



Observatorio de Política Exterior Argentina

–Análisis de Política Exterior Argentina – Nº 2

Los Análisis de Política Exterior Argentina (APEA) representan un nuevo espacio del Observatorio de Política Exterior Argentina. Se trata de breves informes mensuales acerca de algún tema relevante de la agenda de la Política Exterior Argentina, desde la perspectiva de los miembros de nuestro equipo de trabajo. A diferencia de los informes semanales del OPEA, cuyo objetivo es obtener noticias de los principales periódicos de tirada masiva del país y relatar los datos alcanzados procurando no volcar ningún tipo de valoración personal; los APEA tienen por fin realizar aproximaciones analíticas a la PEA, en algunos casos, a través de instrumentos teóricos.

Tanto el OPEA como el APEA surgen en el marco de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Asimismo, se realizan en forma conjunta con la Graduación en Relaciones Internacionales de la Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Brasil; el Programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Montevideo, Uruguay y la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo”, Presidencia de la República (SICOM), Paraguay.

Tanto el OPEA como el APEA se encuentran coordinados por la Dra. María del Pilar Bueno y están integrados por: Agustín Albini, Agustina Balvidares, Lic. Samanta Colman, T.P. María Julia Francés, Jessica García, Nadia Porcel, Virginia Rocchetti, Ezequiel Virgilio y Lic. Lara Soledad Zero.

Los invitamos a leer más sobre los integrantes, así como relevar nuestros informes en www.opeargentina.org

Entre el latinoamericanismo y el sudamericanismo de la Política Exterior Argentina actual: el caso de Centroamérica

Por: Trad. María Julia Francés

Diversos autores coinciden en identificar como una de las características históricas de la política exterior de los gobiernos democráticos argentinos su tendencia latinoamericanista (Miranda, 2010). Los discursos de la presidenta Cristina Fernández, los funcionarios de su gobierno, especialmente los de la Cancillería Argentina, han remarcado en repetidas ocasiones la identidad latinoamericana y la prioridad de la región en la agenda exterior del país. Al mismo tiempo, nos encontramos en un contexto en el que han surgido diversos cuestionamientos al desarrollo zigzagueante del Mercosur, como proceso de integración prioritario para la Argentina, y a las cuestiones que pudieron distanciar a sus miembros. En semanas recientes, vemos que cobra también importancia en los medios de comunicación y en el discurso de líderes políticos el rol de la UNASUR como ámbito de discusión y concertación de posturas frente a situaciones consideradas relevantes para Sudamérica, como es el caso del enfrentamiento diplomático entre Bolivia y ciertos países de la Unión Europea por no permitir el paso por su espacio aéreo.



Observatorio de Política Exterior Argentina

En este marco, concentrándonos en el transcurso del segundo mandato de Cristina Fernández (2012-2013), cabe preguntarnos el papel real en la Política Exterior Argentina (PEA) que cumple Sudamérica y, para ello, primero debemos analizar el rol que le corresponde frente al resto de América Latina. Así, nos interrogamos a cerca de la existencia de una dualidad lejanía-cercanía con la consecuente jerarquización de la relación con los países limítrofes y sudamericanos. El interés del presente artículo no es evaluar los resultados de los procesos de integración sudamericanos o el rol que le cupo a la Argentina en su desarrollo reciente. Por el contrario, nos preguntaremos por el lugar que le correspondió a una subregión latinoamericana más "lejana": Centroamérica. El enfoque de este estudio no es arbitrario. Consideramos que se trata de una cuestión relevante, ya que compartimos las tesis de Miranda (2010), quien plantea que la menor influencia argentina en el resto de la región le resta "capacidad diplomática para transformarse, desde la relación con América Latina, en una alternativa de poder en el integracionismo sudamericano". Es decir que, más allá de las características particulares de la relación del país con sus socios más cercanos geográficamente, su mayor o menor participación en otros espacios dentro de la región y su rol protagónico o secundario en dichos contextos, puede afectar también a su gravitación en Sudamérica.

