

Típo de documento: Tesis de Grado

Licenciatura en Estudios Internacionales

El mejor de los mundos posibles: percepciones de los policy-makers de la política exterior argentina sobre el sistema internacional

Autoría: Pellicer, Delfina

Año de defensa de la tesis: 2023

¿Cómo citar este trabajo?

Hegglin, M. (2023) "*El mejor de los mundos posibles: percepciones de los policy-makers de la política exterior argentina sobre el sistema internacional*". [Tesis de Grado. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12197>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Argentina (CC BY-NC-SA 4.0 AR)
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**El mejor de los mundos posibles: percepciones de los policy-makers de la
política exterior argentina sobre el sistema internacional**

Alumna: Delfina Pellicer

Tutor: Ezequiel Magnani

Julio, 2023

*A mis padres, que me abrieron todas las puertas que pudieron,
incluso las que se les cerraron a ellos,
A mi hermana Victoria, mi compañera de risas,
A mis tíos, que me recibieron en su casa con los brazos abiertos,
A mi tutor, por la paciencia y la consideración,
A mis amistades de Tucumán,
hermanas que cuidaron mi corazón como si fuera de oro,
A las hermanas que encontré en Buenos Aires,
que me hicieron sentir en casa,
A Aldana, el ángel que vino a endulzar mi vida con el amor que tanto deseaba*

Resumen

Este trabajo consiste en un análisis cualitativo sobre las percepciones que los policy makers de la política exterior argentina tienen sobre el sistema internacional, incluyendo la interpretación de la posición relativa de Argentina dentro de ese orden internacional percibido. Primero se identificaron los actores considerados como relevantes para el proceso de diseño e implementación de la PEA, y luego se conformó una categorización de acuerdo a la polaridad y polarización del sistema internacional. A partir de eso, se recogió información del período correspondiente a los años 2019 a 2023. Los resultados estimativos de esta investigación parecieran indicar que existen diferencias sustanciales entre las percepciones de los diferentes actores relevantes de la política exterior argentina, tanto sobre el entorno como sobre los límites de acción política autónoma disponibles, dadas las restricciones del contexto internacional.

Contenido

1. Introducción: El mundo en el que hay que pensar	3
2. Preguntas de investigación	5
3. Hipótesis	5
4. Justificación	6
5. Estado del Arte	7
Lecturas argentinas sobre el sistema internacional a lo largo de los años	7
6. Marco teórico	12
a. El Realismo Neoclásico: una mirada sobre la Política Exterior	12
b. La Política Exterior Argentina y sus principales actores	13
7. Selección del método de observación y operacionalización	22
8. Entender el mundo en el que vivimos, las diferencias en las percepciones de los policy-makers de la política exterior argentina sobre el sistema internacional	23
A. “Solo me falta que los marcianos bajen a la Argentina”: ¿y si el contexto no acompaña las ambiciones presidenciales?	23
B. “Incorporarnos a este mundo siendo actores y no víctimas: las oportunidades y riesgos de una Argentina contra las cuerdas, según el Ministerio de Economía	29

C. Elevar la voz para que se escuche: la discreción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.....	35
9. Conclusión: y reflexiones finales: ¿cómo escapar del laberinto?.....	37
Bibliografía.....	40

1. Introducción: El mundo en el que hay que pensar

Si fuera posible elegir alguna palabra que pudiera describir o al menos englobar la situación del sistema internacional en la actualidad, sería “incertidumbre”. Habiendo transcurrido las dos primeras décadas del siglo XXI, se hace patente que nos encontramos ante un mundo desordenado y caótico, tal como señalan Actis y Creus (2021), con múltiples agendas, y dinámicas que reflejan ese gran grado de incertidumbre, sobre todo después de la pandemia de COVID-19. En el mismo sentido, el actual presidente argentino, Alberto Fernández, así lo ha señalado en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, declarando que la situación internacional, el “mundo” que nos ha tocado vivir dista de ser sencillo, al contrario, resulta sumamente complejo (Fernández, 2022).

Una de las principales fuentes de complejidad sería precisamente la reconfiguración del sistema internacional, a partir de un doble proceso que Actis y Creus (2021) describen como una difusión y transición del poder global, que podría en tela de juicio las bases del orden vigente y la definición de un liderazgo internacional. De manera similar, Roromme Chantal (2020) propone que resulta casi inevitable que el sistema internacional sufra modificaciones que correspondan a la repartición de poder material actual. Incluso, se señala que la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China (las principales potencias competidoras por el liderazgo internacional) estaría causando el surgimiento de una nueva etapa de bipolaridad en la estructura internacional, debido a la reducción de la asimetría de poder entre ambas potencias durante el momento unipolar posterior a la Guerra Fría (Suisheng, 2021). Cliff Kupchan (2021), de manera más pesimista, advierte que el incremento de la presión de estas dos potencias, en tanto polos claramente delineados, exigirá una

acomodación de intereses alrededor de cada uno, y el efecto sobre las instituciones que daban forma al Orden Liberal Internacional sería una creciente fragmentación.

Sin embargo, todavía no existe un consenso académico sobre qué tipo de escenario internacional pareciera estar a punto de emerger. Más allá de las dinámicas o tendencias que puedan identificarse, el resultado de este proceso todavía es desconocido. Es por ello que esta complejidad de coexistir con un orden internacional en transición, se vuelve un verdadero desafío para el resto de los estados y actores que interactúan en ese sistema. Sobre todo, para esos estados que ocupan posiciones intermedias y periféricas en el mismo, que deben definir y delinear sus estrategias de política exterior teniendo en cuenta la posición y el lugar que ocupan en ese proceso.

Particularmente, esta tarea de leer los acontecimientos, de interpretar lo que está sucediendo a nivel sistémico, recae con todo su peso en quienes se ocupan de tomar las decisiones respecto a la política exterior al interior de cada país. Aludiendo a un refrán popular, con el diario del lunes, es fácil determinar cuáles son las estrategias más acertadas o al menos, las menos peligrosas, dados determinados contextos. Mientras se desconozca el escenario que finalmente se dará, la carencia de una distancia temporal dificulta el discernimiento al momento de evaluar qué factores priorizar sobre otros, o cuáles tendencias o dinámicas prestarles más atención. Esta tarea de interpretación, a su vez, conlleva consideraciones sobre qué tipo de futuros se están proyectando, y cuál sería la situación propia particular en el mismo.

Es precisamente ese punto el interés de este trabajo en particular, que se centrará en esa percepción sobre este proceso de reconfiguración sistémica por parte de quienes se ocupan de la política exterior en la República Argentina.

Tal como propone (Drekonja, 1995) es necesario cuestionarse cuál es el valor estratégico del subcontinente. En el caso particular de Argentina, resulta interesante lo que señala acerca de renunciar parcialmente al desarrollo. Pareciera que varias veces, Latinoamérica habría quedado “presa” de los vaivenes económicos internacionales. Por ejemplo, en ese momento él señalaba, respecto al valor estratégico de la región, que la exportación de commodities habría perdido importancia, por lo que países latinoamericanos habrían visto la necesidad de forjar relaciones más cercanas y nuevas con la única potencia hegemónica de ese momento, Estados Unidos.

