría varios elementos para analizar esta característica que por cierto ha sido singular y en algunos aspectos paradójica. No obstante, la compatibilidad que hubo entre los distintos gobiernos sobre la opción por la integración fue consistente.

En época reciente, la Argentina ha ratificado su ortodoxia integracionista de modo concluyente tanto en las cumbres del Mercosur de 2003 y 2004, como en las reuniones tripartitas del presidente Néstor Kirchner con los presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de Venezuela, Hugo Chávez, durante 2005, a pesar de las discrepancias esenciales que Buenos Aires tuvo con Brasilia en cuanto a lo que cada diplomacia quería hacer en torno al bloque regional. Las discrepancias también estuvieron presentes alrededor de la naturaleza de la Comunidad Sudamericana de Naciones, creada en diciembre de 2004 que, si bien

cerró una etapa que había inaugurado el presidente brasileño Fernando Cardoso con la iniciativa de la Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia, en 2000, estas discrepancias no fueron un escollo para que la Argentina mantuviera su posición a favor del regionalismo.

4. Simulación de una política de Estado

La coincidencia por la integración regional, compartida por una amplia franja de la elite argentina, a menudo ha sido citada como una expresión de política de Estado. Sin embargo, esta expresión es más una creencia que una realidad. El pasado argentino, plagado de desencuentros sociales e ideológicos, acostumbrado a las crisis y a las desavenencias gubernamentales, reforzó la creencia de que la diplomacia integracionista era una política de Estado porque sobre este tópico prácticamente no hubo rupturas. Pero la realidad es que aquella diplomacia no ha sido una resultante natural y legítima del consenso político, que fuera obtenida dentro de los ámbitos y procesos institucionales. Ha sido sólo una opción de gobierno que todos los gobernantes, sucesivamente, decidieron sostener como principio implícito de la política exterior argentina.

Hubo circunstancias y factores diversos que hicieron que la política de integración se fuera acomodando como un vector privilegiado e inamovible en la conducción de las relaciones externas. En algunos casos, la concepción teórica subyacente a la política exterior de un gobierno incidió para darle prevalencia a la integración, en otros casos no fue así y sin embargo se la impulsó. En algunas ocasiones, la actitud regionalista formó parte de la diversificación de las relaciones exteriores que movilizó el país. En otras ocasiones, primó la necesidad de apelar a los lazos de la integración para tener presencia internacional. Lo cierto es que la política de integración se aplicó en situaciones específicas y con el tiempo se generalizó, lo cual no implicó que esta política automáticamente fuera de Estado.

A modo de ejemplo vale mencionar tres momentos muy distintos entre sí en los que la diplomacia integracionista fue el común denominador sin que representara una política de Estado. Uno de estos momentos fue cuando el canciller Dante Caputo -durante la presidencia de Alfonsín- entendió que esta diplomacia era el pilar fundamental de su proyecto para convertir a la Argentina en una potencia moral¹. Otro momento, que no dejó de despertar cierta curiosidad, fue cuando los gobiernos de Menem le prestaron una dedicación especial a la integración regional mientras hacía pasar sus relaciones exteriores a través del alineamiento político con los Estados Unidos². Por último, el tercero de los momentos fue la utilización que la Argentina hizo del regionalismo como una respuesta segura y factible para remontar el descenso internacional en el que el país había caído después de la crisis de 2001.

La convergencia por la integración regional no ha quedado reducida sólo a los gobernantes y a las elites argentinas, y a la relación de éstas con las elites de otros países. Sin duda que los acuerdos intergubernamentales crearon las condiciones y los ámbitos para la cooperación, pero no debemos dejar de lado que el ánimo integracionista se ha apoyado en un importante nivel de concientización social, en otros tiempos inimaginable. En términos de transnacionalismo, es posible señalar que la sociedad argentina ha evolucionado hacia la idea de la integración y los valores regionales. Este fenómeno merecería un análisis independiente a partir de una perspectiva constructivista. No obstante, cabe afirmar que

el nivel de concientización social alcanzado es una base indispensable para que en el futuro cercano la política de integración sea una política de Estado. Sobre todo, si entendemos que esta política debería ser explicitada como tal en la orientación de la diplomacia argentina.

