



AGUSTINA COPPARI



AGUSTINA COPPARI

## Elecciones presidenciales y política externa: hacia la complementariedad de espacios políticos no excluyentes

POR ELSA LLENDERROZAS

Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Profesora en programas de grado y de posgrado de UNLP, UBA y FLACSO. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina) y la Universidad de San Andrés. Magíster en Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad de Barcelona. Licenciada en Ciencia Política (UBA). Directora de los proyectos de investigación "Multilateralismo e integración en el espacio Sudamericano: UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa, desde la teoría y la praxis" (UBACyT 2013-2015) y "Teorías y aproximaciones conceptuales de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI" (UBACyT 2011-2013). Ha publicado los libros *Relaciones Internacionales: teorías y debates*; *La participación de Argentina, Brasil y Chile en la misión de paz en Haití*; *Instituciones, Democracia e Integración Regional en el Mercosur* y distintos capítulos de libros y artículos en revistas especializadas en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Costa Rica y España.

Los años de elecciones presidenciales agitan el debate sobre temas centrales de la agenda pública: la relación Estado-mercado, la política económica, social y de seguridad, pero también los modelos de inserción internacional. La política exterior suele ser motivo de análisis de sectores políticos y económicos cuando concluye un gobierno con un modelo político consolidado. Sumado a lo anterior, el perfil ideológico de los candidatos y las estrategias de campaña que buscan aumentar la diferenciación construyen la idea de modelos en disputa. Esto plantea múltiples interrogantes sobre el futuro. ¿Qué dirección tomará la política externa del próximo gobierno? ¿Se mantendrán los mismos ejes de inserción? ¿Se consolidarán los vínculos desarrollados por el gobierno anterior?

En nuestro caso, las tendencias globales y regionales también impulsan el debate, porque hay circunstancias

políticas y económicas cambiantes que impactan en varios pilares del modelo de inserción internacional perfilado por los gobiernos del matrimonio Kirchner.

Pero primeramente precisemos algunas características generales de la acción internacional de Argentina. Algunos años atrás (Llenderozas, 2011), señalábamos que la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner se dividió en dos fases diferentes: la primera, 2003-2005, correspondió en términos generales a una etapa de "búsqueda de reinserción financiera o de retorno al sistema internacional". La segunda fase comenzó luego de cerrada la renegociación de la deuda externa y después de las elecciones de octubre de 2005, cuando la victoria electoral fortaleció al presidente y dio impulso a un proyecto de alianzas externas que aún era incipiente. En esta segunda etapa comenzó a desplegarse un "latinoamericanismo más pragmático que ideológico," que iría tomando impulso

Se observa a modo de balance de gestión que a pesar de diferentes tensiones con gobiernos vecinos, Argentina consolidó una inserción subregional de alto perfil. La orientación latinoamericanista se profundizó, aumentando su intensidad ideológica, a la vez que se redujo la presencia global, perdiendo así influencia internacional.

Por distintas razones, el fin del gobierno de Cristina Kirchner alienta la discusión sobre la acción política externa, y particularmente sobre el lugar de la Argentina en el mundo. Dos cuestiones generales están bajo consideración: primero, "reinsertar" al país para salir del "aislamiento", y segundo, "reequilibrar" la centralidad que el actual gobierno otorgó a las relaciones con China y Rusia como polos emergentes. Estas posturas, sin embargo, no implican abandonar el posicionamiento regional y latinoamericano. No ha habido voces en el debate que cuestionen la participación de la Argentina en los mecanismos regionales. Por el contrario, las estrategias externas se plantean de manera complementaria y no excluyente entre sí. Sectores de diferente pertenencia partidaria proyectan una inserción diversificada y pragmática, que le asigne prioridad al Mercosur, UNASUR y CELAC, pero complementada con una política activa de vinculación con las potencias emergentes (China, India, Rusia) y los ejes tradicionales como los Estados Unidos y Europa. Se sostiene que a diferencia de otros períodos históricos, no existen impedimentos ideológicos para desarrollar esas orientaciones y esta dirección sería convergente con los lineamientos que siguen otros países de la región.

En cuanto a la primera cuestión, como ha sucedido de modo recurrente desde la transición a la democracia, la necesidad de insertar a la Argentina en el sistema internacional aparece otra vez en la agenda externa del país. Si hacemos un poco de historia, recordaremos que el gobierno del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) se esforzó en recuperar la confianza en el país después de la guerra de Malvinas; el de Carlos Menem (1989-1999) reorientó la inserción del país hacia una relación especial con los Estados Unidos y las potencias europeas; en tanto los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) continuaron el esfuerzo de Eduardo Duhalde (2002-2003) por reconstruir la credibilidad del país, después del colapso económico del gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), y reforzaron su posición en Sudamérica, debilitando las relaciones con Norteamérica y Europa.