Difícilmente, aquel panorama pudiera compararse con el escenario configurado a partir de la crisis sanitaria mundial y el encarecimiento de los precios de las materias primas desde el estallido de la guerra con Ucrania. Entonces, combinando los aumentos de los costos de producción agrícola con los costos del consumo energéticos, el contexto era más favorable para los países productores y exportadores de hidrocarburos o de materias primas como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay o Uruguay.

2. Preguntas de investigación

Las preguntas de investigación de este trabajo se centran en la lectura que realizan los principales actores, los policy-makers de la política exterior argentina acerca de la realidad presente de este cambio sistémico. En primer lugar, ¿se trata de una lectura compartida por todos ellos, o existen diferentes y heterogéneas interpretaciones? ¿Cuál de los posibles órdenes internacionales está más presente en sus percepciones y expectativas?

Dicha lectura sobre el escenario internacional lleva a inspeccionar otros dos elementos que se derivan de ella: ¿cuál es su interpretación sobre la posición relativa que ocuparía Argentina dentro de ese orden que esperan? Y, ¿cuál es su proyección sobre el “margen de maniobra” disponible para el diseño e implementación de estrategias de políticas exterior en ese contexto?

3. Hipótesis

La hipótesis central de este trabajo sugiere que los principales actores de la Política Exterior Argentina no tendrían una visión homogénea sobre la reestructuración del sistema internacional. Es decir, no habría una opinión compartida y generalizada sobre el resultado de la actual configuración del sistema internacional entre los policy-makers. Esta lectura dispar sobre este proceso

conllevaría a la existencia de interpretaciones sustancialmente diferentes sobre la posición estructural que ocuparía Argentina en el mundo, y de los objetivos que debería perseguir en consecuencia, dentro de un determinado margen de maniobra disponible.

4. Justificación

De manera breve, el interés que puede suscitar esta investigación se desprende del contexto en el cual está siendo elaborada. Este período en particular está profundamente marcado por el proceso de transición hegemónica entre Estados Unidos y China, cuyo grado de conflictividad y resultado son desconocidos. En este sentido, la República Argentina, como el resto de los estados que conforman el sistema internacional, se encuentra en esta coyuntura crítica que obliga a sus gobernantes y funcionarios a analizar las tendencias del sistema y tratar de bosquejar los principios básicos que guiarían a estrategias de política exterior “exitosas” en el corto y mediano plazo.

En otras palabras, dado el dinamismo y la incertidumbre del periodo que se está transitando, es fundamental para la práctica de la política exterior que los decisores cuenten con un diagnóstico “riguroso” y una estrategia acorde a los desafíos que plantea el ambiente internacional (Tokatlian & Merke, 2014). Entonces, tal como mencionan Actis y Creus, “ (...) la clave radica en la comprensión del orden internacional y de las relaciones de poder imperantes para maximizar las oportunidades que ofrece el mundo y minimizar las amenazas” (Actis & Creus, 2021, p.33).

Por lo tanto, si bien no es el único factor determinante del diseño de una política exterior en tanto política pública, las concepciones (el diagnóstico) sobre el estado del mundo y la proyección sobre la evolución de sus dinámicas son las líneas de demarcación de las estrategias que se conciben como realizables y adecuadas.

Tal como ha sido señalado previamente por otros autores, Argentina ha sufrido en repetidas ocasiones las consecuencias de haber leído “incorrectamente” o al menos no haber prestado atención adecuadamente a las tendencias y variables sistémicas, tanto a nivel de poder material como en términos de poder blando. El ejemplo más paradigmático es el caso del aislamiento internacional argentino posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial a razón de su insistencia en la neutralidad (Escudé, 2012). En tiempos más recientes, la lectura que sobreestimó los efectos de

la crisis financiera del 2008 sobre la dinámica de la globalización financiera terminó afectando negativamente a la normalización de su vínculo con el sistema financiero internacional, que ya era complejo tras su default en el año 2001.

Por lo anteriormente mencionado, considero que es interesante y relevante estudiar cómo los principales actores para la política exterior argentina observan este proceso de transformación del orden internacional y cómo analizan el lugar de Argentina en el mismo.

5. Estado del Arte

Lecturas argentinas sobre el sistema internacional a lo largo de los años

Tal como menciona Doval, 2020, las percepciones, en algunos contextos particulares, pueden terminar jugando un rol central en las decisiones sobre políticas públicas: la manera en que los gobiernos o autoridades de turno perciben la realidad y el escenario donde están inmersos son decisivos en la elección de cursos de acción externos.

Por otro lado, Russell (2010), en su repaso por los principales hitos de la política exterior argentina hasta principios del siglo XXI, le da relevancia a cómo las elites políticas de ese momento analizaban el entorno en el que les tocaba planificar su estrategia de inserción, teniendo en cuenta el modelo de desarrollo que pretendían llevar adelante. Y en más de una ocasión, dichas percepciones tuvieron un peso significativo a la hora de moldear las políticas.

En la década de 1930, las divisiones y la ausencia de consenso en el oficialismo llevaron a que fuera más difícil establecer un nuevo proyecto hegemónico. Particularmente, en la Segunda Guerra Mundial, es posible identificar uno de los ejemplos más claros de la relevancia de esas percepciones sobre las decisiones de los policy-makers. Russell menciona que la recalcitrante neutralidad argentina, inicialmente no tan controversial, comenzó a tornarse un grave problema a partir de la entrada de EEUU en la guerra: la situación había cambiado, y se había vuelto una exigencia la ruptura con el Eje para la defensa del hemisferio. La resistencia del gobierno argentino y su defensa a ultranza de su derecho a la neutralidad derivó en un enfrentamiento con Estados Unidos,

y esto tuvo como consecuencia que el país quedara aislado internacionalmente, sumado a la imposición de un boicot económico que llegó hasta 1949.

Posteriormente, durante el gobierno peronista, el propio Perón estaba convencido de que se venía una Tercera Guerra Mundial, por lo que consideraba que había que protegerse y enfocarse en el desarrollo del mercado interno y el fortalecimiento de vínculos con América Latina.

A su vez, esta consideración sobre el sistema internacional llevó a la búsqueda de la autonomía nacional, lo que determinó el enfoque del país sobre el conflicto Este-Oeste: si bien no hubo equidistancia entre EEUU y la URSS, tampoco existió un plegamiento a los Estados Unidos en lo que respectaba a sus intereses. Además, el carácter semicerrado de la economía argentina permitió un margen de maniobra para restringir o incumplir las reglas de juego establecidas. Esta “tercera posición” peronista y las políticas independientes de gobiernos posteriores pretendieron favorecer la distensión entre los dos bloques, y encaminarse a la construcción de un orden global que diera más a los países que acabarían conformando el Sur global.