Si bien está claro que en la jerarquización de las relaciones bilaterales de un país influyen diversos elementos políticos, diplomáticos, económicos, entre otros, consideramos de importancia el análisis de la subregión centroamericana, ya que encontramos allí tanto desafíos como oportunidades para el desempeño de nuestro país en distintos ámbitos. En el referido artículo de Miranda, encontramos un ejemplo significativo y puntual: el golpe de estado en Honduras. El autor critica el desempeño argentino en este caso por considerar que el país no ejerció una función tan contundente como habría sido posible, a pesar de que sí demostró una puesta en juego de "poder blando" con un rol estabilizador en relación con cuestiones de democracia y derechos humanos.

En el presente trabajo, nos concentraremos en el período 2012-2013 con una visión más amplia de la PEA para la subregión y nos indagaremos de manera más general a cerca de los aspectos más relevantes de dicha interacción. Para ello, utilizaremos la definición de política exterior de Roberto Russell, "un área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica, y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral" (Russell, 1990: 255). Nos concentraremos aquí en las dimensiones político-diplomáticas y económico-comerciales con los países centroamericanos.

En primer lugar, queremos destacar que Argentina y Centroamérica cuentan con diversos foros de diálogo, ya que, por su historia, cultura e idioma, reivindican su pertenencia a la región latinoamericana e iberoamericana. Esto significa que ambas partes son miembros de diversas organizaciones internacionales regionales: la Organización Latinoamericana de la Energía, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (excepto Belice), la Organización de Estados Iberoamericanos, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), además de su participación en las Cumbres Iberoamericanas. Por su condición geográfica, al pertenecer al mismo continente, todos estos países son parte de la Organización de Estados Americanos. Esto, además de su pertenencia a organizaciones internacionales más allá del ámbito regional, como Naciones Unidas (ONU). Estas instancias compartidas no implican



Observatorio de Política Exterior Argentina

necesariamente que se dé un diálogo constante y privilegiado entre Argentina y Centroamérica, pero indican la existencia de potenciales foros para la cooperación política.

En este marco, comenzaremos por mencionar uno de los temas más jerarquizados dentro de la agenda externa argentina en general y que cobra especial visibilidad en las relaciones con Centroamérica en el período estudiado. Nos referimos a la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgia del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. A partir de la gira que realizó el canciller Héctor Timerman por la subregión en 2012, meses antes de la inédita disertación de la presidenta Cristina Fernández ante el Comité de Descolonización de la ONU, el apoyo centroamericano hacia el país en lo que respecta a esta temática tuvo repercusión en los medios de comunicación argentinos y en los discursos pronunciados en foros internacionales sobre el tema. Si bien este respaldo no era algo nuevo, ya que Centroamérica contaba desde hacía tiempo con grupos de apoyo a Malvinas y manifestaciones a favor del diálogo, encontró a principios de ese año un renovado interés en la prensa y los funcionarios argentinos. Luego de esta importante gira, vemos numerosas instancias de ratificación de la posición favorable centroamericana hacia la Argentina. Algunos ejemplos son las declaraciones que surgieron del encuentro de tres cancilleres en representación de la CELAC (de los cuales uno pertenecía a Costa Rica) con su par ruso en junio de 2013; la participación de los representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras en la reunión antes mencionada del Comité de los 24; la firma de la guatemalteca ganadora del premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, en la carta enviada al gobierno británico por Adolfo Pérez Esquivel; el respaldo de los ministros de Defensa en la Cumbre de Punta del Este realizada con sus pares de los estados de la OEA¹; la participación de Nicaragua en el contexto del ALBA a favor del diálogo entre Argentina y Gran Bretaña, entre otros.

