

A stylized map of South America in light teal and white, serving as the background for the text.

CARI / ASUNTOS GLOBALES

Número 1
Diciembre 2024

Potencias Medias

**Liderazgo periférico vs. potencia
media: Argentina frente a los desafíos
del presente siglo**

Juan Battaleme

Liderazgo periférico vs. potencia media: Argentina frente a los desafíos del presente siglo



Juan Battaleme

Secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa del Ministerio de Defensa. Ex secretario académico del CARI. Profesional en el campo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, con formación en temas de defensa, seguridad internacional, política internacional y políticas en el ciberespacio. Miembro del International Institute for Strategic Studies (IISS), profesor en Relaciones Internacionales (UBA, UCEMA, UADE y Austral). Exdirector de la maestría en Defensa Nacional y exdirector de la carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). Investigador de la ESG, becario Fulbright (EE. UU.), becario Chevening (RUGB), becario de la National Defense University (EE. UU.). Autor de artículos sobre política internacional y seguridad internacional. Columnista en medios nacionales e internacionales. Profesor de la Escuela de Guerra Naval y Aérea. Correo de contacto: battaleme@yahoo.com.ar

En 1973 el presidente Juan Domingo Perón lanzó un programa económico, que no llegaría a concretarse, conocido como “Argentina Potencia”, el cual se sumaría a una serie de mitos populares que, durante fines del siglo XIX y principios del siglo XX, señalan la condición de potencia del país. Se suele repetir, tanto en el debate político como académico, la condición de “potencia emergente” de Argentina, asociándola con un distinto conjunto de actores de relevancia internacional como lo representan los BRICS.

Aun cuando dispone de capacidades materiales de poder evidentes que lo habilitan a tener una presencia efectiva en determinados espacios multilaterales, el país no puede ser considerado una potencia emergente en términos estructurales, tampoco un poder regional, como es definido por Barry Buzan (2004), aunque tiene la capacidad de ejercer cierto liderazgo nominativo como actor periférico, producto de sus recursos materiales y de su prestigio en determinadas áreas.

Como resultado de la posición estructural de Argentina, de manera frecuente, en los circuitos políticos y académicos, se produce la discusión sobre el alcance de su poder y el rol que el país debería desempeñar, al igual que sobre la forma en la que debería interactuar con otros poderes regionales o grandes poderes. Si bien existe una creciente percepción de que ha perdido cierta dominancia en lo

que hace al ejercicio de sus capacidades de poder efectivas y a la manera en la que puede actuar de forma asertiva en el mundo, hay un creciente consenso en torno a que, desarrollando una estrategia nacional coherente, puede desplegar cierto grado de liderazgo político en determinados asuntos regionales y globales (Beattie, 2009).

La categoría “potencia media” es frecuentemente utilizada para referirse a la Argentina y su accionar en el plano internacional, como consecuencia de que existen condiciones “objetivas”: 1) el relativamente alto grado de involucramiento en regímenes internacionales, tanto en su construcción como en la evolución de la agenda; 2) las capacidades materiales existentes en su stock de atributos tangibles: tamaño territorial, economía, disponibilidad de recursos industriales o materias primas, poder militar, entre otras; 3) grupos de pertenencia que forman parte del entramado regulatorio del sistema internacional, como el G20.

Sin embargo, mientras estas son útiles para caracterizar determinados actores que hoy detentan la condición de potencias emergentes —Turquía, Australia, Canadá, entre otros—, su aplicación a la Argentina bien puede ser cuestionada. Su uso, principalmente, solidifica un mito, pero no refleja la realidad internacional del país.

Argentina, si fuera una potencia media, podría hacer uso de sus condiciones materiales para defender efectivamente (tanto por la vía directa como por aquellas que podemos considerar indirectas) los intereses que valora como primordiales y que, de alguna forma, percibe que están o pueden estar eventualmente amenazados. Asimismo, y desde el punto de vista de las condiciones no materiales o de su capacidad de atracción, Argentina no está en condiciones de construir una coalición de peso para defender sus intereses a partir de una percepción compartida de sus posiciones en materia de política exterior.

Sin embargo, ejerce un liderazgo en temas que pueden ser percibidos de interés a un grupo determinado de países, asumiendo las posibilidades que brinda la llamada “oportunidad de voz” que brindan las instituciones internacionales (Ikenberry, 2001). Ser una potencia media conlleva ejercer algún tipo de liderazgo en temas de su interés, mientras que ejercer un liderazgo en un área de cuestión determinada no implica ser una potencia media.

Argentina negocia con distintos actores estatales, de mayor o menor magnitud, puntos de su agenda de interés, empleando estrategias que pueden asociarse con una condición estructural de potencia con resultados que, *a priori*, no pueden ser determinados. Al igual que sucede con el liderazgo, la estrategia que un país utiliza no necesariamente determina su condición de potencia media y emergente. Los resultados obtenidos, junto con las capacidades materiales, son los mejores indicadores para establecer la condición de potencia media.