También, cabe mencionar otro episodio particular donde las percepciones fueron parte clave del proceso decisorio de quienes gobernaban Argentina en ese momento, la guerra de Malvinas. Respecto a ello, Russell lo considera como el caso más trágico de las desmesuras de la política exterior argentina, que se caracterizaron por una distancia entre las expectativas, pretensiones, compromisos de los gobernantes y la posición efectivamente asumida por el país. De manera general, el autor subraya que los gobiernos militares no llegaron a concebir una identidad latinoamericana de algún tipo para el país, que más bien el punto de identificación del “ser nacional” era un difuso concepto de Occidente. A su vez, su visión sobre la región estaba regida por los parámetros de las rivalidades territoriales, geopolíticas y preocupaciones por el equilibrio del poder. De cierta manera, se ignoró que el conflicto Este-Oeste fuese la principal línea de fractura del mundo y se comparó la lucha por la recuperación de las islas con las luchas independentistas de Argelia, India, Cuba y Vietnam.

No obstante, Schenoni, Braniff, & Battaglini (2021) proponen un punto de partida diferente para analizar las razones que condujeron a la Guerra de Malvinas en 1982, y si bien discrepan de las perspectivas que sugieren un grave error de cálculo por parte de la dictadura militar, incluyen en su argumento principal elementos del “framing” en el proceso decisorio. Es decir, el error de cálculo no sería una explicación del inicio del conflicto, ya que según los autores, las élites fueron

capaces de analizar y prever una respuesta británica proporcional a la invasión de las islas, y además eran conscientes de que, ante un eventual ataque, Estados Unidos se inclinaría naturalmente por Gran Bretaña.

De manera sucinta, basándose en la teoría prospectiva, los autores señalan que se estaban tomando decisiones en el presente a partir de un *status quo* anterior, no el de ese momento. Siguiendo este razonamiento, los líderes de los estados en declive tienden a tolerar más los riesgos y seguir adelante con estrategias posiblemente más costosas. En este caso, el declive material argentino condujo a grandes preocupaciones sobre el *status* y prestigio que se reflejaban en las interpretaciones de los militares. Asimismo, las pérdidas territoriales (materiales, objetivas) involucradas en disputas vigentes llevaron a ser interpretadas como afrentas a la posición regional de Argentina en el sistema.

Desde los años 60, se instaló y difundió una narrativa de una Argentina “desmembrada” por parte de estados extranjeros y países limítrofes, según la cual le correspondería más territorio del que realmente poseía, y las islas Malvinas estarían incluidas dentro de él. El declive relativo frente a sus competidores, sumado al cerrado proceso de toma de decisiones y ese sentimiento de pérdida instalado en la junta militar contribuyó a la aceptación de mayores riesgos, a planificar ofensivamente, lo que finalmente desembocó en el comienzo de la guerra.

Siguiendo en la línea temporal, tras el fin de la Guerra Fría, el mundo volvió a transformarse, ya que Estados Unidos había emergido como líder indiscutido de la coalición vencedora de la disputa, dando comienzo al llamado momento unipolar (Russell, 2010). Ante este nuevo escenario, los países de América Latina tuvieron que replantear su política exterior, y buscar nuevas formas de relacionarse con Washington. En ese sentido, (Russell, 2010) menciona que el gobierno argentino de Carlos Saúl Menem realizó una determinada lectura del pasado que inspiró su giro en política exterior, subrayando la necesidad de no equivocarse con las alianzas en momentos de transformación del orden político y económico internacional. Entonces, para la inserción internacional del país era importante aferrarse a la mano de una nación poderosa, y la política exterior debía tener un carácter comercial y económico, al servicio de los intereses materiales de los argentinos.

Teniendo en cuenta estas concepciones como punto de partida, durante la década de los 90' Estados Unidos pasó a ocupar un lugar central en la estrategia, al decidirse el plegamiento a

sus intereses estratégicos globales y regionales. La no equidistancia habría quedado obsoleta al no existir dos polos de poder en competencia. A su vez, la relación con América Latina pasa a tener un tono más económico que político, siendo que el foco principal estaba en era integrarse a la alianza occidental, tenerla como grupo de referencia y de ofrecer una mirada del mundo similar a la suya. Esto claramente marcaba una ruptura con el pasado y los ideales del peronismo histórico.

Acercándonos al período actual, Rochi, (2021) analiza las cosmovisiones de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (segundo mandato, 2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019) con el objetivo de observar cómo las lecturas que tuvieron sobre el sistema influenciaron a los principales vínculos externos del país. Considerando ideas de Puig, Rochi sostiene que la infravaloración de los márgenes reales de autonomía tiene un costo para la búsqueda del bienestar de la población.

A partir de esa premisa, encuentra que el segundo mandato de CFK tuvo una concepción negativa de la globalización y del vínculo con Estados Unidos, lo que llevó a emprender una política exterior autonomista y latinoamericanista, incluso acercándose a otros poderes extrarregionales, como Rusia y China. Particularmente, respecto a Estados Unidos la autora habla de un modelo de oposición limitada en lo que refiere al relacionamiento, que se gestó de acuerdo con la percepción que tuvo el gobierno sobre cómo debería ser la vinculación idónea con EEUU. En cuanto a los organismos multilaterales de crédito, se los veía como actores disruptivos funcionales a los intereses norteamericanos, por lo que eran responsables de la inestabilidad y malestar económico en el país. Rochi señala que esto permitiría la centralidad de la integración regional, ya que el Mercosur fue percibido como una herramienta clave para mejorar la posición argentina frente a las presiones externas.

Respecto a otras potencias extrarregionales, China y Rusia, se señala que el gobierno argentino percibió que era necesario encaminar las relaciones bilaterales con estos dos países para tratar de contrarrestar la influencia estadounidense. Dado que el contexto se tornó más restrictivo, debido a la baja de los precios de los commodities y tensiones en la relación con Washington, la administración de CFK percibió que el estrechamiento de los vínculos bilaterales sería propicio para la consecución de la autonomía nacional. En contra de esas expectativas, el vínculo con China no hizo más que reforzar el patrón de desarrollo basado en las materias primas, fortaleciendo una creciente dependencia argentina, dada la amplia brecha en la balanza comercial

Siguiendo en la línea temporal, Rochi destaca que en las elecciones de 2015 hubo un marcado énfasis en la agenda de la política exterior, y que desde ese momento se manifestaron las claras diferencias que tendría el gobierno posterior de Mauricio Macri: el vínculo con Estados Unidos (y la Unión Europea) debía recomponerse, terminando con el “aislamiento” de los últimos años, desideologizando a la política exterior argentina. Esto se resumía en la idea de “volver al mundo”, con la que se esperaba conseguir la meta de aumentar las exportaciones, obtener créditos a tasas bajas y recibir una “lluvia de inversiones”.

