

Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales

García López, María Belén; Benítez, Matías; Sandoval, Néstor Nicolás

María Belén García López

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Matías Benítez

Universidad d Buenos Aires, Argentina

Néstor Nicolás Sandoval

Universidad Nacional de Lanús, Argentina

Míguez María Cecilia, Morgenfeld Leandro Ariel. Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. TeseoPress. 438pp.. ISBN 978-987-86-7016-4

Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 1515-3371

ISSN-e: 2314-2766

Periodicidad: Semestral

vol. 30, núm. 61, 2021

revista@iri.edu.ar

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/26/263683018/>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Este volumen de autoría colectiva, compilado por María Cecilia Míguez y Leandro Morgenfeld, se propone indagar sobre la inserción internacional y la política exterior en Latinoamérica, y otorga centralidad a la vinculación entre factores internos y las relaciones internacionales. Con el objetivo de trascender la mera historia diplomática de carácter episódico y con foco en lo intergubernamental, a lo largo de los capítulos se analizan diferentes aristas de la compleja combinación de elementos que influyen en la adopción e implementación de determinadas políticas exteriores, así como del tipo de patrón de inserción internacional que genera junto con la diversa gama de actores que inciden en estos procesos.

Esta obra, que fue posibilitada por dos proyectos de investigación realizados entre 2015 y 2020 (uno radicado CONICET y otro en la UBA), se divide en dos partes. En la primera (compuesta de dos capítulos), se abordan los debates teórico-metodológicos en donde se trazan las investigaciones histórico-concretas de la segunda parte (compuesta por diez capítulos). En el primer capítulo, María Cecilia Míguez realiza un

completo recorrido por las escuelas de pensamiento que han abordado la problemática de los condicionantes internos de la política exterior. Parte de los Análisis de Política Exterior de origen estadounidense y problematiza la distinción entre factores domésticos y externos para el caso de países latinoamericanos, la cual debe matizarse debido a la gran injerencia de actores transnacionales en vínculo con grupos locales. Tal es así que la autora plantea la necesidad de desarrollar una perspectiva crítica sobre el Estado que dé cuenta de la situación de dependencia vigente que atraviesa América Latina y, a su vez, que pueda interpretar el accionar de los agentes individuales en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, en el marco de tendencias económicas sociales, culturales e ideológicas (p.34). Esto la lleva a desplegar una propuesta basada en una concepción de Estado poulantziana, que discute posiciones instrumentalistas y recupera discusiones sobre la autonomía relativa del Estado, la composición del bloque en el poder y la hegemonía. Desde allí se distinguen cuatro condicionantes centrales: uno relacionado con la composición del bloque en el poder, otro con la autonomía relativa del estado y la actuación de los sujetos políticos, en tercer lugar el modelo económico y, por último, la cosmovisión y sistema de creencias de los hacedores de política (p.58). De esta manera, la autora reivindica el enfoque histórico de las Relaciones Internacionales (donde la conceptualización es resultado del estudio de fenómenos concretos) en la periferia por sobre la aplicación de tipologías abstractas que reproducen la dependencia en la producción de conocimiento científico.

En el segundo capítulo, Leandro Sánchez analiza la importancia de los movimientos sociales como actores de la política exterior. Con este fin pone en cuestión la presunción analítica presente en gran parte de los trabajos de la disciplina sobre la agencia internacional en determinadas entidades (Estados, organizaciones, líderes) sin preguntarse por sus condiciones de emergencia. A lo largo del capítulo, partiendo de la discusión sobre la agencia y la estructura, el autor desarrolla una propuesta de actualización de la caja de herramientas analíticas de las Relaciones Internacionales a partir de tres tradiciones del pensamiento social: el postestructuralismo, los estudios de performance y la teoría de actores o redes (p.77). Para ello realiza una reconstrucción conceptual de los principales exponentes de las Teorías de los Movimientos Sociales. Sánchez destaca el viraje de los paradigmas estructurales e históricos hacia la centralidad en el sujeto, la identidad, la agencia, la cultura y las emociones. Esto ha coadyuvado a la introducción en las investigaciones de Relaciones Internacionales de nuevos actores que pueden tener agencia en la política internacional. Sin embargo, esta novedad no ha cuestionado el modo predominante de tratar el problema de la agencia, por medio de afirmaciones teóricas reduccionistas. Estas sí serán desafiadas por los cuerpos teóricos que conciben a la agencia como un efecto de las prácticas, y develan el carácter histórico y contingente de aquello que se muestra como fijo y natural. Esta convergencia entre las teorías de los movimientos sociales y las relaciones internacionales robustece el marco teórico de los estudios que integran la segunda parte del libro.