Así, como consecuencia de este período de doce años de gobiernos kirchneristas, distintos sectores políticos y económicos cuestionan el "aislamiento" del país, ostensible en la falta de financiamiento externo, en la caída de las inversiones extranjeras directas, pero también en la escasa relación política con intereses históricos de la política exterior argentina. Sobre estos puntos en común se apoyan los reclamos de recuperar la pre-

▶ claramente a partir de diciembre de 2005. En este período fue central el acercamiento con el gobierno de Venezuela, principalmente como fuente de financiamiento externo.

Posteriormente, muchas expectativas existieron a partir de la candidatura presidencial de Cristina Kirchner, ya que ella mostraba mayor interés por la política mundial que su antecesor. Durante la campaña electoral había transmitido la intención de potenciar los relacionamientos externos. "Priorizar la política exterior" era una tarea pendiente del gobierno. La idea era cerrar los frentes conflictivos (por ejemplo, Uruguay y Chile) que se heredaban del gobierno anterior y comenzar una etapa más proactiva de la política externa. Pero esto no implicaba un replanteo profundo de las alianzas o un proyecto más amplio de diversificación de la inserción externa del país.

Una evaluación histórica permite ver que los resultados fueron dispares, incluyendo tensiones con algunos países vecinos. Sin embargo, la acción externa tuvo su mayor éxito en la inserción subregional. Si bien el Mercosur siguió siendo prioridad, el gobierno desplegó un alto perfil en la región, con la participación de Néstor Kirchner como garante de la liberación de rehenes de las FARC, el apoyo al rol de UNASUR en el caso Pando en Bolivia y el papel de la presidenta Cristina Kirchner frente al golpe de Honduras. Sobre UNASUR el gobierno cambió el desinterés inicial por un caluroso respaldo, aceptando la propuesta de que Néstor Kirchner fuera su Secretario General. Superados los reparos iniciales de algunos países, la asunción en este cargo le permitió mediar en el conflicto de Colombia y Venezuela y activar la respuesta regional frente a la crisis institucional en Ecuador. A pesar de los pocos meses de desempeño en la función, tuvo un destacado protagonismo regional, asignando una función política nueva a la secretaria general. Estas acciones reforzaron esa identificación latinoamericanista de la política exterior argentina y un posicionamiento más subregional que global.

**LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER SE DIVIDIÓ EN DOS FASES DIFERENTES: LA PRIMERA, 2003-2005, CORRESPONDIÓ EN TÉRMINOS GENERALES A UNA ETAPA DE "BÚSQUEDA DE REINSERCIÓN FINANCIERA O DE RETORNO AL SISTEMA INTERNACIONAL". LA SEGUNDA FASE COMENZÓ LUEGO DE CERRADA LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y DESPUÉS DE LAS ELECCIONES DE OCTUBRE DE 2005, CUANDO LA VICTORIA ELECTORAL FORTALECIÓ AL PRESIDENTE Y DIO IMPULSO A UN PROYECTO DE ALIANZAS EXTERNAS QUE AÚN ERA INCIPIENTE.**

**SE OBSERVA A MODO DE BALANCE DE GESTIÓN QUE A PESAR DE DIFERENTES TENSIONES CON GOBIERNOS VECINOS, ARGENTINA CONSOLIDÓ UNA INSERCIÓN SUBREGIONAL DE ALTO PERFIL. LA ORIENTACIÓN LATINOAMERICANISTA SE PROFUNDIZÓ, AUMENTANDO SU INTENSIDAD IDEOLÓGICA, A LA VEZ QUE SE REDUJO LA PRESENCIA GLOBAL, PERDIENDO ASÍ INFLUENCIA INTERNACIONAL.**

sencia internacional de la Argentina y reconstruir vínculos políticos más allá de los países latinoamericanos.

En cuanto a la segunda cuestión, las relaciones de la Argentina con el mundo han atravesado un proceso de transformación más amplio. El gobierno de Cristina Kirchner concluye su mandato con un firme acercamiento económico y político hacia China y Rusia, espacios donde busca inversiones y financiamiento externo, y donde supone que se encuentra el futuro del poder mundial. Así, la diplomacia de la Argentina redujo su interés en los vínculos con los países europeos y los Estados Unidos, concentrando la atención en las potencias emergentes, asumiendo una transformación estructural del sistema mundial. Una interpretación estratégica del actual gobierno asocia la crisis financiera de 2008-2009 a un proceso más amplio de declinación de Occidente, de sus modelos económicos y de las recetas dominantes en los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.) de gobernanza mundial. Estos giros en las prioridades externas del país no reflejaron bases amplias de apoyo interno, por eso las demandas de una mayor diversificación en la política exterior y de un "reequilibrio" comenzaron a crecer en el último tiempo, acompañando el clima electoral.