Un país puede ser percibido como un actor regional de peso por terceros, sin embargo, cuando se enfrenta con otro actor de poder relativo mayor en un interés que ambos perciben central y contrapuesto, los terceros ponderan su interés en función de aquel que tiene mayor peso estructural, intentando mantenerse lo más equidistantes posible del conflicto.

La frustración por el resultado obtenido por parte de aquel que se considera potencia media es evidente, como resultado de no poder afectar la conducta del rival más poderoso, por su condición material insuficiente y porque no puede traccionar una coalición afín a sus intereses.

Para ser considerado potencia media emergente, es necesario tener presente un rasgo central del poder: la capacidad efectiva de ejercer algún tipo de coerción en defensa de los propios intereses y, al mismo tiempo, hacer que otros actores se sumen activamente a sus requerimientos, ya que, de no hacerlo, sus intereses como tercera parte se verían lesionados. Puestos a optar, lo harán por aquel considerado potencia media, más si comparten un espacio regional, aun cuando la perspectiva actual de poder le resulte desfavorable a la potencia media emergente, ya que la ponderación de la elección se realiza en base al futuro que ese actor emergente tendrá en los asuntos regionales y/o globales. Así aparece cierta lógica de plegamiento, que Randall Schweller (1994) considera “ola del futuro”.

Si bien todo el sistema internacional funciona en base a reconocimientos que son ponderados de diversas formas, una potencia media emergente es especialmente vulnerable a dicho reconocimiento porque sus capacidades estructurales no son tan fuertes comparadas con las de otras potencias. Depende del reconocimiento de sus vecinos regionales para cerrar la brecha que tiene frente a los grandes poderes. Sin eso, la condición de potencia media queda en entredicho.

El presente trabajo no busca sumar una capa más en la discusión existente sobre la condición de potencia media, la cual suele señalarse como un concepto controvertido y discutido en la literatura de las Relaciones Internacionales (Cooper, Higgot y Nossal, 1993; Ravenhill, 1998; Öniş y Kutlay, 2017). Por el contrario, a partir de una serie de consideraciones sobre las llamadas potencias medias y, en especial, las potencias medias emergentes (Öniş y Kutlay 2017), busca establecer por qué Argentina no puede ser considerada en esa categoría. En un contexto internacional como el actual, el país puede ejercer un liderazgo constructivo y especializado en áreas de cuestión, a la vez que recrea las condiciones para poder incrementar ciertas capacidades que le permitan, eventualmente, ejercer la condición asertiva que requieren las potencias medias para ser consideradas como tales. Esta breve reflexión tiene como objeto explicar las diferencias existentes entre potencia media y un líder periférico, donde la primera condición incluye a la segunda, pero no al revés, lo que nos permite pensar una agenda en particular en el campo de la defensa, en el que se pueda ver el ejercicio de liderazgo periférico.

1. Potencia media emergente o líder periférico: definición de los conceptos

De un análisis rápido de la literatura acerca de la conceptualización de potencia media, tres afirmaciones pueden realizarse: 1) la literatura es amplia, y abarca diversos enfoques, desde materialistas (realismo y liberalismo) hasta reflectivistas (constructivistas y posmodernos); 2) no existe un consenso acerca de qué son y quiénes pueden ser considerados potencia media. No existe un listado único de integrantes en el cual la comunidad académica esté de acuerdo, ya que varía según

se agreguen o quiten indicadores; 3) la categoría suele solaparse con la condición de potencia regional, por lo tanto, existe además una línea difusa entre una potencia regional y una potencia media.

Desde el punto de vista analítico, las teorías sobre las potencias medias buscan primariamente dar respuesta al sentido e influencia que tienen países con determinadas capacidades materiales y roles que cumplir en materia de política exterior, lo que obliga a enlazar su condición material y las percepciones de sus élites acerca de su rol como variables intervinientes y la resultante de la política exterior, tal como lo plantea el realismo neoclásico (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009).

Genéricamente, podemos señalar que cada paradigma analítico tiene su propia concepción acerca de aquello que considera como potencia. En los enfoques diversos del realismo, en el que las capacidades materiales priman, aparecen dos vertientes. Una de ellas subsume la condición de potencia media a la de poder regional. La otra vertiente piensa a los poderes medios como *lesser powers* con relación a las potencias regionales, en especial, en aquellas regiones del mundo que son consideradas periféricas, como África, América Latina, Medio Oriente, el Sudeste Asiático y, con un grado mayor de discusión, otras regiones, como Europa Central y Oriental. Esto es a consecuencia de la concepción defensivo-posicionista que caracteriza al enfoque y por la lógica relacional que tiene la mirada material del poder (Grieco, 1997)

La perspectiva realista entiende que existen dos componentes relevantes al momento de pensar esta clasificación. Douch y Solomon (2014) señalan la importancia de tener presentes los aspectos relacionados con el tamaño de la economía, su prosperidad, el crecimiento en el largo plazo, junto con las capacidades militares. A ello suman la postura que asumen en materia de seguridad, ya que una característica común a todos es la tendencia a confiar en esquemas de seguridad cooperativos, optando por posiciones multilaterales, donde sus capacidades son esenciales en su propia defensa, a la vez que refuerzan la acción conjunta y combinada de varios países con intereses de seguridad compartidos. Sus aspiraciones y acciones ligadas a la multilateralidad no enmascaran una debilidad, por el contrario, representan una oportunidad para una sociedad efectiva donde son actores contribuyentes claros en el campo de la seguridad.