Estos debates teórico-metodológicos se cristalizan en los trabajos de la segunda parte, donde se estudian casos concretos desde múltiples perspectivas. En el primer capítulo del apartado, Roberto García y Martín Girona analizan el impacto de la revolución cubana en la política exterior uruguaya entre 1959 y 1964, cuando se produce la ruptura de relaciones entre ambos países. Por medio de una estrategia de investigación multiarchivística, se abordan las dimensiones internas y externas que condicionaron el tratamiento de la cuestión cubana en Uruguay, que se constituyó como un escenario particular en la geopolítica de la Guerra Fría latinoamericana. Los autores recalcan la relevancia que tuvieron una gran variedad de actores e ideas que circulaban en el país, cuya amalgama en movimientos tanto solidaridad como de rechazo a Cuba limitaron los márgenes de maniobra de un gobierno que ya se encontraba presionado por Estados Unidos y sus pares regionales. En este marco, el voto favorable para expulsar a Cuba de la Organización de los Estados Americanos (OEA) fue una forma de hacer prevalecer la unidad hemisférica (p.127). Otro factor interno que dilató la decisión gubernamental de ruptura con Cuba fueron las relaciones comerciales entre ambos países, dentro de las cuales tenía gran importancia la exportación de carne uruguaya. En un contexto de crisis económica y social, la política exterior se vio tensionada no solo desde afuera, sino además por los movimientos de actores locales con posiciones político-ideológicas e intereses económicos particulares.

En el cuarto capítulo de la compilación, Agustín Crivelli analiza la política exterior y relaciones bilaterales de Argentina y Brasil durante el período 1964-1973, década que en casi su totalidad ambos países atravesaron bajo dictaduras cívico-militares. El autor se encuadra en la perspectiva metodológica iniciada por Mario Rapoport, que destaca la vinculación entre el tipo de desarrollo nacional y la política exterior. En este sentido se comparte el abordaje presentado por Míguez en este libro, centrándose en el análisis de tres variables internas: el modelo económico o tipo de desarrollo nacional, la composición del bloque en el poder, y las ideas y creencias que guían la toma de decisiones (p.142). A partir del estudio de estos condicionantes internos, se caracterizan las directrices de política exterior de ambos gobiernos, considerando además sus conflictos y afinidades a lo largo del decenio examinado. En lo que refiere al tipo de desarrollo nacional, tanto la dictadura argentina como la brasileña impulsaron un proceso de extranjerización y concentración económica en los planos productivo y financiero. Con respecto a la composición del bloque en el poder, si bien la fracción del capital transnacional fue la hegemónica, la clase trabajadora argentina impidió que los ingresos cayeran significativamente, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil, donde estos sectores obreros estaban más desarticulados. Finalmente, es en la tercera variable, la que se refiere a las ideas y creencias que conforman la estrategia de inserción internacional en un contexto caracterizado por la intensificación de la Guerra Fría global, donde el autor identifica las distinciones más notables entre las dos dictaduras.

En el quinto capítulo, María Florencia Delpino junto a María Cecilia Míguez abordan el clima de ideas y de debates en el ámbito de las Relaciones Internacionales en la Argentina de la primera mitad de la década de 1970. Su objeto de estudio son dos revistas especializadas: la Revista Argentina de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR) y la Revista Geopolítica del Instituto de Estudios Geopolíticos. Estas revistas son abordadas a partir de una óptica constructivista del carácter fundamental de las ideas (p.174), de las cuales se extraen como conceptos del pensamiento de esa época el desarrollismo autoritario y la geopolítica, vista como una ciencia auxiliar al desarrollo e integración latinoamericana.

Julián Kan, en el sexto capítulo, analiza la relación entre el empresariado industrial argentino y el gobierno en los orígenes del MERCOSUR, específicamente en el período de negociación y firma del Acta de Buenos Aires (1990). El autor describe el contexto histórico de aquel entonces, la política de Menem y la vinculación con Brasil bajo un “regionalismo abierto” (p.201). Gran parte de su redacción la destina a explayarse en el conflicto que lo anterior suscitó con el empresariado industrial local, especialmente con el azucarero, que veía perjudicados sus intereses. Allí describe la capacidad de lobby del sector, que concluyó con renegociaciones y exenciones de aranceles, mostrando la importancia de los actores locales en un juego de doble nivel.