A partir de la visita de Timerman a Centroamérica, se suscitaron una serie de viajes y encuentros que le dieron mayor fluidez y frecuencia al diálogo de nuestro país con estos socios latinoamericanos. En primer lugar, porque consistió en la primera visita oficial a Honduras tras el golpe de Estado de 2009 que generó importantes desencuentros en la relación la subregión. En segundo lugar, porque demostró un renovado interés hacia el istmo y permitió repasar los intereses compartidos y las agendas bilaterales, para promover su desarrollo. Es interesante destacar que en un año y medio (desde la gira hasta la actualidad), la Cancillería argentina recibió dos veces a ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala (julio de 2012 y abril de 2013), así como a sus pares de El Salvador y Costa Rica y acordó con los dos primeros continuar un diálogo sostenido a través de mecanismos de consultas (en el caso de Guatemala, ya existía previamente y se coordinó su cuarta reunión).

A través de los comunicados conjuntos surgidos de los encuentros diplomáticos y de la nueva vinculación bilateral tras los sucesos en Honduras, podemos encontrar otro tema relevante en la agenda argentina con los países centroamericanos: la cuestión de la democracia y los derechos humanos. Coincidimos con Miranda (2010) en considerar que este aspecto de la Política Exterior Argentina juega un rol significativo en la configuración de un "poder blando" y una imagen particular del país en su accionar internacional. Por eso consideramos significativo resaltar el compromiso argentino (desde antes del período estudiado) con la Comisión

¹ Nicaragua incluso firmó la declaración en rechazo a la "creciente militarización" del Atlántico Sur, a diferencia de países sudamericanos, como Chile y Colombia.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)², así como la repetida mención en los diversos discursos conjuntos sobre la importancia del respeto a los derechos humanos en una zona que ha sufrido las consecuencias de sus violaciones. En este contexto y para el caso centroamericano, es importante incluir entre estos "valores" la defensa de la paz. En relación con ello, vemos la relevancia de la mención de apoyo argentino hacia la negociación entre Guatemala y Belice por la resolución pacífica del diferendo entre ambos.

En el mismo orden de ideas, consideramos que la subregión ofrece importantes posibilidades para que la Argentina ponga en práctica y demuestre su compromiso con el fomento de estos principios a nivel internacional y regional, dando lugar a una mayor validación del rol de su política exterior al respecto. Cabe destacar que, luego de la destitución del presidente paraguayo, Fernando Lugo, tanto los medios de comunicación, la opinión pública, como los mismos funcionarios argentinos recordaron los sucesos de Honduras y sus consecuencias. Es así que el accionar argentino en Centroamérica podría haber marcado un camino para su papel respecto a Paraguay, tanto en relación con los distintos foros internacionales, como en la conformación de una postura uniforme de política exterior en relación con la democracia.

Asimismo, incluso después de su desempeño en el caso hondureño, que consideramos, como diversos autores, que podría haber sido más significativo, creemos que los principios de la democracia, los derechos humanos y la paz conforman un ámbito de fundamental interés para Centroamérica al que Argentina podría hacer importantes aportes, sin desdeñar los ya mencionados.

Otra cuestión importante que se vislumbra a través no solo de los discursos de funcionarios de estas nacionalidades, sino también de la práctica reciente, es la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur (CSS) llevada a cabo en la región latinoamericana. A partir de los informes de la Secretaría General Iberoamericana (Segib), vemos que el rol cumplido por los aportes argentinos hacia los países centroamericanos no es nada insignificante, pero no logra colocarse cuantitativamente al nivel de Brasil o México. La Cancillería argentina, así como la presidenta Fernández, han remarcado en repetidas ocasiones el interés por llevar adelante proyectos y acciones cooperativas tanto dentro como fuera de la región latinoamericana. Pero al observar las cantidades de iniciativas de este tipo llevadas adelante por el país, es evidente que se prioriza el trabajo con los países del Mercosur y limítrofes por sobre el resto de la región. En este sentido, si bien es el tercer mayor oferente de CSS en Iberoamérica, gran parte de su cooperación se concentra en países sudamericanos, como Paraguay y Bolivia, aunque los aportes a El Salvador han sido significativos. Según los informes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), las principales áreas de trabajo en la subregión fueron las relacionadas con el sector productivo, en especial el agropecuario. En la división temática realizada por el FO.AR, la cooperación incluyó particularmente administración y gobernabilidad y desarrollo sustentable.