Ambas tendencias confluyen hacia el cambio con el futuro gobierno, lo que confirmaría la discontinuidad como rasgo casi estructural de la actuación externa argentina desde la vuelta de la democracia.

Pero también hay otros procesos externos que alienan un ajuste en la política externa. El ciclo de crecimiento económico por altos precios de los productos primarios y de autonomía regional por retracción de la potencia regional ya terminó. América Latina en su conjunto, y no sólo la Argentina, se enfrenta otra vez con los dilemas que plantean los cambios de la estructura de poder mundial y los ciclos de procesos internos negativos de distinta índole.

La región padece las consecuencias de la transición de poder global, entre potencias dominantes en las distintas estructuras de poder político, militar y económico; y potencias emergentes que representan modelos políticos y valores distintos a los compartidos en el área latinoamericana. La rotación del eje de poder mundial hacia la región de Asia Pacífico y las dinámicas de negociación de los mega-acuerdos comerciales suman otros desafíos estratégicos.

A nivel regional, la desaceleración económica y las crisis políticas de distinto orden plantean nuevos interrogantes sobre el futuro de los mecanismos de integración existentes. Una vez agotada la década de crecimiento de las economías latinoamericanas cabe preguntarse qué relevancia adquieren los regionalismos hoy frente a las nuevas tendencias mundiales.

A su vez, los esquemas regionales se ven afectados por el bilateralismo de las relaciones de China y Rusia ▶

► con los países latinoamericanos ya que los acuerdos más importantes para estas potencias se materializan a través de canales bilaterales. Los casos de Venezuela, Nicaragua y Argentina son emblemáticos. En todos ellos se discuten las condicionalidades y los efectos a futuro en términos de independencia y autonomía.

La recuperación económica de los Estados Unidos y el fortalecimiento de su presencia en América Central y el Caribe, incluyendo la reconstrucción de la relación con Cuba, hacen que la potencia hemisférica vuelva a ejercer atracción en sectores políticos y económicos de la región. El diálogo Cuba-Estados Unidos despejó el área caribeña en términos geopolíticos y debilitó los discursos más antihegemónicos de algunos gobiernos latinoamericanos.

En el plano económico, como se mencionó, América Latina ha entrado en un nuevo ciclo de desaceleración, ya sea con estancamiento (Brasil), recesión (Venezuela, Argentina) o crecimiento muy lento (México) que tratándose de las economías más grandes marcan tendencia regional. Esto produce una retracción en todas las iniciativas regionales que requieren de recursos económicos y financieros. Las economías mayores están más preocupadas por las restricciones domésticas y los recursos disponibles para los proyectos regionales son marginales. UNASUR Y CELAC surgieron en un contexto de autonomía y 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 o su desvío a necesidades internas que pasarán a ser prioridad.

El estancamiento del comercio intrarregional también tiene un impacto negativo. El comercio entre los países sudamericanos nunca recuperó el nivel record que alcanzó en 1998 (curiosamente antes de la creación de UNASUR). Los niveles de interdependencia económica y comercial continúan siendo bajos y en declinación. La matriz de intereses económicos se define con otros actores, donde China ocupa un rol central. Sólo el aumento significativo de las inversiones de las translatinas en los mercados de países latinoamericanos, observable en los últimos 5 años, ha jugado un papel relevante en la construcción de una base de intereses económicos regionales.

Las crisis políticas, la baja aprobación de los gobernantes y la caída en la calidad de las democracias de la región son factores negativos de impacto impredecible. La inestabilidad política reaparece como amenaza en algunos gobiernos de la región, acosados por la corrupción (Brasil, Chile) o el deterioro de las condiciones de ejercicio de las libertades democráticas y de las condiciones económicas de la sociedad (Venezuela). Las turbulencias políticas están impactando negativamente en las iniciativas regionales.