5. Razones para una gravitación subregional

La condición invariable que ha tenido la diplomacia integracionista a través de gobiernos de origen ideológico diferente y de estilos políticos distintos, como así también la construcción colectiva que la sociedad ha estado haciendo de la idea de la integración, no fueron una característica que en la subregión identificó solamente a la Argentina. Otros países también han registrado situaciones políticas y sociales similares a la de la Argentina mientras sostenían el objetivo integracionista. Por supuesto que tanto Brasil como Chile han sido casos representativos de esta tendencia, sin dejar de lado a Paraguay y Uruguay. Obviamente que entre estos países hubo y hay disparidades en relación a los conceptos de integración y de regionalismo, tanto desde el punto de vista de sus necesidades e intereses, como de sus expectativas y proyectos³. Por ello, cabe preguntarse qué es lo que distingue a la Argentina del resto de los países de la subregión en materia de política de integración. Para la respuesta podemos considerar tres cuestiones principales.

Primero, debemos tener en cuenta que el sentido que la Argentina le da a la integración es proporcional a la de un país que a nivel subregional cuenta con condiciones y atributos de potencia, es decir, con fuertes capacidades de diferenciación internacional que en términos relativos la ubicarían para la estima y la consideración, tanto de quienes tienen más poder, como de quienes tienen menos poder⁴. Por un lado, en determinadas situaciones históricas el país fue protagonista principal de la política regional, o bien su presencia como potencia importante adquirió ribetes relevantes en esta política. Por mucho tiempo contó con la envidiable capacidad de influir, lo cual quedó socializado en el imaginario de la subregión a pesar de la devaluación estratégica del país y la pérdida de esta capacidad. Por otro lado, en época reciente ha acompañado a Brasil en procesos y hechos internacionales que tuvieron la apariencia de emular los progresos que fue teniendo el eje franco-alemán en la política europea. Podríamos decir que por distintos motivos, Argentina y Brasil han aplicado un esquema mutuo de costo-oportunidad en el marco de la interdependencia asimétrica⁵.

Por estas características, para la Argentina la integración ha tenido y tiene un valor muy especial. Más allá de sus dificultades supo conservar su participación en la subregión a través de las políticas de integración. Por cierto, esta participación no fue diferente a la que tuvieron otros países, pero su peso cualitativo superó al de la mayor parte de cada uno de estos países. Uno de los casos que mejor muestra esta realidad ha sido cuando la Argentina sostuvo su compromiso por la integración, mientras negociaba con el Fondo Monetario Internacional (FMI) los acuerdos de reestructuración de los vencimientos de deuda externa en enero y setiembre de 2003. Como para los Estados Unidos y el FMI era sumamente importante evitar el “efecto contagio” en la subregión, la Argentina fue tratada de manera muy particular donde no estuvieron ausentes las tentaciones destinadas a empujar al país a que retomara caminos económicos que ya habían sido negativos. La invitación a “acomodar” el país de acuerdo a las nuevas reglas de la lógica de los poderosos no prosperó, y la Argentina prefirió reforzar su involucramiento en la política sudamericana mediante una

mayor profundización de esta política.

Segundo, a nivel regional en todos estos años, la Argentina no amenazó con abandonar sus prácticas diplomáticas multilaterales, ni los sistemas de cooperación, como tampoco los procesos de integración. Los diversos problemas internos que sacudieron a la Argentina, las diferencias de proyectos intragubernamentales que hubo con respecto a la subregión y al Mercosur y las importantes asimetrías con Brasil, no hicieron que el país cometiera actos de deslealtad política hacia lo que eran las convergencias regionales, ni que utilizara una retórica contraria a los objetivos integracionistas.

Claro que Brasil, por ejemplo, a excepción de algunas circunstancias especiales como fue su actitud en el Consenso de Cartagena, también ha estado en esta misma dirección desde su redemocratización, y es lo que ha hecho posible la “alianza estratégica” con la Argentina. Pero vale subrayar que la posición internacional de Brasil y su inserción regional ha sido muy distinta a la de la Argentina y, al mismo tiempo, los términos de la relación bilateral de poder siempre le han sido favorables⁶. De modo entonces que la opción argentina por la integración subregional ha tenido un significado distinto al que le ha dado Brasil. Su diferenciación pasó por entender que el mejoramiento de la integración debía realizarse a través de la institucionalización de la misma y la politización de sus objetivos para asegurar su coherencia y expansión regional⁷. Por ello, Argentina no aceptó percibir al Mercosur como un medio político y diplomático sino, justamente, buscó sostenerlo como un fin en sí mismo en clave de bloque de poder basado en la integración⁸. Por esta convicción se podría negar todo presagio de abandono de la diplomacia integracionista por parte de la Argentina.