Con el importante rol que cumple la Argentina en la cooperación Sur-Sur regional, la prioridad que, al menos discursivamente, parece otorgarle en su política exterior y las importantes experiencias cooperativas tanto Norte-Sur como horizontales

² El presidente de la Cámara de Diputados, Julián Domínguez, se comprometió a brindar "todo el apoyo del Parlamento argentino" a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, para desmantelar los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos en Guatemala.



Observatorio de Política Exterior Argentina

con las que cuenta Centroamérica (como uno de los principales receptores a nivel regional), creemos que la subregión presenta un desafío pero también muchas oportunidades de aprendizaje y desarrollo en este área para nuestro país. La perspectiva argentina que considera que este tipo de acciones deben realizarse para el beneficio de ambos socios y que busca enseñanzas mutuas puede ser muy útil para el desarrollo de estas actividades con países que cuentan con valiosas prácticas en distintos tipos de cooperación. Es interesante recordar que Brasil, vecino sudamericano, ha llevado adelante un mayor número de acciones de este tipo y ha logrado un rol preponderante en la subregión sin desdeñar su accionar en Sudamérica. Además, Centroamérica puede ser un importante socio para llevar adelante proyectos de cooperación triangular. Argentina pudo comprobarlo en el caso del trabajo reciente llevado adelante con Japón para la capacitación de pymes y de autoproducción de alimentos.

En relación con lo anterior, cabe destacar la importancia de la ayuda humanitaria provista por la Argentina en los últimos años hacia la subregión. También es significativo recordar que todos los países centroamericanos apoyaron el Proyecto de Resolución sobre la evolución de la Iniciativa Cascos Blancos, en el seno la 67° Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), en Nueva York, y Costa Rica, El Salvador y Guatemala acompañaron al país como co-patrocinadores. Nuevamente, se trata de un importante respaldo para el fomento del rol que Argentina busca cumplir para el fomento de la paz y el desarrollo a nivel internacional.

En un sentido más amplio de cooperación política y diálogo, encontramos instancias en el último año y medio en las que Argentina encontró importantes socios en Centroamérica. Además de los foros donde pudo contar con el apoyo de estos países latinoamericanos en lo que respecta a la cuestión Malvinas, tiene fundamental importancia recordar el respaldo mutuo concertado con Guatemala para sus candidaturas como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Luego de ello, ambas Cancillerías acordaron mantener consultas periódicas sobre su rol de representantes de la región. Justamente este es uno de los ejemplos en los que Argentina debió mirar más allá de Sudamérica y donde fue relevante la pertenencia a la misma región latinoamericana y donde esta pertenencia abrió posibilidades importantes para su desempeño internacional. Otro espacio de concertación trascendente fue el grupo de negociación conformado en el marco de la ONU para impulsar la iniciativa de un tratado de comercio de armas. De los siete países miembro de dicho equipo, dos eran latinoamericanos: Argentina y Costa Rica. Además, la labor se basó a una idea del ex presidente de Costa Rica y premio Nobel de la Paz, Oscar Arias. El esfuerzo conjunto finalmente posibilitó la firma del texto por parte de numerosos miembros de la organización, tras un trabajo de ocho años.

Por último, en cuanto a la dimensión económico-comercial de la Política Exterior Argentina hacia Centroamérica, debemos distinguir una serie de puntos. En primer lugar, es relevante observar que, tras un período de fuerte descenso de las exportaciones argentinas hacia la subregión, a partir de 2012 y en lo que va de 2013, las ventas con ese destino se han incrementado significativamente. Sin embargo, no han recuperado su nivel previo a la crisis económica internacional y no han logrado un perfil de mayor valor agregado. De hecho, Argentina ha perdido posiciones respecto a otros países sudamericanos entre los principales vendedores a Centroamérica y ha quedado muy por detrás de Brasil y México.