Sin embargo, Rochi encuentra que este concepto de apertura comercial-financiera como eje del reingreso al mundo acabó desentonando con las dinámicas mundiales en curso. Esto se debió a que una serie de cambios ocurridos en el plano político económico internacional, como la victoria de Donald Trump en Estados Unidos y la salida del Reino Unido de la Unión Europea, pusieron en jaque la narrativa ideológica de la globalización liberal. Esta lectura muy optimista respecto al funcionamiento del orden liberal internacional se vio reflejada en las expectativas sobre el G-20 organizado en Argentina en el año 2018, que fue percibido por el gobierno como la consolidación de ese proyecto de regreso al mundo. Por último, este autor remarca que estas *misperceptions* llevaron a una sobreestimación de los beneficios reales del evento, dado que finalmente no trajo como añadidura el ingreso de capitales productivos.

No obstante, esa lectura optimista habría estado acorde dentro a las expectativas regionales: tras la crisis de los gobiernos de izquierda y el retorno de gobiernos liberales o más conservadores, se difundió un cierto convencimiento alrededor de que el regionalismo abierto era el camino a seguir. De la misma manera que en el caso de la organización del G-20, la crisis de la globalización alteró el mapa de la integración regional y obligó al gobierno a poner mayor énfasis en la reactivación del Mercosur, dándole impulso a la iniciativa de acuerdo con la Unión Europea.

Finalmente, en la gestión del presidente Alberto Fernández, Treacy (2021) identifica que, desde el comienzo, se hicieron declaraciones en favor del multilateralismo, del fortalecimiento de la integración regional, y un abandono de un alineamiento con respecto a los intereses hemisféricos de Estados Unidos. A pesar de esto, de acuerdo con el autor, habría indicios de un cierto “pragmatismo” subyacente a la política exterior. Esto implicaría, a diferencia de lo señalado previamente, que existiría una disposición a mantener un vínculo más equilibrado con EEUU (signado por la necesidad de renegociar la deuda con el FMI) y al mismo tiempo, tener América Latina de nuevo

como un punto focal en las relaciones internacionales del país, siendo considerado el Mercosur como el proyecto regional más importante.

La inserción internacional de Argentina, al menos inicialmente para este gobierno peronista, sería planteada a partir de un bloque sólido que le pueda aportar competitividad, proyección y capacidad negociadora, aumentando su autonomía. Según Treacy, esta apuesta por la construcción de un multilateralismo pragmático tendría sus bases en algunos acontecimientos proyectados como indicios de restauración del funcionamiento de las instituciones multilaterales, como la importancia de la OMS en la gestión de la pandemia y el triunfo de Joe Biden en EEUU.

En línea con esta literatura que considera la importancia de las percepciones para el diseño de la política exterior y sus prioridades, la intención de este trabajo es contribuir a esos análisis concentrándose en el período presente, es decir, observando las percepciones de los policy-makers de la PEA en el período actual, no en un momento histórico posterior. En ese sentido, sería interesante observar si hay patrones de pensamientos dominantes y quizás ello podría dar pie a la continuación de esta serie de análisis sobre este aspecto en la política exterior argentina.

6. Marco teórico

a. El Realismo Neoclásico: una mirada sobre la Política Exterior

Tal como reconstruye Rose (1998), en la discusión académica sobre la política exterior, se ha señalado que ésta es influenciada por factores tanto internos como externos, por lo que no constituiría un “área autónoma”, que sólo tiene en cuenta elementos estructurales. Teniendo presente esto, el realismo neoclásico, considera variables externas e internas, sistematizando algunos aspectos del pensamiento realista clásico: la dirección y el alcance a la política exterior de los estados estaría determinados por el lugar que ocupen en el sistema internacional dadas sus capacidades de poder material relativo. Aunque el impacto de estas capacidades materiales no sea directo (debido a que las presiones sistémicas tienen que ser traducidas por variables intervinientes al nivel de unidad), pero sí dictarían los parámetros básicos de sus estrategias.

En este sentido, Rose destaca que las opciones de estrategias en la política exterior están diseñadas por líderes políticos y elites puntuales, por lo que sus percepciones sobre el poder relativo del país y sobre la distribución de poder a nivel sistémico son las que importan, no simplemente las cantidades relativas de recursos materiales disponibles país. Además, dichas presiones sistémicas no necesariamente dictan la manera exacta en la que debe comportarse un estado, por lo que nuevamente, recae sobre las elites gobernantes la tarea de seleccionar entre los cursos de acción disponibles.

A diferencia de otras ramas del pensamiento realista, para el realismo neoclásico) el mundo al que se enfrentarían los líderes de los estados es difícil de leer y mucho más confuso, por lo que los límites serían producto tanto de la esfera doméstica como de la internacional. Las decisiones que se tomen tendrían que ser consideradas cautelosamente, ponderando correctamente las oportunidades que ofrece el sistema. Sin embargo, en el largo plazo, los líderes o regímenes que fallen para responder apropiadamente a esos incentivos sistémicos podrían poner la seguridad (hasta la propia supervivencia) de su estado en grave peligro (Lobell et al, 2009).

Por otra parte, siguiendo esta línea de razonamiento, se podría considerar que no sólo debería responder a estos incentivos sistémicos, sino que los policy-makers se verían también compelidos a identificar con cierto grado de precisión la posición en la que se encuentra el estado en cuestión. En otras palabras, podrían acertar en identificar correctamente las características del sistema internacional en el que se encuentran, pero equivocarse respecto a la posición relativa de su país en el mismo, y, en consecuencia, respecto del margen de acción que tendrían para delinear sus estrategias de política exterior.

b. La Política Exterior Argentina y sus principales actores

A la hora de considerar a los actores e instituciones involucrados en el armado y ejecución de la política exterior, Merke y Tokatlian (2014) destacan que, dadas las características del sistema presidencial, las particularidades del federalismo argentino y el personalismo presente en la política nacional, hay un rol clave de los individuos (principalmente los presidentes) en la formulación y práctica de las relaciones internacionales. A esto se le suma el hecho de ser una política pública

que requiere escasa legislación, por lo cual es más fácil para quienes las conducen contar con un marco decisorio relativamente más pequeño, más desestructurado. En sí, el número de funcionarios involucrados en el diseño y la formulación de la PEA es relativamente bajo. Por lo tanto, las percepciones y lecturas sobre la estructura internacional serían más significativas en esta política pública particular.

Volviendo al primer punto señalado, Merke y Tokatlian enfatizan la centralidad del Poder Ejecutivo en este proceso, debido a los atributos consagrados constitucionalmente, (como la capacidad de firmar acuerdos internacionales) y a las reglas electorales argentinas, que permiten al presidente/a acordar una política exterior con sus pares de la coalición. Además, los autores remarcan que la discusión de la agenda internacional no tiene un alto nivel de rendimiento electoral, por lo que el Congreso funcionaría de manera más pasiva que activa, otorgando el consentimiento más que delineando los aspectos fundamentales. Lo mismo sucedería con las gobernaciones provinciales, no sería un área de negociación con el Ejecutivo Nacional. A raíz de ello, posee una alta capacidad de creación de agenda, con más participación en el proceso de toma de decisiones, y, por consiguiente, su estilo, creencias y su mirada internacional son cruciales para la práctica de la política exterior.