En este sentido, el gasto en defensa suele ser un indicador relevante y útil para quienes desean establecer una condición objetiva de potencia media. La inversión en defensa tiene una consecuencia estratégica: la permanencia de una posición estratégica defensiva junto con una operacional. Al mismo tiempo, debe articular su postura estratégica como país, conservando un mínimo aceptable de capacidades en sus tres fuerzas (aire, tierra y mar; *combat ready forces*), con cierta capacidad para proyectarlas y ser un aliado o miembro de una coalición útil (Douch y Solomon, 2017). Esa habilidad de estar desplegado con una fuerza significativa para los fines de la misión resulta relevante, ya que se entiende que refleja el carácter de accionista mayoritario.

Alejándonos de posiciones materiales estrictas, aparecen autores que combinan lo material con la pertenencia institucional a determinados grupos de referencia. Por ejemplo, el PBI per cápita suele ser un buen indicador, ya que permite tener

una idea de la prosperidad de la nación (Jordaan, 2003), siempre y cuando esté relacionado, además, con una determinada membresía a ciertas instituciones internacionales, como la OECD o el G20. Ese cruce entre lo material y lo social-institucional suele ser una referencia importante como potencia media, en especial, cuando se quiere trabajar de manera asociada la idea de emergente en términos de incidencia futura en el sistema internacional.

Andrew Cooper, Richard Higgot y Kim Nossal (1993) establecen que una potencia media puede ser categorizada a partir de los siguientes ítems: 1) su posición en la estructura de poder; 2) su ubicación geográfica; 3) las lógicas normativas institucionales, y 4) su comportamiento. Esta amplitud existente en la caracterización de potencias medias hace que países como Argentina puedan ser arbitrariamente catalogados de esta manera, aun cuando su registro es mixto, en el mejor de los casos.

Ya en posiciones liberales, las potencias medias son aquellas que, en su condición de democracias estables, inciden activamente en la agenda internacional a partir de la legitimidad que su diplomacia tiene en función de un accionar consistente con una serie de valores. Canadá suele ser el ejemplo de esta corriente, que enlaza su accionar internacional con sus atributos diplomáticos, su agenda internacionalista liberal, su apego a la ley internacional y un bajo registro en materia de dobles estándares en lo que a asuntos internacionales se refiere (Frisk, 2017).

Esta clasificación concibe la existencia de una potencia que posee limitadas capacidades materiales, pero amplias en materia de poder blando, lo cual es, en esencia, su “arma” para influir activamente en política (Downie y Larry, 2017). Suelen ser atractivas por su agenda. Es por ello que se las valora como actores que trabajan en términos de vinculación de cuestiones y en el establecimiento de agenda. En este sentido, tienen un rol que se centra en la catalización de determinadas iniciativas diplomáticas, o como facilitadores de estas iniciativas. Son brókeres de relaciones y poseen un capital político en función de su grado de institucionalización.

Ambas visiones son complementadas por los argumentos que esgrime el enfoque constructivista. Ser una potencia media implica una determinada identidad, por un lado, autopercebida, pero, al mismo tiempo, cierto grado de reconocimiento tanto por parte de actores menores en el sistema internacional como por grandes poderes. La formación de identidad se encuentra enlazada con los intereses que ella refleja. Una potencia media tiene intereses forjados por su propia interacción en el ambiente internacional. Representa un colectivo de países que difícilmente sean escuchados en determinadas áreas por los grandes poderes, a menos que intercedan directamente o sean capaces de construir una coalición de intereses sobre un tema específico, que capture la atención de un gran poder.

Cuando entramos en el terreno de este paradigma analítico, las percepciones juegan un rol, el *status* que se le confiere a dicho actor por su accionar se vuelve importante. Es la teoría de la identidad social (Welch Larson y Shevchenko, 2010), ya que se espera que una potencia media, en su condición de emergente, adopte

actitudes de movilidad social o de creatividad social¹ desarrollando políticas que sean aceptables para un determinado grupo, al cual quiere pertenecer, en este caso, el “club” de las potencias. Si bien no suele asociarse a las potencias medias una conducta de competencia social, no puede dejar de considerarse dicho aspecto eventualmente; aunque sus limitadas capacidades materiales actúen para que el empleo de este tipo de estrategia no sea el camino recomendado.

Los elementos identitarios que ayudan a conformar la retórica presentan cierta arbitrariedad conceptual y suelen ser cuestionados, pero al mismo tiempo se acepta que convergen en la mirada que se tiene acerca de las potencias medias. Este nivel de ambigüedad permite a naciones como Argentina aparecer caracterizadas como potencias medias emergentes o que, en el caso señalado, se la haya llegado a ubicar como un país parte del conglomerado BRIC (Brasil, Rusia, India y China) cuando, en la construcción de resistencia a las pautas de orden internacional establecida por EE. UU. junto con Sudáfrica, se intentaba darle una entidad mayor (BRICSA) al grupo de países del nuevo orden mundial.

