

LA NUEVA COYUNTURA REGIONAL.  
DEBATES URGENTES



**LOS VECINOS Y LOS  
PARIENTES NO SE ELIGEN:  
APUNTES PARA POLÍTICA  
EXTERIOR ARGENTINA**

**EMANUEL  
PORCELLI**

El escenario regional que tiene que afrontar Alberto Fernández es, sin lugar a dudas, el más complejo para un presidente argentino desde 1983. Esta dificultad se deriva no sólo de la creciente inestabilidad regional, sino que también por la limitada cantidad de actores con los cuales asociarse y trabajar en pos de recomponer equilibrios y dotar de estabilidad a la región. En este marco, la política exterior argentina enfrenta un conjunto de desafíos tanto en el ámbito regional como también en su vínculo con los centros del poder mundial. Esto se suma a la situación de debilidad inherente derivada de la grave situación económica que dejó el gobierno de Cambiemos (que incluye, especialmente, el alto endeudamiento externo de corto plazo).

\*\*\*

Toda política exterior tiene, centralmente, dos planos de desarrollo: el simbólico/discursivo y el de los intereses/acciones. El primero consiste en la definición de una declaración al mundo, cuyo contenido tiene receptores afuera y dentro de las fronteras. El gobierno, en este plano, pues, expresa un conjunto de valores, interpretaciones de los problemas (¡y soluciones!) del mundo y la región, y cómo se posiciona el país en ese escenario. El segundo plano de desarrollo de la política exterior se concentra en los intereses y responde a la necesidad de resolver cuestiones necesarias para mejorar la capacidad de maximizar la posición relativa de los productos argentinos en las cadenas globales de valor y resolver los condicionamientos macroeconómicos. De esta manera, la forma que adquiera la relación entre ambos planos en función de los temas, actores intervinientes, relaciones y sentido asignado (tanto para el consumo en la arena política doméstica como la internacional), signará gran parte del destino de éxito de la gestión de Alberto Fernández.

Haciendo foco en el ámbito regional –latinoamericano / sudamericano–, afirmamos que el escenario resulta el más complejo desde la recuperación democrática. Raúl Alfonsín, rodeado de dictaduras militares y aislado (tras la guerra de Malvinas) de los principales centros del poder de Occidente, realizó una política sostenida en una retórica latinoamericanista (participando activamente en el conflicto centroamericano), de fuerte valoración y defensa de los Derechos Humanos y la democracia, promoviendo un acercamiento histórico con Brasil (que forjó los cimientos para el posterior MERCOSUR) y buscó puentes alternativos para resolver el principal problema económico –la crisis de la deuda– mediante iniciativas (truncas) como el club de deudores. Esta conjunción de los dos planos de la política exterior (el simbólico/discursivo y el de los intereses/acciones) no tuvo la mejor de las resoluciones en el gobierno alfonsinista, especialmente en su relación con los Estados Unidos de Ronald Reagan.

### **El vecindario convulsionado y los desafíos del nuevo gobierno**

Durante muchos años, desde la política exterior argentina se pensó en cómo desarrollar el vínculo con los centros de poder, prescindiendo de la región como primer elemento de consideración. Sin embargo, parte sustantiva de los avances del proceso iniciado con la recuperación democrática ha consistido en colocar a la región y, especialmente, a Brasil, en el centro del análisis. Consecuentemente, esta premisa deja en claro que un país puede tener diferentes posiciones pero hay algo que no puede modificar: mudarse. Por lo tanto, los (países) vecinos, como los parientes, no se eligen.

La política exterior que inicia el gobierno de Alberto Fernández y su Canciller, Felipe Solá, está condicionada por un contexto regional adverso, atomizado y en ebullición; y que se asemeja bastante con los condicionantes externos del gobierno de Raúl Alfonsín durante los años ochenta. Así, en este contexto vuelve a aparecer como central en la agenda argentina el trinomio “Paz-Democracia-Integración”.