No obstante, si bien la investigación de este trabajo tendrá en consideración principalmente a la figura presidencial, cabe destacar que también existe otra agencia dentro de la composición del Poder Ejecutivo Nacional, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación. En el decreto n° 7/2019 que modificó la Ley de Ministerios (Boletín oficial de la República Argentina, 2019), se resolvió la creación de esta secretaría con el objetivo de asistir al presidente en la definición de prioridades estratégicas que se traduzcan en proyectos enfocados en el desarrollo nacional, así como orientar la participación en organismos internacionales. Por esta función descrita oficialmente, resulta de interés la información que pueda provenir de esta área dependiente directamente de la presidencia, aunque el foco no sea ella.

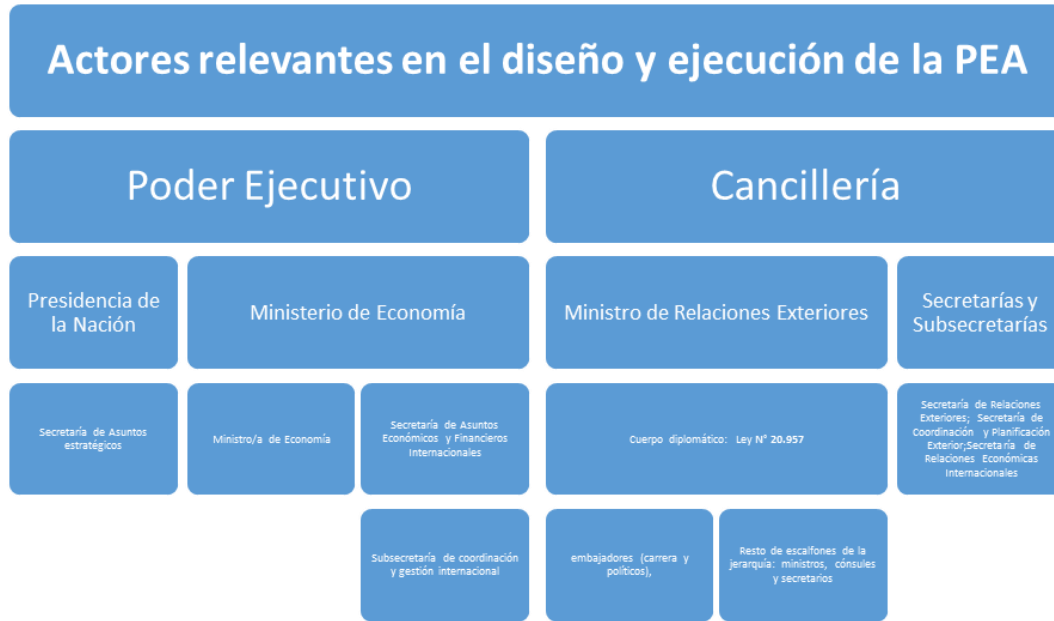
En segundo lugar, siendo que la Cancillería argentina (formalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) es la responsable de asistir al presidente en el diseño e implementación de la política exterior del país, y tal como describen los autores, lleva adelante tres funciones claves: reunir información, poner en marcha la maquinaria diplomática para representar y negociar los intereses argentinos, y mantener la memoria institucional de la política exterior. Entonces, por

su carácter de burocracia meritocrática y jerárquica, con funcionarios con mayor estabilidad y permanencia en sus cargos en comparación de otras áreas gubernamentales, la Cancillería tendría la capacidad de reubicar o ajustar aspectos de la política exterior a senderos más “convencionales” o tradicionales de la propia práctica pasada. Por todo lo anterior, para el curso de la investigación de este trabajo es fundamental considerarla de manera separada a la Presidencia de la Nación, a pesar de que el ministro de Relaciones Exteriores forme parte del gabinete presidencial.

En tercer lugar, el Ministerio de Economía ha llegado a rivalizar con Cancillería en el manejo de ciertos asuntos internacionales, como la política comercial, que antiguamente era competencia exclusiva de ésta última. Merke y Tokatlian atribuyen esto a la naturaleza cambiante del modelo económico doméstico, que con sus crisis y giros han impactado sobre las estrategias de inserción internacional del país. En ese sentido, el Ministerio de Economía, tendría su grado de influencia en el armado de las prioridades de la política exterior en conjunción con el presidente, que variaría de acuerdo a factores circunstanciales de la situación doméstica argentina y el contexto internacional que toca enfrentar a las coaliciones gobernantes.

Por último, más allá de la baja influencia del Poder Legislativo en el establecimiento de las prioridades de la política exterior, cabe mencionar que resulta llamativa la consolidación de la denominada la “diplomacia parlamentaria”, llevada adelante por la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Diplomacia Parlamentaria de la Cámara de Senadores. Si bien formalmente realizan actividades que en la práctica se vinculan con el ejercicio de las relaciones internacionales del país, no estarán en el foco de esta investigación.

A manera de resumen, para este trabajo se empleará el siguiente esquema de agencias e instituciones que participan en el proceso de la formulación de la política exterior:



c. Las lecturas de los mundos posibles

Para poder conceptualizar la estructuración del sistema internacional, es necesario contar con dimensiones definidas que permitan distinguir entre varios tipos de órdenes posibles. Rapkin, Thompson y Christopherson (1979), discutiendo precisamente sobre este problema de operacionalización, enfatizaron en diferenciar entre la distribución de poder en el sistema, (la polaridad), y la tendencia de los actores en agruparse alrededor de los estados más poderosos en el mismo (polarización).

La clasificación de la estructura del orden internacional exigiría observar, primeramente, la distribución de recursos materiales, entendidas en ese momento como capacidades militares de las potencias existentes. Aunque, estos tres autores también destacaron la importancia e influencia de los factores económicos la hora de definir el poder de los estados. Para ellos, el poder militar y el poder económico deberían ser considerados en conjunto, debido a que el primero requiere una base económica sólida para mantenerse en el tiempo, y a su vez, la prosperidad económica necesita estar respaldada por protección militar. Por lo tanto, a la hora de establecer el criterio sobre los polos, se tendrán en cuenta ambas dimensiones.

Entonces, los polos son una condición estructural del sistema producto de la repartición de poder relativo. Y, en segundo lugar, la polarización del sistema se refiere a la medida en que el conflicto se sitúa entre los bloques y la cooperación internacional se da en el interior de los mismos.

Con el fin de orientar el diseño de la metodología de investigación, se tomará como guía un cuadro realizado a partir de estos aportes, integrando esas dos dimensiones. Esto nos da como resultado nueve posibles “mundos” de acuerdo al criterio numérico de los polos (unipolar, bipolar, multipolar) y al grado de polarización del sistema. Cabe aclarar que los autores operacionalizan a la polarización a partir de un índice de “bipolarización”, es decir, tomando aplicando su valor de referencia (0,5) a aquella situación donde toda conflictividad y toda la cooperación ocurre dentro de los límites de los respectivos bloques.