La compilación continúa con el análisis de Noemí Brenta sobre la política de endeudamiento llevada adelante por el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), la cual se caracterizó por la presencia de apertura de importaciones, quita de reembolsos, aumento de operaciones en moneda extranjera, aumento del tipo de cambio, devaluación, inflación, aumento significativo de la deuda pública y fuga de capitales, en 95,6 millones de dólares y 86 mil millones respectivamente (p.258). En cuanto a la composición de la deuda y sus fuentes de financiamiento, la autora divide a esta política de endeudamiento en cuatro etapas bien marcadas, las cuales acompaña con datos duros, tablas y gráficos de distintas fuentes que complementan los argumentos de la autora y ayudan a tener una noción de la magnitud de las medidas adoptadas.

Luego Rubén Laufer, en el octavo capítulo, la naturaleza de las relaciones estratégicas de los países de Latinoamérica con China y sus implicancias en la concreción de programas de desarrollo industrial y diversificación productiva por parte del primer grupo. Primero, identifica la profundización de las relaciones comerciales sino-latinoamericanas en los últimos años, analizando el papel de China en la región como socio comercial, inversor, fuente de financiamiento y préstamos para proyectos de infraestructura. Señala los pros y los contras de esa vinculación y es muy crítico, alertando sobre un proceso de desindustrialización y reprimarización de las economías latinoamericanas, que provoca concentración monopólica, vulnerabilidad financiera y desviaciones de inversiones de la producción industrial hacia producciones primarias o al

mercado especulativo (p.273). Acompaña este argumento con una serie de ejemplos de financiamiento chino en distintos países latinoamericanos, en los cuales el dinero desembolsado regresaba a China mediante las empresas intervinientes de bandera que estaban establecidas por contrato, pero la deuda permanecía para los Estados latinoamericanos, con poca o nula conexión con empresas locales y sin transferencia de tecnología. Para concluir, el autor especula sobre la posibilidad de incluir a Latinoamérica dentro de la Franja y la Ruta, lo que podría ocasionar aún más tensiones con los Estados Unidos y fricciones dentro de la región.

En el noveno capítulo, Luiz Augusto Estrella Faria propone entender el contexto actual que vive Brasil en materia de definición de política exterior a la luz de las luchas de clases internas que se han suscitado en el país a lo largo de la historia. Para ello, el autor analiza la política exterior brasileña desde 1936, año de la visita de Franklin D. Roosevelt a territorio brasileño, y demuestra la puja interna sobre la inserción internacional de Brasil, junto a las oscilaciones entre dependencia y autonomía, en donde se han manifestado los intereses de poder y la adhesión a un determinado modelo económico internacional.

Así, por ejemplo, Faria menciona cómo, desde el gobierno de Fernando Collor de Mello hasta el de Fernando Enrique Cardozo (1990-2002), se consolidó una nueva hegemonía en Brasil: la financiera, que obtenía sus ganancias a través de la renta. Esto coincidió con el periodo de implementación de políticas neoliberales y el alineamiento con Estados Unidos, en donde –destaca el autor– la política de defensa brasileña quedó relegada a causa de la globalización y la desaparición de la Unión Soviética (p.307).

El ascenso de Lula da Silva al poder en 2003 modifica el tablero y pone en jaque a la clase dominante, manteniendo, en un periodo de 13 años, las políticas de redistribución de la renta hacia las clases más desfavorecidas, la posición internacional activa en temas de agenda y el liderazgo en la región junto con la definición de una nueva política de defensa. ¿Cómo reaccionó la clase dominante frente al ascenso social? ¿Cómo se explica este nuevo periodo neoliberal en Brasil luego de 13 años de gobierno por parte del Partido de los Trabajadores? Las respuestas las brinda el autor y en sus argumentos se encuentran la destitución de Dilma Rousseff en 2016 y la candidatura de Jair Bolsonaro en 2018.

Por su parte, Andres Musacchio, en su capítulo titulado *¿Instrumentos para el desarrollo o inserción internacional regulada?* Algunos apuntes para entender el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, enfatiza en aportar precisiones sobre el impacto de los Tratados de Libre Comercio (TLC) en las decisiones de política económica, en especial, indaga sobre el acuerdo Unión Europea- Mercosur. En su desarrollo, vincula a los TLC como otro de los mecanismos del modelo neoliberal para profundizar las asimetrías entre los Estados y disminuir y/o limitar las funciones del Estado en cuanto a regulación y financiación.