Sostener a América Latina como zona de paz, un principio cristalizado en la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 2014, aparece como el primer desafío. La creciente virulencia que está adquiriendo la tramitación de las disputas políticas es una señal de alarma a considerar. Las situaciones políticas en Venezuela y Bolivia se vislumbran como las más complejas de tramitar, pero, en ambos casos, se torna imperioso evitar la intervención extranjera recuperando la tradicional posición argentina (con excepción de los años del gobierno de Cambiemos) de acompañamiento sistemático de las crisis priorizando la paz social y la recuperación plena de la democracia.

Por otro lado, las situaciones en Chile, Perú, Colombia y Ecuador requerirán una posición argentina de acompañamiento del proceso político sosteniendo un principio básico, pero no por ello menos relevante: las diferencias se zanja mediante la discusión institucional, el respeto a la libertad de expresión y los Derechos Humanos y la convocatoria a elecciones libres. El caso de Brasil merece especial atención, tanto por ser el principal socio regional, como también por las características del fenómeno Bolsonaro: el desafío no solo será construir una relación pragmática con el Planalto sino también establecer y fortalecer los vínculos con actores políticos y económicos no bolsonaristas (inclusive los “tucanos” del PSDB -Partido de la Social Democracia Brasileña-) con el objetivo de poder tener algún grado de capacidad de neutralización de las decisiones del gobierno.

Por último, durante 2020 el gobierno argentino deberá procesar el inicio de la finalización del acuerdo MERCOSUR-Unión Europea (UE). En un contexto global enrarecido por la guerra comercial entre Washington y Pekín, la caja de pandora del acuerdo birregional necesita ser desbrozada cuidadosamente por varios motivos: primero, establece un marco referencial para los posteriores acuerdos que se encuentran en negociación (EFTA, Japón, Corea del Sur, entre otros); segundo, establecerá los incentivos (o la ausencia de ellos) para la reactivación de la capacidad industrial que busca el gobierno; y, tercero, un mal acuerdo promoverá una lógica aún más centrípeta para el MERCOSUR y especialmente en la relación con Brasil. Resultará vital promover un amplio espacio de debate público con los estudios de impacto que no se han realizado (o al menos no ha sido pública su realización) para poder resolver de forma pragmática la negociación del acuerdo en conjunción con otras iniciativas como propuesta china de extensión de la Ruta de la Seda hacia Latinoamérica.

\*\*\*

En los últimos años las herramientas institucionales regionales se han lesionado severamente. No sólo por el proceso de desmembramiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), sino también por la pérdida de relevancia de la CELAC como foro de concertación política. Los gobiernos de corte neoliberal que optaron salirse de la institucionalidad unasureña nunca comprendieron que las instituciones

intergubernamentales como las latinoamericanas pueden ser orientadas y reorientadas en su accionar conforme a los balances de los equilibrios de las coyunturas políticas nacionales. Esta última afirmación también es válida para la continuidad de la participación argentina en el Grupo de Lima como espacio ad hoc para la construcción de los diálogos necesarios en la región.

Sin lugar a dudas es necesario recuperar la centralidad de la política (y de los proyectos políticos de desarrollo nacional) en el diseño y ejecución de la política exterior, aunque sin menospreciar el rol de las burocracias. El desafío será, en el marco actual de inestabilidad, mejorar la institucionalidad del MERCOSUR y construir mejores incentivos para la continuidad de los socios menores y de las regiones con menor desarrollo relativo: mejorar el sistema de fondos de distribución asimétrica como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) es un camino posible. Solo reactivando el papel estabilizador de las instituciones regionales se podrá tener algún grado de capacidad de resolución en los conflictos y mantener a la región como una zona de paz.

Nota:

1. Emanuel Porcelli es politólogo de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es docente de Relaciones Internacionales en la carrera de ciencia política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA e investigador del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP) especializado en Parlamentos Regionales. Coordinador de Identidad MERCOSUR.

Crédito de la foto: La Nación.