Desde la escuela inglesa, en un uso ecléctico de todo lo señalado anteriormente, Martin Wight (1978) considera que los poderes medios son aquellos Estados secundarios de los grandes poderes, ya que, gracias a sus capacidades materiales y no materiales, en tiempos de paz, son buscados por los grandes poderes como aliados en determinadas agendas. En tiempos de guerra, enfrentarse a ellos supone un costo alto para el gran poder, por lo tanto, si no pueden contar con ellos, al menos mantienen su neutralidad en una contienda armada.

Sin embargo, la definición de Wight se superpone con la caracterización que hace Barry Buzan (2004) de los poderes regionales en su ya clásico modelo de configuración polar propuesto en su libro *The United States and the great powers: World politics in the twenty-first century*: 1 superpoder, 4 grandes poderes y un número no determinado de poderes regionales, 1 + 4 + X.

La clasificación que hace Buzan tiene el atractivo de su amplitud a nivel estructural, ya que establece tres categorías relativamente bien diferenciadas, que combinan elementos de poder duro y poder blando, y está basada en la idea de superpotencia, grandes poderes y, finalmente, poderes regionales. Para ello, trabaja con determinadas capacidades materiales, el proceso de identidad y el reconocimiento dispensado por los actores que lo circundan. Sin embargo, la fortaleza de Buzan a nivel estructural se transforma en una debilidad al momento de pensar potencias medias, porque analíticamente el poder regional y la potencia media quedan en el mismo conjunto de países.

Desde una perspectiva basada en el accionar, encontramos un aporte con mayor efectividad si queremos dimensionar una potencia media. Barry Buzan (2004) y Cameron Thies y Angguntari Sari (2018), al mirar el rol que se espera de los países considerados potencias, entienden que se puede generar algún tipo de separación

1 Para los autores, la teoría de la identidad social se encuentra directamente relacionada con el grupo de referencia. En este sentido, existen tres posibles estrategias de acción: la movilidad social, la competencia social, y la creatividad social. Cada una de ellas demanda determinadas acciones, que se traducen en un accionar de política exterior.

entre un poder regional y una potencia media. De la primera, se puede esperar mayor grado de asertividad que de la segunda.

En este sentido, señalan que los roles implican funciones que deben ser llevadas a cabo de acuerdo con las expectativas de otros Estados, por lo tanto, existe asociada al rol una expectativa del comportamiento esperado. Asimismo y dado que el rol es relacional, considerarse una potencia media excede a la propia concepción que el Estado tenga de su propio *status* (Thies y Sari, 2018, p. 399). Esta dinámica se aplica a toda la escala de poderes presentes en el sistema internacional, ya sean superpoderes, grandes poderes o poderes regionales, pero también podría aplicarse a una potencia media en todo el mundo.

Autores como Spiegel (1972) han decidido subdividir la categoría de potencia media, y establecieron la existencia de potencias medias “superiores” y potencias medias “inferiores”. Las primeras se relacionan con los postulados de Wight y Buzan de poderes regionales, mientras que las segundas serían actores carentes de algún componente de poder necesario para ser consideradas en la parte superior de la división. Esta caracterización permite sindicarse a un país como Argentina como potencia media inferior; sin embargo, con ese criterio, un país tan indefinido como Chile, que materialmente tiene elementos inferiores a la Argentina, también podría serlo².

Todos quienes trabajan la categoría de potencia media reconocen en algún punto de sus escritos la existencia de un trípode donde aparecen las capacidades materiales en relación con otros Estados, el *status* autopercebido y el *status* tal como es reconocido por otros. Argentina, como veremos en el caso de estudio en la próxima sección, solo cumple efectivamente uno de los tres criterios: el *status* autopercebido.

Si potencia media es una categoría engañosa, ¿por qué no pensar en hacer pasar la discusión por la condición de liderazgo en asuntos internacionales, la cual es más acorde a países como Argentina? El liderazgo es una acción derivada tanto de las capacidades como de otros factores alternativos, como las relaciones que un Estado tenga en una institución internacional, el planteamiento de temas de agenda, la posibilidad de actuar ensamblando coaliciones o, eventualmente, actuar en situaciones específicas, como puede ser la contribución determinada a la paz y a la seguridad internacional o a conformar cierto sentido de orden internacional, independientemente de si dichas acciones son parte de sus intereses vitales.

Toda potencia posee algún tipo de liderazgo basado en las capacidades materiales. Ese liderazgo puede, *de facto*, ser el de una potencia hegemónica, sin embargo, el liderazgo estructural (Ikenberry, 1996) no es el único. Se puede ejercer liderazgo sin ser una potencia, ya sea en función de un contexto determinado, independientemente de su posición estructural, o ya sea porque detenta una posición de prestigio, credibilidad e influencia que la hace atractiva para actuar en la consolidación de determinados temas de interés comunes a los participantes de dicha organización (Ikenberry, 1996). En este sentido podemos pensar en liderazgos institucio-

2 Ciertamente, Chile supera hoy en capacidades militares y preparación a la República Argentina, aunque esta, en volumen, sea mayor.

nales y liderazgos situacionales. Ambos permiten dar un rol y significar la política exterior de un país por fuera de sus capacidades materiales.