En segundo lugar, si bien las importaciones que realiza nuestro país con origen centroamericano vienen incrementándose, el desequilibrio comercial existente entre



Observatorio de Política Exterior Argentina

estos socios es muy significativo, incluso más que entre Centroamérica y Estados Unidos, y puede llevar a acentuar algunas dificultades para las instancias de integración intrarregionales. Con esto nos referimos en especial a los repetidos intentos de articulación entre el Mercosur y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) que, a pesar de declaraciones a favor de su avance, han encontrado importantes obstáculos. Algunos presidentes de las naciones del istmo incluso han afirmado que las diferencias económicas son un obstáculo significativo. Es cierto que las balanzas comerciales fuertemente favorables a los miembros del bloque sudamericano no son nuevas y la situación es más significativa respecto a Brasil que respecto a la Argentina. Pero es interesante recordar que en diversos discursos de representantes argentinos a lo largo de 2012, ante cuestionamientos por la política comercial restrictiva llevada a cabo por su gobierno, estos buscaron remarcar la búsqueda de relaciones comerciales equitativas como parte clave de su política exterior económica (PEE).

Cabe destacar, sin embargo, que la situación descripta no es uniforme para todos los países centroamericanos. Mientras que en el intercambio con Guatemala, el mayor importador de bienes argentinos en la zona, predominan los productos primarios y sus derivados, los mayores valores de importaciones argentinas corresponden a las originadas en Costa Rica, con un importante perfil industrial (rubro de fibras ópticas, cables, material polarizante y lentes). Esto parecería indicar que la subregión ofrece gran diversidad económica como mercado y como oferente de mercancías.

La Cancillería Argentina reconoció las oportunidades que estos países podían ofrecer para las pequeñas y medianas empresas locales. Es así que, en el período en estudio, organizó una misión comercial a Costa Rica con la participación de la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina (CESSI) y la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (CAMTIC). Es interesante que en su comunicado de prensa al respecto, se encargara de enfatizar que dicho evento era parte de una serie de misiones comerciales con ese destino y no un mero interés coyuntural. La Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial de la Cancillería argentina organizó también una Misión de Exportación de Tecnología y Plantas Llave en Mano a El Salvador. Según el informe de prensa de la Cancillería, incluyó a "cámaras empresariales y firmas nacionales de los sectores de maquinaria para el procesado de café, equipamiento para la industria cárnica, refrigeración industrial, industria naval y portuaria y equipamiento para el sector de gas natural". En este caso, se la consideró una continuación de los objetivos planteados durante la gira del canciller que incluyó a dicha república.

De lo anterior nos interesa remarcar dos aspectos: el interés de la Cancillería por mostrar que las misiones comerciales son parte de una visión más amplia hacia la subregión que responde a su importancia dentro de la agenda argentina y el perfil industrial de los participantes en dichos eventos. El país demuestra, de esta manera, su búsqueda de diversificar sus exportaciones y de, al menos discursivamente, plantear una estrategia que supere lo coyuntural. Esto coincide con la apreciación que realizamos anteriormente en cuanto a las posibilidades comerciales que ofrece Centroamérica. Pero si analizamos las misiones desde una perspectiva comparada frente a las que tuvieron otros destinos, como Angola, surgen dos conclusiones importantes. Mientras que la búsqueda de mercados fuera de la región, como Angola, y de desarrollo de mercados ya relevantes para el país, como Brasil, significó la participación de numerosos funcionarios (hasta presidentes), empresas y cámaras, las misiones hacia América Central fueron mucho más reducidas (incluso en la cantidad



Observatorio de Política Exterior Argentina

de participantes del sector privado). Además, tuvieron una repercusión casi nula en los medios de comunicación argentinos. Esto se puede deber a distintas razones, pero lo cierto es que su poca difusión implicó un menor interés local y un reducido impacto para el reconocimiento de la subregión como socio comercial importante para las empresas locales.