Tercero, es importante recalcar que la Argentina no tiene una perspectiva de liderazgo regional como la que poseen otros actores sudamericanos. Sin duda que es una realidad que se vincula estrechamente con las cuestiones consideradas más arriba. Sabemos que la relación entre integración y liderazgo es tema de un espinoso debate académico y político⁹. Por esta razón, para la integración subregional cobra trascendencia una Argentina sin motivaciones de liderazgo, sobre todo ajena a la probabilidad de formar parte de disputas por la subhegemonía¹⁰. Esta condición hace que la Argentina, por un lado, esté más cerca de la integración por consenso que de la integración por coerción o cooptación, y por otro lado, hace que esté movida a desempeñar un papel excepcional a nivel subregional.

Sobre este último aspecto se abre un andarivel auspicioso para la política internacional del país. Uno de los elementos básicos de la diplomacia integracionista que viene impulsando la Argentina, despojada de objetivos de liderazgo es, precisamente, frenar la exacerbación de los liderazgos de otros actores de la política regional¹¹. No se trata de reproducir lo que históricamente hizo los Estados Unidos en el Cono Sur, que elegía a uno u otro país de este espacio para que fuera funcional al equilibrio de fuerzas, y de esta manera Washington controlara indirectamente a la subregión. Se trata de que la contribución argentina a la integración se mueva alrededor de un marco en el que ningún actor regional reúna por sí mismo a todos los países del subcontinente en torno a sus políticas o posiciones diplomáticas, en detrimento de transacciones horizontales y de la gestión de interdependencias.

6. A modo de cierre

Si consideramos a la Argentina como una potencia regional, que no ha insinuado abandonar ámbitos de cooperación y que es un país sin expectativa de lucha por el liderazgo, podemos interrogarnos acerca de qué es lo que puede hacer para aumentar su participación en la política sudamericana. En este sentido, el carácter invariable de la diplomacia integracionista desarrollada por el país se ha convertido en un requisito fundamental de su política exterior, con lo cual esta diplomacia, más que una fuente generadora de situaciones, se convirtió en una condición esencial para afrontar los obstáculos y desafíos del escenario regional. Por esta razón, a la Argentina le asiste la posibilidad de ser un factor de preservación de la integración ante tensiones, conflictos y crisis que, específicamente, tiendan a menoscabar esta integración.

No estamos sugiriendo el *status* de un “país bombero” para apaciguar los inevitables desacuerdos y contramarchas que a menudo se suscitan en cada área temática o cuestión sectorial de la cooperación, donde se mezclan distintos niveles de desarrollo y diferentes precariedades entre los países, o bien diversas actitudes proteccionistas de uno con respecto a los otros. Tampoco estamos hablando de un país que disipe los estereotipos o las ideologizaciones que suelen circular a través de medios académicos, periodísticos y políticos para representar la idea de la integración, o bien de la contra-integración, como suele ocurrir con el devenir del Mercosur que hasta ahora -objetivamente- si bien ha demostrado estar más cerca de lo proclamado que de lo real, de lo ilusorio que de lo posible, aún es un bastión en el cual se enhebra poder e influencia.

La idea de la integración debe ser analizada como una expresión que está por encima de lo sectorial o de lo meta-empírico, situaciones estas que habitualmente son entendidas a través de reduccionismos políticos o interpretativos. La integración es, sencillamente, el antónimo de la confrontación, escisión o aislamiento, por mencionar algunos de los muchos aspectos que suelen estar lejos de lo que identifica a la unión de países que comparten una historia, un paisaje y un deseo frente a un mundo exageradamente desproporcionado y desigual.

La Argentina puede estar detrás de una idea de integración, amplia y flexible que, ante tensiones por competencia, conflictos por diferencias y crisis de intereses, motorice la politización de estas situaciones regionales para sus respectivas resoluciones o redireccionamientos. Esto implica que gobernantes y elites deberían darle un contenido político sustantivo a las potencialidades que tanto se enuncian en torno a la integración subregional y que a menudo no se efectivizan. Obviamente que esto obligaría al país, entre otras cosas, a calificar su diplomacia integracionista y a explicitarla como una política de Estado para superar los contrasentidos de lo efímero. No obstante, sobre la base de lo practicado y experimentado hasta el momento por la Argentina, la mencionada diplomacia podría transformarse en uno de los soportes principales de su proyecto de política exterior, principalmente porque ella sería un instrumento oportuno para una mayor participación en la subregión y una mejor inserción en el mundo.