El liderazgo tiene dos expresiones, según Nye (2011) indica en su libro *Las cualidades del líder*. Estas se pueden traducir en ser pragmático, por un lado, y ético, por el otro. Las dos son trabajadas como tipos ideales, aunque ciertamente los países suelen expresar ambas en determinados contextos, y de forma combinada. Por un lado, se encuentra el liderazgo efectivo, el cual se basa en una acción balanceada entre los riesgos y las recompensas que supone una determinada visión, una eficiente asignación de recursos en función de las metas establecidas y, finalmente, cierta capacidad de concretar sus objetivos y los del grupo.

Por otro lado, se encuentra el liderazgo ético, el cual mira los valores involucrados en una determinada acción; la forma y la calidad de los recursos empleados en la acción que se desea realizar es importante y, finalmente, sus resultados son buenos para los objetivos del grupo y para terceros, que se pueden beneficiar de ellos.

Sostener un liderazgo depende menos de los atributos de poder que de la capacidad de llevar a un determinado grupo de afinidad a lograr ciertos objetivos. El mundo académico suele ver en el liderazgo ciertas condiciones de potencia o el arribo de un actor con la capacidad de imprimirle sus características al sistema internacional. Centrarse en esta característica es importante, porque pone la discusión en el primer lugar en la agenda que empuja a determinado líder, para después mirar los atributos. La discusión acerca de las potencias medias implica lo opuesto: discutir los atributos de quién para luego entender qué agenda.

Finalmente, un elemento inherente al liderazgo es la existencia de seguidores que asumen las políticas que impulsa un determinado líder como propias, lo que puede deberse a los siguientes motivos: 1) por un beneficio percibido; 2) por motivaciones específicas; y 3) por intereses de los seguidores (Jesse, Lobell, Press-Barnatham y Williams, 2012, p. 2).

También la resistencia a determinadas políticas suele ser una muestra de la aceptación de la condición de un actor en su liderazgo, independientemente de sus capacidades estructurales de poder. En este aspecto, el liderazgo cobra un sentido más profundo, ya que existe una razón variable por la cual un actor opta por seguir a un determinado Estado frente a otro en una situación específica, lo que da lugar a las preferencias que se ponen en juego al plegarse a un determinado actor.

Al respecto, podemos hacer consideraciones varias: 1) las percepciones sobre las amenazas que sobre él se ciernen producto de la elección que tome; 2) el grado de cooptación o coerción que el actor más poderoso de la contienda tenga en función del seguidor; 3) los valores que comparten unos y otros, o 4) el peso específico que tengan determinados *lobbies* en la política doméstica para decantar la balanza a favor de algún contendiente.

En este sentido, una potencia media genera en sus seguidores una serie de respuestas cuando decide ejecutar una determinada política, en función de su proximidad y de su peso estructural. La potencia media produce una percepción que va

en el rango de los beneficios de plegarse o los miedos de no hacerlo. La variación en la aproximación a uno de los dos extremos se relaciona con el grado de preocupación que dicha potencia genera sobre los intereses de aquellos que aparecen como seguidores de una determinada política. El rango es amplio, ya que pueden existir políticas de oposición, resistencia, neutralidad o, eventualmente, acomodamiento, y ellas tienen determinadas acciones asociadas, como pueden ser el balance duro, el balance blando, el rechazo ciego (*balking*), el chantaje, la neutralidad, el *binding*, el *bonding* y, eventualmente, el *bandwagoning*.

Por ejemplo, si tomamos un atributo de poder, Argentina ocupa actualmente la posición número 21 en relación con su producto bruto interno, mientras que, por su peso en el comercio mundial, está en la posición 44. En el Global Military Index, a Argentina se la considera en la posición 37; al mirar su tamaño territorial, es el octavo país del planeta; sin embargo, en población ocupa el lugar 31 y, en materia de desarrollo, la posición número 47. Y así podemos seguir señalando atributos materiales. Por su ubicación geográfica, es un actor destacado en relación con el Atlántico Sur y la Antártida, aunque su peso es sensiblemente menor si la comparamos con Brasil y el Reino Unido, actores que también tienen intereses en el mencionado espacio. En materia de atributos, Argentina tiene argumentos tanto para que se la considere como potencia media como para no serlo.

Es en relación con el comportamiento donde existe un mayor margen para argumentar a favor de una posición de potencia media, aunque también, cuando se trata de trazar los contornos de la definición, en el caso de Argentina, esta queda desdibujada, como veremos más adelante. Existe un común denominador en los diversos Gobiernos que han estado a cargo de la conducción de la política exterior Argentina, ya sean democracias o dictaduras, que los ha hecho percibirse como potencias medias. Esto se debe a que, en distintos momentos de su historia, han tenido un comportamiento de resistencia a potencias mayores, de plantear alternativas o discutir el orden internacional vigente y, en determinadas etapas, en especial en el siglo XX, algún tipo exitoso de bloqueo de políticas. Sin embargo, esa posibilidad hace tiempo que dejó de ser una realidad para Argentina.