Para concluir, consideramos que la Política Exterior Argentina se encuentra inmersa en una dualidad cercanía-lejanía respecto a los países latinoamericanos, que la "aleja" de Centroamérica en algunas cuestiones y tiene como consecuencia una importante jerarquización de Sudamérica, en especial, de sus vecinos limítrofes, aunque con resultados dispares. Es así que consideramos que la PEA es principalmente sudamericanista, aunque no olvida al resto de Latinoamérica.

Así, la actividad argentina en el istmo no es desdeñable, cuenta con diversas dimensiones y una agenda diversificada que permite el diálogo sobre distintos intereses compartidos y en variados foros internacionales y regionales. Consideramos que existen importantes avances en temas como la búsqueda de apoyo para la posición argentina sobre la cuestión Malvinas, así como cierto nivel de reconocimiento de las posibilidades y oportunidades que ofrecen estas relaciones. Hemos visto que en coyunturas específicas, la Argentina ha logrado una cooperación política significativa y una concertación importante con dichos países para su accionar incluso más allá de la región. También reconocemos las diversas instancias en las que se remarca el interés por profundizar, dinamizar y dotar de regularidad a este diálogo, en especial de manera bilateral, y observamos algunos avances en ese sentido, en particular a partir de la gira de Timerman en 2012. Pero los datos analizados en este artículo parecen indicar que aún existen muchos espacios para mejorar y que el rol de nuestro país ha quedado algo rezagado respecto al de su socio sudamericano, Brasil.

En este marco, además de las oportunidades para las relaciones con la subregión misma, creemos que el lento desarrollo de ciertos aspectos de la política exterior con ese destino influye también en el papel de la Argentina en Sudamérica y más allá de la región, al restar dinamismo o al menos desperdiciar potenciales posibilidades de desarrollo de capacidades. Esto, en especial en lo relacionado con la cooperación horizontal y la inserción económico-comercial del país.

Por último, queremos resaltar la poca repercusión en los medios de comunicación locales, e incluso en medios académicos, de la Política Exterior Argentina hacia Centroamérica y lo problemática que puede resultar esta situación si buscamos que avancen las relaciones entre estas distintas partes de América Latina.

Bibliografía:

Comunicados de prensa:

- Comunicado de comisión mixta Argentina - El Salvador: Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Buenos Aires, viernes 27 de mayo de 2011, Información para la Prensa N° 242/11, en www.embajadaelsalvador.com.ar
- Comunicado conjunto de los cancilleres de Nicaragua y Argentina, Managua, 20 de enero de 2012, disponible en: www.mrecic.gov.ar
- Comunicado conjunto de los cancilleres de Honduras y Argentina, Tegucigalpa, 22 de enero de 2012, disponible en: www.mrecic.gov.ar
- Comunicado de prensa Cancillería argentina, 31 de mayo de 2013, 01 de junio de 2013, 29 de abril de 2013, 30 de abril de 2013, 12 de diciembre de 2012, 13 de junio, 30 de octubre de 2012, 05 de abril de 2013.



Observatorio de Política Exterior Argentina

Artículos especializados:

- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2012), "Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011", Estudios SEGIB nº6, Madrid.
- MIRANDA, Roberto (2010), "La política regional de Argentina: Del latinoamericanismo al sudamericanismo", ponencia en el V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, disponible en: www.iri.edu.ar.
- RUSSELL, Roberto (1990) "El proceso de toma de decisiones en la Política Exterior Argentina (1976-1989)", en RUSSELL, Roberto (ed.), Política Exterior y toma de decisiones en América Latina, Buenos Aires, GEL
- SIMONOFF, Alejandro (2008) "La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la Tercera Posición", en revista Intellector, julio/diciembre, N° 9, Volumen V, Año IV, Río de Janeiro, disponible en: www.revistaintellector.cenagri.org.br