No obstante, dado que se está planteando escenarios que asumen la existencia de un solo polo (unipolaridad) y múltiples polos, es necesario realizar un pequeño ajuste para adaptarlo a estos casos. Es decir, tomando como referencia a lo considerado por Buzan y Weaver (2003), la noción de polaridad no sólo tendría que centrarse en esa definición de “grandes potencias”, sino también debería incluir la forma de comportamiento del resto de los actores respecto a esa configuración de distribución de poder, es decir, cómo los demás los estados responden ante esa estructura del sistema. Combinando este criterio, con la noción de polarización, se hacen palpables diferentes variantes de multipolaridad y unipolaridad. Por ejemplo, una multipolaridad con pocos bloques con claras potencias regionales no tendría las mismas consecuencias e implicancias que una multipolaridad descentralizada sin bloques, y tampoco con una multipolaridad altamente polarizada, con un sistema de alianzas estratégicas ordenada en bloques y enfrentadas entre sí (Christensen & Snyder, 1990).

En tercer lugar, considerando el escenario que implique la prevalencia de una unipolaridad, las categorías serán construidas a partir de la propuesta de Prys (2018). Se tendrá en cuenta su definición adaptada de hegemonía, establecida como a un orden político con un hegemón que posee poder material relativo superior al resto de actores a nivel internacional, (o regional en un área geográficamente delimitada). El hegemón, además, no necesitaría ejercer fuerza para lograr que su cosmovisión y forma de pensar se volvieran dominantes.

En último lugar, dado que el comportamiento de los estados influye en estructuración del sistema, también resulta relevante incluir, dentro de cada una de las casillas, una descripción breve

sobre el funcionamiento de la economía internacional en cada escenario posible. Para este trabajo en particular, ello también atañe a la interpretación de la posición de Argentina dentro del sistema, porque afecta a la definición de los intereses a nivel internacional.

En resumen, en el siguiente cuadro se integrarán los tipos de bipolaridad identificados por Rapkin y Thompson junto a los diferentes variantes de multipolaridad y sus características correspondientes señalados por Garzón (2017), Christensen y Snyder (1990), y unipolaridad desarrollada por Prys (2018), con el fin de delinear más claramente cada uno de esos escenarios. En conclusión, en la medida de lo posible, se procurará intentar dilucidar si las percepciones manifiestas de los policy-makers de la PEA corresponden más o menos a alguno de las posibles configuraciones señaladas.

GRADOS DE POLARIZACIÓN DEL SI (+ a -)			
DIMENSIÓN DE POLARIDAD EN EL SI	Regio-polaridad	Multipolaridad “bipolarizada”	Multipolaridad descentralizada:
	Existencia de poderes regionales fuertes, que forman órdenes regionales cohesivos, ni proyección de poder afuera de la propia.	Presencia de múltiples polos (potencias): distribución multipolar de capacidades materiales, concentradas en las potencias más grandes.	Existencia de múltiples polos capaces de proyectar poder (sobre todo económico) en + de una región: potencias “grandes” e intermedias.
	Polos regionales rechazan la presencia de otros poderes extrarregionales en su espacio. Economía global: Podrían darse variantes de regionalismo económico fuer-	Creación de alianzas estratégicas opuestas/ bloques: la seguridad propia queda vinculada a la seguridad del resto de estados miembros del bloque (ejemplo: sistema de alianzas previo a Primera Guerra Mundial).	No hay agrupamiento alrededor de polos regionales. Nuevas economías emergentes que proyectan su poder en regiones distantes: la cooperación se da fuera de bloques regionales.

	<p>tes o profundos: no se presume tanta interacción entre diferentes regiones.</p> <p>Argentina: Mayor prioridad de proyectos de integración regional= afianzamiento de vínculos en la región (Cono Sur principalmente) Retorno del Mercosur al centro de prioridades. Posición podría ser reforzada a partir de ese vínculo, pero sin proyectar a otras regiones.</p>	<p>Podrían pretender proyectar internacionalmente su poder.</p> <p>Economía global: Retracción de proceso de globalización a gran escala. No habría interacciones económicas exclusivas entre los bloques de polos, pero sí una mayor presencia de barreras arancelarias.</p> <p>Argentina: Posición de estado secundario/ menor (dada sus capacidades relativas de poder) = oportunidades en la participación de alguna de las cadenas de alianzas. Riesgo asociado a un posible aumento de tensiones entre cada polo.</p>	<p>Economía global: Regionalismo abierto, donde potencias emergentes buscarían incrementar su participación en el mercado regional + utilizarla de manera más independiente, (atrayendo nuevos inversores, negociando acuerdos comerciales con contrapartes extrarregionales)</p> <p>Argentina: Podría proyectarse como posible potencia emergente = posibilidad de interactuar en nuevos mercados, con otras potencias extrarregionales.</p> <p>Mayor espacio de interacción fuera de mecanismos de integración regional</p>
--	--	---	---

Bipolaridad “Bipolarizada”

Existencia de dos polos claros en el sistema internacional.

Los estados se organizan alrededor de dos subsistemas o bloques organizados alrededor de sus líderes: tanto para objetivos defensivos como el funcionamiento de la economía en sí (comercio)

La conflictividad se mantiene entre los dos bloques y predomina la cooperación intra-bloque.

Economía global:

Interacciones económicas que se daría alrededor de cada polo/bloque. Presencia de mayores medidas proteccionistas respecto a países que no pertenecen al propio

Argentina:

Posición periférica acentuada = sistema internacional más restringido para entablar vínculos extrarregionales.

Bipolaridad con baja polarización

Existencia de dos polos en el sistema internacional.

Los comportamientos de los demás estados no estarían “bipolarizados”: no se agruparían de manera definida y clara alrededor de cada uno de los bloques.

Se mantienen mínimamente los vínculos con los líderes de los bloques y se mantiene mayor contacto entre diferentes bloques: la cooperación no se da exclusivamente al interior de los bloques y la conflictividad no se mantiene únicamente entre ellos.