Su autopercepción acerca del rol que juega en los asuntos internacionales, además de su propia noción de excepcionalidad, han contribuido a que el país asumiera posiciones contrarias a las de los grandes poderes, como por ejemplo el mantenimiento impertérrito de la neutralidad en la Segunda Guerra Mundial o la famosa tercera posición de Juan Domingo Perón, junto con un intento de construir una “internacional justicialista” que extendiera la influencia del modelo que planteaba Perón frente al esquema bipolar existente durante la Guerra Fría (Zanatta, 2013). Esta particular situación y las reacciones que EE. UU., como potencia regional, desplegó frente a determinadas políticas de Argentina ayudaron a cimentar internamente la idea de potencia media.

Sin embargo, si pensamos el rol de Argentina como articulador de intereses contrapuestos, este ha quedado disminuido, ya que sus mayores contribuciones en el campo regional siempre han sido mediante el uso de instituciones como la UNASUR, en el caso del rescate de la política secuestrada por las FARC, Ingrid Betancourt, junto con Brasil, Chile y Venezuela. O, en la actual crisis de legitimidad

política en Venezuela, Argentina ha sido un actor más en la coordinación de acciones con sus pares en el Grupo de Lima y ha presionado mediante la Organización de Estados Americanos, entre otras acciones. Sin embargo, no es percibido por las partes al interior del conflicto como un articulador desinteresado (*honest broker*), aunque ningún país en la región –ni tampoco extrarregional– es percibido por las partes de esa manera.

Es innegable que Argentina ha sido líder en determinadas agendas. Internacionalmente, el liderazgo toma forma en sus dimensiones material y carismática, aspectos esenciales al momento de construir coaliciones o ejercer influencia. El ámbito del derecho internacional suele ser donde se despliegan las mayores muestras de liderazgo, independientemente de las capacidades que quien impulsa determinados temas posea a nivel regional o global.

En este sentido, Argentina ejerció un liderazgo insoslayable en el campo del derecho internacional. En 1902, frente a una crisis internacional producto de una potencial invasión a Venezuela como consecuencia del intento de potencias europeas de cobrar sus deudas, el entonces canciller, Luis María Drago, comunicó a EE. UU. el rechazo a la intervención militar que Inglaterra, Alemania e Italia pensaban llevar a cabo en ese país a los efectos de cobrar las deudas contraídas. Ese posicionamiento negativo contribuyó a la discusión sobre el cobro de empréstitos por la vía militar, pero al mismo tiempo ayudó a reforzar la llamada Doctrina Monroe sobre el espacio latinoamericano. Cuatro años más tarde, en La Haya quedaba consagrada como una doctrina del derecho internacional, que fortaleció el principio de no intervención sobre uno de los postulados básicos del tercer artículo preliminar que estableció Kant en su libro *La paz perpetua*.

Otro buen ejemplo de liderazgo es el que se llevó a cabo en la Asamblea General de la ONU por la administración Fernández de Kirchner acerca de la reestructuración de bonos de deuda soberanos, en el marco de la disputa que tenía Argentina por las deudas impagas de 2001 a los tenedores de bonos en *default*, conocidos como fondos buitres. El Gobierno logró una importante victoria desde el punto de vista del derecho internacional, ya que consiguió que se aprobase la resolución por la cual, si una mayoría de actores acuerda y acepta la reestructuración propuesta por el deudor, los restantes deben aceptar dicho acuerdo y abstenerse de seguir litigando contra el deudor. Esta fue aprobada por 136 votos a favor, 41 abstenciones y 6 votos negativos (EE. UU., Israel, Canadá, Alemania, Reino Unido de Gran Bretaña y Japón) (UN General Assembly, 2015). La victoria diplomática, sin embargo, no sirvió para que Argentina pudiera negociar su propia deuda, pero sí generó doctrina de cara a futuras reestructuraciones a nivel global. Desde el punto de vista nacional, fue una victoria fútil.

En este sentido, Argentina puede ser considerada un líder periférico, antes que una potencia media. En determinados periodos de la historia, ha podido actuar no por sus condiciones materiales, sino por su capacidad de influir sobre determinados actores en circunstancias puntuales.

2. Argentina como líder, tal vez; potencia media, no

Una potencia media debe poder defender un interés propio de manera coercitiva y afectar el cálculo estratégico de actores regionales o, en su defecto, de aquel con el cual sostiene una disputa. Especialmente, debe tener la capacidad de actuar con cierto grado de unilateralidad cuando enfrenta determinados desafíos, con alguna probabilidad de éxito. El liderazgo periférico permite defender intereses específicos, pero desde una posición desde donde se construyan consensos operacionales, si es que lo logra enlazando intereses cruzados y haciendo uso de la sofisticación que demanda trabajar con base en las áreas de cuestión.

Domésticamente, ciertos sectores seguirán considerando a Argentina potencia media. Es inevitable que dichas consideraciones aparezcan en el mundo político y que estos sectores se vean aquí reflejados. Sin embargo, Argentina puede tomar la iniciativa en determinados temas, liderar, si se quiere, pero hace tiempo que ha perdido la condición de potencia. Materialmente, es un país debilitado, con recursos limitados, que ya no puede traccionar en pos de sí y más allá de las declaraciones a sus propios vecinos.