El acuerdo Unión Europea-Mercosur comenzó a negociarse a fines de la década del 90. Los cambios en el Sistema Internacional y la presencia de China en la región fueron algunas de las causas para retomar el acuerdo. El autor expone argumentos que dan cuenta de cómo el acuerdo puede profundizar la brecha en cuanto a desarrollo productivo y científico-tecnológico existente entre las dos regiones. Además, menciona cuáles son los puntos sensibles del acuerdo y las concesiones que podrían realizar los países miembros del Mercosur, en donde, se resaltan las consecuencias ambientales de un modelo extractivista.

Fue en 2019, durante el gobierno de Mauricio Macri, cuando se anunció el cierre de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur. Al respecto, Leandro Morgenfeld, en el noveno capítulo, aborda la política exterior aperturista durante el gobierno de Macri y la reacción de los movimientos sociales. Allí Morgenfeld se centró en indagar tres acontecimientos, considerados hitos por la administración de Macri, a saber: la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cumbre del G20 y el acuerdo Mercosur-Unión Europea, y la respuesta que tuvo por parte de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.

Las decisiones del gobierno de la alianza Cambiemos sobre la inserción internacional de Argentina y el acercamiento a Washington tuvo diferentes manifestaciones en su contra, al considerarlos perjudiciales para la población argentina, en contraposición a la postura del gobierno de mostrar su política como un éxito. Uno de los eventos de mayor trascendencia fue la cumbre del G20 en noviembre de 2018, como menciona el autor, que coincidió con la Cumbre de los Pueblos, en el marco de la Semana de la Acción Global Fuera

G20-FMI. En ella, se planteó una agenda diferente, atendiendo, por ejemplo, las problemáticas del modelo de desarrollo y el cambio climático (p. 388).

El último texto corresponde a Carlos Eduardo Vidigal, bajo el título *Alinhamento ou submissão? As relações Brasil-Estados Unidos sob Bolsonaro*, en cuyo desarrollo aborda las decisiones tomadas desde Itamaraty durante los dos primeros años del gobierno de Jair Bolsonaro. En él se destaca el alineamiento automático con los intereses de Estados Unidos en la región como nunca antes en la historia brasileña. Al respecto, hace alusión a la posición adoptada por José Maria da Silva Paranhos Jr. (1902-1912), en la que destaca mantener relaciones con Estados Unidos sin disminuir la soberanía y la autonomía de acción en los asuntos internacionales (p. 412).

El vínculo entre Donald Trump, expresidente estadounidense, y Bolsonaro, cristalizó la política exterior brasileña favorable a Washington, manifiesta en temas como la crisis política en Venezuela y el alejamiento de China, para limitar la creciente influencia del país asiático en la región. En el marco de este alineamiento sin precedentes, ¿qué consecuencias tiene al interior de la sociedad brasileña? ¿Cómo pueden manifestarse los intereses de Brasil y de su sociedad en la arena internacional? Vidigal exhibe los ejemplos que muestra esta nueva orientación de la política exterior y advierte sobre los riesgos futuros para Brasil y su desarrollo.

Al ser una compilación que nuclea a varios autores, tenemos la oportunidad de hacer un recorrido por diferentes temas y ópticas. En el capítulo sexto, si bien el autor hace un recorte del tema en el cual se explaya en otra publicación, habría sido aún más interesante si se aplicaran algunas de las teorías multinivel mencionadas en el capítulo 2 del primer apartado al caso concreto; y, en el capítulo séptimo, se observa el conocimiento profundo que tiene la autora sobre la temática de estudio, aunque hay calificativos y juicios de valor en el cuerpo del trabajo que podrían fácilmente incluirse en la conclusión del texto, así como sumar fuentes o un análisis del discurso al hablar sobre declaraciones de funcionarios, para que tengan la misma solidez con las que presenta sus datos fácticos.

A partir de lo expuesto podemos afirmar que este volumen es un sustancial aporte al campo de las relaciones internacionales en la región. Por medio de la combinación entre síntesis teórica y análisis de casos concretos desde una perspectiva histórica, el libro se aboca al estudio de los nexos entre la dinámica y el conflicto interno; y las relaciones internacionales y la injerencia de las grandes potencias predominantes del sistema internacional, lo cual al día de hoy sigue siendo una importante vacancia en las producciones académicas del área.