Recibido: 29/08/06. Aceptado: 25/09/06.

NOTAS

- ¹ Recuérdese la polémica que suscitó la noción de potencia moral empleada por Caputo (Tulchin, 1988).
- ² Precisamente, el acentuamiento por la integración regional se dio cuando Estados Unidos no le aportaba a la Argentina los supuestos beneficios no políticos que debía brindarle al gobierno de Menem por los costos propios del alineamiento (Miranda, 1994).
- ³ Ver: Mercedes Botto y otras (2003:121).
- ⁴ Está pendiente el debate sobre qué nivel de potencia porta la Argentina. Para algunos, es una potencia intermedia, o bien un Estado mediano. Para otros, a nivel regional es una potencia de primer orden, o bien un país secundario con alcance subcontinental. Para definir esta categoría se mueven numerosas variables, desde el territorio hasta las capacidades “blandas” del Estado, pasando por el grado de desarrollo, el PBI, el nivel educativo, la calidad institucional, etc.
- ⁵ Ver los comentarios de Helio Jaguaribe al respecto (2005:49).
- ⁶ Es interesante ver el trabajo de Paulo Roberto de Almeida (2004:171-173).
- ⁷ Algunas consideraciones que explican el tema de la institucionalización del Mercosur y que la Argentina alentó las hace Pedro da Motta Veiga (2004) en un interesante trabajo.
- ⁸ Curiosamente, Fernando Henrique Cardoso (2004:21), ya como ex presidente de Brasil, entre sus preocupaciones sobre los procesos de integración en América Latina, resaltó la necesidad de la burocratización que debieron tener estos procesos para sus respectivas consolidaciones, cuando durante su segundo gobierno no quiso apostar a normas y mecanismos institucionales que hicieran del Mercosur un espacio supranacional.
- ⁹ Ver: Juan Morales Manzur (1998); José Sanahuja (2006).
- ¹⁰ No debe olvidarse que durante los noventa, Estados Unidos estimuló a la Argentina para que se auto-creyera líder regional a los efectos de contrarrestar el crecimiento del poder brasileño a pesar de que considerara a Brasil su Estado-pivot en Sudamérica. Una especulación de Samuel Huntington (1999) sobre la razón de ser de la Argentina como “potencia regional secundaria” ilustra el porqué de la estimulación norteamericana.
- ¹¹ Del análisis de Mario Jaramillo (2002) podemos inferir algunos aspectos que abarcarían la posibilidad que tendría la Argentina para impedir liderazgos negativos en Sudamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- Almeida, Paulo Roberto de “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, (2004) 1:162-184.
- Botto, Mercedes y otras “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración” en *Nueva Sociedad*, (2003), n° 186, pp. 114-127.
- Cardoso, Fernando Henrique “Construir la integración” en *Archivos del Presente*, Bs. As., (2004), n° 34, pp. 15-23.
- Huntington, Samuel “The Lonely Superpower” en *Foreign Affairs*, (1999), n° 78, p. 2.
- Jaguaribe, Helio “Alianza argentino-brasileña” en *Diplomacia, estrategia, política*. Proyecto Raúl Prebisch (2005), n° 2, pp. 43-53.
- Jaramillo, Mario “ALCA: ¿Adiós al modelo de integración europea? Madrid, Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU. (2002).
- Morales Manzur, Juan “Los nuevos paradigmas de la integración latinoamericana” en *Aldea Mundo*, Caracas: Universidad de Los Andes, (1998), n° 5, pp. 16-22.
- Miranda, Roberto “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem” en *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata, (1994), n° 7, pp. 101-111.
- Sanahuja, José “Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en la relación entre la Unión Europea y América Latina”, Bruselas, *Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo*, (2006).
- Tulchin, Joseph “La política exterior del gobierno democrático y los Estados Unidos” en *Revista Criterio*, Bs. As., (1988), p. 585.
- Veiga, Pedro da Motta *Agenda de institucionalización del Mercosur: Los desafíos de un proyecto en crisis*. Bs.As. Documento de Trabajo: INTAL; ITD, (2004).