Ese liderazgo resulta compatible con el compromiso selectivo, el cual supone construir un accionar en el plano internacional a partir de cierta “humildad”, en función de las capacidades disponibles y la elección de los medios apropiados. La potencia media tiende a poner en juego sus percepciones en función de una condición aspiracional de potencia y a aceptar un uso más asertivo de las capacidades que entiende le resultan funcionales en su condición de potencia media.

El liderazgo periférico supone combinar intereses vitales y deseables, enlazando aquellos que son caros para la política, que tienen cierta aceptación en la comunidad internacional y que pueden ayudar a la construcción de legitimidad en otras agendas o en discusiones bilaterales.

Un ejemplo de ello es el apoyo que Argentina ha dado a Ucrania en la defensa de su territorio, aferrándose al principio de integridad territorial. Aun cuando se reconoce el grado de contingencia existente en materia de relaciones internacionales, en torno a principios como la autodeterminación o la integridad territorial, la decisión de acompañar a Ucrania en este sentido se hace en el sostenimiento de un principio sobre el cual se construye todo el caso en relación con los derechos soberanos de nuestro país sobre las islas.

En ese sentido, el rechazo a la invasión de Rusia a Ucrania no tiene que ver con Rusia en su condición de gran poder, sino que se relaciona con cómo su accionar lesiona un principio central para la Argentina en su propia discusión con el Reino Unido de Gran Bretaña en torno a la disputa soberana por las islas. Vincular ambas cuestiones en la discusión regional resulta importante, como sucedió en la llamada Declaración de Mendoza en la reciente Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas, que se realizó en octubre de 2024.

El liderazgo demanda convergencia de intereses, y Argentina se encuentra en una situación geográfica que le permite trabajar como puente o como constructor de convergencia, asumiendo temas de agenda en los cuales puede incidir en las dinámicas regionales, como es el proceso de construcción de capacidades integra-

das en materia de ciberdefensa o manejo de desastres. También sobre el resultado de la acción maliciosa de actores estatales o no estatales, o de factores externos estructurales, como los que representan en la actualidad los diversos desafíos climáticos.

El liderazgo también supone poder hacer uso de la llamada “oportunidad de voz”, que significa proponer temas y cuestiones que representan cierto grado de perspectiva regional a foros que, por defecto, se centran en situaciones similares, pero están abocados a otras regiones o plantean un orden de prioridades distinto.

Argentina retiene una condición de liderazgo en temas que son sensibles para la comunidad internacional, y esa condición puede traducirla de manera armoniosa en la consecución de sus intereses nacionales, como pueden ser las diversas reformas de modernización institucional y económicas, la lucha contra el terrorismo, los desafíos climáticos emergentes y su impacto en la producción y la emergencia en nuevos dilemas de seguridad.

Retener la condición de liderazgo le permite llevar a cabo políticas como las de socio global de la OTAN y que estas sean de interés para otros países de la región. Ahora bien, eso debería traducirse en prestigio y una mejora en su reputación, la cual podría traspasar a otros temas de agenda, que pueden implicar una prioridad o, en definitiva, en ser buscado por otros Estados que deseen amplificar su voz mediante una posición clara por parte de Argentina.

No obstante ello, cabe destacar que no existe un margen para actuar de manera coercitiva o asertiva, ya que sencillamente no tiene el peso estructural para actuar de esa manera. La unilateralidad quedaría reservada a cuestiones extremas, que serían del ámbito de un interés vital altamente comprometido, como podría ser la depredación de los recursos en el Atlántico sur o una agresión directa a su soberanía territorial, lo cual no le dejaría un margen en el cual no pudiera responder.

Ejercer el liderazgo es una situación compleja que demanda un grado de sofisticación en diversas burocracias en el Estado para actuar de manera articulada, en particular, cuando este no proviene de un accionar que pueda relacionarse con la posición estructural y depende más de los tópicos que puede promover y de su capacidad para enlazar la agenda.

Conclusión

Argentina suele ser percibida como un líder en su ejecución de política internacional al punto tal que se le “reclama” o solicita algún tipo de acompañamiento en temas específicos. Cuando no se posiciona en esa situación, su ausencia suele ser notada o, en su defecto, considerada como una anomalía o pérdida para quienes apuntan a sumarla como un instrumento a sus intereses y acciones.

Existe un largo camino para devenir en una potencia media; tal vez, como señala el presidente Javier Milei, en 2035 esto podría lograrse si el camino de transformación se transita de manera efectiva, se sostiene el rumbo trazado y se cometen pocos errores. Para ello, adaptarse a las condiciones internacionales existentes

resulta clave para cualquier administración que desea dejar un legado sostenible, como el ser potencia media.

Actualmente, es un líder y comienza a ejercer esta posición en el plano global en áreas específicas y, aunque puedan ser consideradas disruptivas y polémicas, ese liderazgo comienza a tener impactos en el posicionamiento externo de Argentina. El ejercicio de ese liderazgo puede llevar al país, eventualmente, a devenir en potencia media; solo el tiempo lo dirá.