Economía global:

Mayor posibilidad de establecer vínculos comerciales extra-polo/extra regionales: Argentina:

Podría pensarse como perteneciente a grupos “no alineados” = sistema internacional suficientemente abierto para darle mayor margen de acción + colabo-

			<p>rar con otras potencias intermedias en espacios de cooperación multilaterales</p>
	<p>Unipolaridad con hegemonía regional:</p> <p>Existencia de un polo, una gran potencia a nivel sistémico, que coexiste con otros hegemones de carácter regional.</p> <p>Estos proyectan su poder, sus preferencias y sus valores en su área geográficamente definida, por medio de incentivos materiales y no materiales (persuasión, recursos discursivos, sin uso de la fuerza).</p> <p>Se ocuparían de proveer bienes públicos regionales. El resto de los estados secundarios aceptarían esta situación dada la utilidad/ necesidad, y el reconocimiento de sus propias debilidades estructurales.</p> <p>Las potencias regionales se amoldarían a intereses estratégicos de gran importancia para el hegemon global.</p> <p>Economía global: ¿Globalización a nivel regional? ¿Globalización dirigida a partir de mecanismos creados por la</p>	<p>Unipolaridad “desafectada”:</p> <p>Hegemon de alcance global que tiene prioridades domésticas, acepta el empoderamiento de otros actores, y no se encarga de proveer ni bienes públicos ni privados.</p> <p>La potencia global no asume un rol de liderazgo predominante=> se concentra primordialmente en sus intereses estratégicos.</p> <p>Coexistencia con un entramado de cooperación internacional más debilitado por la falta de liderazgo.</p> <p>Economía global: Complejizada dada la falta de iniciativa de liderazgo. Posible aumento de medidas proteccionistas, mecanismos poco aceptados en materia de comercio internacional.</p> <p>Argentina:</p>	

		<p>principal potencia hegemónica? (prevalencia del libre comercio)</p> <p>Argentina:</p> <p>¿Estado secundario? ¿Potencia regional menor? A nivel regional, actuaría dentro de la órbita del hegemon regional (probablemente Brasil)</p>	<p>Posición periférica, destacar los vínculos con la potencia hegemónica, posibilidad de alineamiento en cuestiones estratégicas.</p> <p>Posibilidad de cooperación internacional limitada al funcionamiento de mecanismos multilaterales sin liderazgo=> ¿ventana de oportunidad?</p>
--	--	--	---

7. Selección del método de observación y operacionalización

Para la selección de la metodología de la investigación, se optó por emplear técnicas cualitativas, debido a que la accesibilidad de la información relevante es variable de acuerdo a los tipos de actores identificados en las secciones previas. A fin de observar con mayor minuciosidad los cambios y diferencias en las percepciones, se tomará como referencia el período de tiempo entre los años 2019-2023, que comprende a un gobierno argentino, la presidencia de Alberto Fernández. También, se definió como límite de recolección de los materiales, dada las circunstancias del calendario electoral de Argentina, el 15 de junio de 2023ⁱ.

Primeramente, se analizarán materiales de dominio público, como documentos, declaraciones, transcripciones, entre otros elementos, cuyo carácter no sea necesariamente institucional. También se contempla incluir entrevistas disponibles, que presentan un grado mayor de flexibilidad, en las que la persona entrevistada puede aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.

Como se ha mencionado previamente, el análisis cualitativo de los materiales seleccionados se realizará teniendo en cuenta el mapeo conceptual provisto en la sección anterior. Es necesario aclarar que, posiblemente, muchas de las percepciones recabadas a lo largo de esta investi-

gación presenten suficientes ambigüedades que no permitan clasificarlas claramente en las distintas casillas del mapeo realizado. En ese sentido, el objetivo sería encontrar características o patrones que se aproximen una cierta aproximación a esa clasificación.

8. Entender el mundo en el que vivimos, las diferencias en las percepciones de los policy-makers de la política exterior argentina sobre el sistema internacional

A. “Solo me falta que los marcianos bajen a la Argentina”: ¿y si el contexto no acompaña las ambiciones presidenciales?

De cierta manera, se podría pensar que la frase que mejor subsume los vaivenes del contexto político y económico internacional durante el período de la presidencia de Alberto Fernández (2023): “(...) si me hubieran ‘dicho elegí cuatro años para ser presidente’, estos no los elegía. No, fueron cuatro años terribles, es una suma: es la suma del fondo monetario, la deuda que dejó Macri el 54% de inflación (...), más la pandemia, más la guerra, más la sequía es demasiado.” O mejor sintetizado: “(...) solo me falta que los marcianos bajen a la Argentina” (Fernández, 2023).

La pregunta sobre cómo es la lectura sobre el escenario internacional está profundamente vinculada a un diagnóstico inicial de la situación, de los alrededores del “barco” de la Argentina: hay, evidentemente, una nueva reconfiguración internacional, que abre una gran ventana de oportunidades y que no debe ser desaprovechada.

Para el presidente de la Nación, incluso desde un inicio, el destino de la Argentina estaría lejos de ser el “supermercado” del mundo (actualizando la expresión del granero) sino a pasar a formar parte del grupo de países que exportan productos de valor agregado, a partir de una gran inversión en I + D. Sin embargo, al mismo tiempo, la misma persona vuelve al punto inicialmente señalado: “(...) y la verdad es que si me dabas a elegir hubiera elegido a que la Argentina nunca estuviera en deuda con el fondo y hubiera elegido nunca este tener que negociar con el fondo, pero es lo que me tocó, y eso no lo podía evitar (...)” (Fernández, 2023).

Esto se corresponde con lo que el mismo presidente señala como el “diagnóstico dual”, transversal a múltiples análisis sobre la situación del país: “a veces me da la impresión de que con la Argentina existe una suerte de diagnóstico dual, que es por un momento es terrible. 100% inflación, (...) menos poder adquisitivo, o sea esa creo que es la ecuación más complicada que hay. A mí me parece insoslayable, y al mismo tiempo hay como una serie de posibilidades latentes entre el litio, y el gas.” (Fernández, 2023).

Es más, este diagnóstico dual generalizado es hasta llamativo para el resto de los líderes y decisores, adoptando un comportamiento que describe como “casi bipolar”: pasando de la máxima alegría a la máxima depresión. En otras palabras, hay una puja constante entre un pronóstico esperanzador de oportunidades a futuro en el corto y mediano plazo, y una desazón por las restricciones existentes para influir en el contexto, producto de la crisis inflacionaria aguda. En ese sentido, el propio presidente, en su larga reflexión sobre el período en el que le tocó gobernar, afirma que es, directamente, una Argentina de potencialidades a explotar, es decir, que la situación “terrible” o turbulenta en la que se encuentra el país es transitoria, no definitiva. Argentina, si pudiera dar ese salto, esa subida en el escalafón de los ingresos, podría pensar en soluciones y acciones con mayor autonomía.

De fondo, es posible identificar que ese es uno de los puntos de discusión, ante una situación de estrangulamiento, lo mínimo y esencial, a sus ojos, sería poder recuperar la autonomía necesaria para poder establecer un camino de salida duradero. Además, señala una coincidencia con otro de los actores considerados en este trabajo, el ministerio de Economía: el FMI no debería marcar las pautas para poder llegar al equilibrio fiscal a largo plazo.

Por otro lado, volviendo a la percepción general del SI, cabe preguntar, ¿en qué globalización estaría pensando el presidente Fernández? Al contrario, según su diagnóstico, la globalización ha sufrido cambios significativos en su funcionamiento, por lo que nuevamente, la unificación de la región se vuelve una necesidad, dadas las carencias del sistema económico (Fernández, 2020). No obstante, esto no necesariamente implicaría “cerrarse” a la región.