La crisis venezolana plantea un tema divisivo en la región y cada vez son mayores los costos de los gobiernos

**EL GOBIERNO DE CRISTINA KIRCHNER CONCLUYE SU MANDATO CON UN FIRME ACERCAMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICO HACIA CHINA Y RUSIA, ESPACIOS DONDE BUSCA INVERSIONES Y FINANCIAMIENTO EXTERNO, Y DONDE SUPONE QUE SE ENCUENTRA EL FUTURO DEL PODER MUNDIAL. ASÍ, LA DIPLOMACIA DE ARGENTINA REDUJO SU INTERÉS EN LOS VÍNCULOS CON LOS PAÍSES EUROPEOS Y LOS ESTADOS UNIDOS, CONCENTRANDO LA ATENCIÓN EN LAS POTENCIAS EMERGENTES, ASUMIENDO UNA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL SISTEMA MUNDIAL.**

**EN DEFINITIVA EL PRÓXIMO GOBIERNO ARGENTINO TIENE POR DELANTE MÚLTIPLES DESAFÍOS: POSIBLEMENTE BALANCEAR LAS RELACIONES EXTERNAS, REEQUILIBRAR LOS EJES PRIORITARIOS, AL MISMO TIEMPO QUE CONSOLIDAR NUESTROS LAZOS REGIONALES, CONSTRUYENDO UN PERFIL DE POLÍTICA EXTERIOR DIVERSIFICADA, CONFIABLE Y PREVISIBLE.**

por no involucrarse de manera más activa en la búsqueda de una solución política. El reconocimiento y la capacidad que UNASUR había acumulado en la mediación frente a crisis políticas de la región, comienzan a debilitarse frente al caso de Venezuela. Estas deficiencias disminuyen la valoración que las sociedades sudamericanas y los sectores políticos de diverso perfil ideológico tienen sobre UNASUR pero también sobre el Mercosur y la CAN.

Los regionalismos también arrastran problemas relacionados a su escasa o débil institucionalidad, a la falta de avances concretos en muchos campos de la integración, a la superposición de esquemas de cooperación, y al intento de sostener iniciativas regionales sin los recursos necesarios. Son cuestiones que todavía no se han enfrentado con la capacidad, la decisión política y los medios necesarios.

Por otra parte, los distintos bloques regionales (Mercosur, CAN, UNASUR) no han tomado decisiones estratégicas ineludibles frente a la reconfiguración del poder mundial. Todos ellos carecen de una visión de inserción externa de largo plazo y de un perfil internacional claro. En este sentido, la Alianza del Pacífico tiene metas de inserción más definidas, tomando como punto de partida la proyección hacia la región Asia Pacífico. En sus objetivos prioriza la agenda comercial pero la complementa con cooperación en otras dimensiones (educación, turismo, vívidos, etcétera).

En este contexto, los regionalismos tienen un desafío por delante: reinventarse como instrumentos útiles para insertarnos y adaptarnos a los procesos de construcción de mega-bloques regionales, y ayudarnos a amortiguar los efectos más negativos de la transición en el orden mundial. En definitiva, frente a este escenario los mecanismos regionales necesitan definir estrategias concertadas en el plano multilateral global, interregional y dentro de la propia región. Necesitan superar los obstáculos existentes para mejorar su capacidad de comportarse como un actor internacional.

En el plano estratégico interno, los regionalismos, además de objetivos de largo plazo como el desarrollo y la integración, tienen que servir para enfrentar este nuevo ciclo de desaceleración económica y aumento de la desigualdad y la pobreza. El reto por delante es adaptar su existencia y su funcionamiento a la reaparición de condiciones económicas generales desfavorables. En definitiva, el fin de ciclo regional también pone a prueba la resiliencia de los gobiernos y de las instituciones de la región. Ese es el principal desafío de los países latinoamericanos para la próxima década.

Por estas razones de contexto regional y global, sumadas a las características internas ya mencionadas, suponemos que cualquiera sea el gobierno que asuma en diciembre de 2015, se producirán ajustes en el modelo de inserción internacional. La tendencia indica un proceso de reequilibrio, una complementariedad en los ejes externos. Se recuperarán gradualmente los vínculos tradicionales con los Estados Unidos y las potencias europeas, pero sin abandonar el posicionamiento en la región. Se adoptará una actitud proactiva hacia las negociaciones pendientes con la Unión Europea, sobre todo a partir de las señales decididas que Brasil y Uruguay han dado recientemente en esta dirección.

En definitiva el próximo gobierno argentino tiene por delante múltiples desafíos: posiblemente balancear las relaciones externas, reequilibrar los ejes prioritarios, al mismo tiempo que consolidar nuestros lazos regionales, construyendo un perfil de política exterior diversificada, confiable y previsible. Pero para que una política externa resulte exitosa, requiere consensos y un amplio respaldo de sectores políticos, económicos y sociales, y esto dependerá primeramente de la estrategia que diseñe el nuevo presidente. •

#### Referencia bibliográfica

Llenderozas, Elsa (2011). "La política exterior de los gobiernos kirchneristas" en Andrés Malamud y Miguel de Luca (comps.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, EUDEBA.