Referencias

- Battaleme, J. (2016). Realismo periférico y dobles periferias: la Política de Seguridad Internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *POSTData:Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(1), pp. 11-42. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52247505001.pdf>
- Beattie, A. (2009, 23 de mayo). Argentina: The superpower that never was. *Financial Times* (En línea). <https://www.ft.com/content/778193e4-44d8-11de-82d6-00144feabdc0>
- Buzan, B. (2004). *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*. Polity.
- Cooper, A. F., Higgott, R. y Nossal, K. R. (1993). *Relocating Middle Powers: Australia and Canada*. UBC Press.
- Crawford, T. W. (2011). Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics. *International Security*, 35(4), pp. 155-189. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00036
- Douch, M. y Solomon, B. (2014). Middle Powers and The Demand for Military Expenditures. *Defence and Peace Economics*, 25(6), pp. 605-618. <https://doi.org/10.1080/10242694.2013.861652>
- Downie, C. y Larry, C. (2017). The role of the chair in informal international organisations: Australia's Group of Twenty presidency. *Australian Journal of International Affairs*, 71(6), pp. 678-693. <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1360839>
- Frisk, A. (2017, 7 de marzo). Canada named 2nd best country in the world... again, report finds. *Global News*. <https://globalnews.ca/news/3293192/canada-2nd-best-country-2017-world-rankings-survey/>
- Grieco, J. (1997). Realist International Theory and the Study of World Politics. En M. Doyle y J. G. Ikenberry (Eds.), *New Thinking in International Relations Theory*, pp.163-201. Westview Press.
- Hidayatullah, N. L. (2017). Classifying Middle Powers based on their Regional and Multilateral Roles: Differentiating Middle Power Enforcers, Assemblers and Advocators. *Atlantic Press*, 143, pp. 113-117. <https://doi.org/10.2991/uicosp-17.2017.32>
- Ikenberry, J. G. (1996). The Future of International Leadership. *Political Science Quarterly*, 111(3), pp. 385-402. <https://doi.org/10.2307/2151968>
- Ikenberry, J. G. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton University Press.
- Jesse, N. G., Lobell, S. E., Press-Barnathan, G. y Williams, K. P. (2012). 1. The leader can't lead when the followers won't follow: The Limitations of Hegemony. En K. P. Williams, S. E. Lobell y N. G. Jesse (Eds.), *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary States Support, Follow, or Challenge*, pp. 1-30. Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804781107-003>

Jordaan, E. (2003). The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. *Politikon*, 30(1), pp. 165–181. <https://doi.org/10.1080/0258934032000147282>

Lang, E. (2019). Searching for a Middle-Power role in a New World Order. Canadian Global Affairs Institute. https://www.cgai.ca/searching_for_a_middle_power_role_in_a_new_world_order

Lanús, J. A. (2001). *Aquel Apogeo: La Política Internacional Argentina 1910-1939*. Emecé.

Lapp, N. D. (2012). Resistance is futile. En P. W. Kristen, E. S. Lobell y G. J. Neal (Eds.), *Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary states support, follow or challenge*, pp. 145-160. Stanford University press.

Lobell, S., Ripsman, N. y Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical Realism the State and Foreign Policy*. Cambridge University Press.

Nye, J. (2011). *Las cualidades del líder*. Paidós.

Öniş, Z. y Kutlay, M. (2017). The dynamics of emerging middle-power influence in regional and global governance: the paradoxical case of Turkey. *Australian Journal of International Affairs*, 71(2), pp. 164-183. <https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1183586>

Ravenhill, J. (1998). Cycles of middle power activism: Constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies. *Australian Journal of International Affairs*, 52(3), pp. 309-327. <https://doi.org/10.1080/10357719808445259>

Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19(1), pp. 72-107. <https://doi.org/10.2307/2539149>

Schweller, R. L. (2011). Emerging Powers in an Age of Disorder. *Global Governance*, 17(3), pp. 285-297. <https://doi.org/10.1163/19426720-01703002>

Spiegel, S. L. (1972). *Dominance and Diversity: The International Hierarchy*. Little; Brown.

Thies, C. G. y Sari, A. C. (2018). A Role theory approach to middle powers: Making sense of Indonesia's place in the International System. *Contemporary Southeast Asia*, 40(3), pp. 397-421. <https://www.jstor.org/stable/26545301>

UN General Assembly (2015, 10 de septiembre). A/RES/69/319. Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes : resolution / adopted by the General Assembly. Biblioteca Digital Naciones Unidas. <https://digitallibrary.un.org/record/820120>

Welch Larson, D. y Shevchenko, A. (2010). Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy. *International Security*, 34(4), pp. 63-95. <https://doi.org/10.1162/isec.2010.34.4.63>

Wight, M. (1978). *Power Politics*. Royal Institute of International Affairs.

Williams, K., Lobell, S. y Neal, J. (2012). *Beyond Great Powers: Why Secondary States Support, Follow or Challenge*. Stanford University Press.

Zanatta, L. (2013). *La Internacional Justicialista. Auge y Ocaso de los sueños imperiales de Perón*. Sudamericana.