Al contrario, el multilateralismo en el que piensa el presidente, al que denomina como “multilateralismo cooperativo”, existiría el suficiente espacio para que las potencias emergentes, (incluida Argentina), que busquen incrementar su participación en el mercado regional y extrarregional, buscando nuevos inversores y acuerdos comerciales con actores extrarregionales. Además,

en ese concepto estarían incluidos los principios de mantener la solución pacífica de las controversias, los derechos humanos, la defensa de la democracia y el cuidado del medio ambiente (Fernández, 2023)

En ese esquema, Alberto Fernández declaró que parte de los intereses “permanentes” del país consisten en mantener una relación estrecha y productiva con Brasil (Fernández, 2022). Según su perspectiva, el MERCOSUR seguiría siendo el puntapié inicial para justamente, promover el comercio extrarregional. Ese foco, por ejemplo, se haría visible durante la presidencia pro tempore de la CELAC, y el nuevo impulso otorgado a la UNASUR. Esto encajaría en pensar al país como una de las potencias “emergentes” (intermedias) capaz de proyectar poder fuera de su región principal. Pareciera que al menos, algunas de esas ambiciones iniciales pudieran obtener algunos triunfos.

En resumen, si bien la cooperación dentro del esquema del Mercosur es pensada como central para la persecución de esos objetivos, no habría necesariamente un agrupamiento alrededor de polos regionales. Es decir, tanto Argentina como las otras potencias emergentes de la región que conforman este mecanismo de integración regionales, tendrían ese espacio para actuar de manera más independiente. Encajaría, precisamente, con lo identificado como “regionalismo abierto”.

Por ello, es posible entender que el presidente de la Nación tenga una aspiración mucho más amplia, por decirlo de alguna manera, que las consecuencias restrictivas del entorno internacional estimularían: menciona nuevamente la idea de “retornar” al concierto de las naciones, leitmotiv de varias nuevas administraciones argentinas, incluyendo la de su predecesor, Mauricio Macri.

No obstante, en el caso particular de su presidencia, la participación en mecanismos multilaterales (no necesariamente hiper institucionalizados) no se piensa en términos de afinidades con algunos bloques de países y no con otros, al contrario, la presencia activa de Argentina en el G20, en el G7, coincide y coexiste con el pedido de incorporación a los BRICS (Fernández, 2023)

Dejando de lado el costado positivo del asunto, es necesario analizar específicamente cuáles y que peso tienen para el presidente los diversos condicionantes a los que se enfrenta la política exterior argentina. Además, hay que resaltar la cuestión cronológica de las “catástrofes” de los

condicionantes externos. Primero, la pandemia cuyas consecuencias en el tejido social fueron shockeantes, con una inflación cada vez más descontrolada y un aumento de la tasa de informalidad, el aumento de la proporción de la población debajo de la línea de pobreza, incluso en la formalidad (Natanson, 2023).

Después, cuando recién se terminaba de salir de esa tormenta, llegó la invasión rusa a Ucrania, y el estallido de la guerra, desatada tan sólo dos semanas después del encuentro de Alberto Fernández con su homólogo ruso, Vladimir Putin, quien supuestamente le aseguró que ello no iba a pasar. El aumento del precio de los alimentos y de la energía fue otro mazazo, que generó una disyuntiva, según sus propios términos, que puede resumirse en un orden de prioridades: ¿pagar o no el costo del aumento de la producción, incluso a costa de arriesgar la estabilidad?

Sin embargo, vuelve nuevamente la cara brillante de la moneda: ese aumento de demanda de alimentos y gas, esa búsqueda de proveedores alternativos a Ucrania y Rusia abre otra de las “ventanas de oportunidad”, porque nuestro país puede llegar a convertirse en uno de los beneficiados. Es más, ante un mundo que no sólo demanda energía, sino que reclama energías renovables Argentina tiene a su disposición unas importantes reservas de litio.

Y en un tono casi de tragicomedia, el presidente declara que cuando se pudo llegar a cumplir con alguna de las metas pautadas por el FMI, llegó la sequía, y ya era imposible no pensar “esto no me puede estar pasando a mí”(Fernández, 2023). Dicho fenómeno dio lugar a algunos de los peores registros en años, según el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) (2023).

De acuerdo con sus propias palabras, esta sequía generó un problema fiscal tan serio que dificultó, el ya agitado concepto de “pasar el año”. Para poder realizar esta hazaña, es necesario el apoyo de los organismos internacionales de crédito fondo monetario: el Banco Mundial, el FMI. Y esto significaría que Estados Unidos, el mayor accionista en este último organismo, “comprenda” y de cierta manera consiga como resultado decisiones favorables a nuestra situación. Y esto, de acuerdo a sus propias palabras, se relaciona al condicionante externo más grave, la deuda de Argentina con el FMI.

Sobre la deuda con el Fondo Monetario Internacional y la autonomía pretendida

Incluso más que una restricción generalizada a las políticas, Alberto Fernández entiende que la deuda con el FMI es un condicionamiento de largo plazo: el punto de partida de su lectura es la aceptación de que condicionará durante muchos años tanto a las políticas internas como a las estrategias de política exterior que se piensen como posibles y realizables. Es decir, todo paso que se dé en relación a la inserción de Argentina en el mundo se debe pensar a partir de que es una negociación constante, en la cual se necesitan puntos de apoyo, pero que fundamentalmente no va a desaparecer de la noche a la mañana.

En ese sentido, el objetivo de una Argentina contra las cuerdas sería conseguir la mejor negociación posible con el fondo, que permita que las condiciones “no nos condicionen” es decir, no limiten el desarrollo del país y los proyectos necesarios para encaminarlo.

Asimismo, ello se relaciona con el concepto de autonomía expresado en múltiples declaraciones del presidente: siendo que se trata de un Estado independiente, con derecho a vincularse con todos los países del mundo, de la manera que crea conveniente, no quiere quedar sujeto a restricciones en las definiciones de las estrategias de política exterior. No quiere que “nadie que me diga con quién me puedo con quién puedo hablar o con quién no puedo hablar” (Fernández, 2023). A modo de ejemplo, cita la ocasión de la reunión del G-20 del año 2022, cuando se propuso la expulsión de Rusia, se opuso terminantemente a ello, sin que ello significara una reivindicación del accionar del país en cuestión.

El punto central es haberse podido llegar a un acuerdo, el “mejor acuerdo posible”, la deuda realmente sostenible, dadas las circunstancias en que se encuentra Argentina. En otros términos, esto se traduciría en dos reglas (intereses nacionales estratégicos) primordiales: que no se le pida que pague no se puede pagar, y que toda deuda sea sostenible. Como corolario, podría agregársele que no comprometa el crecimiento económico.

Un detalle llamativo es la identificación de la negociación con el FMI con su propia persona, en carácter de presidente de la Nación Argentina y por ende de la autoridad máxima del Estado. Ante la pregunta retóricas “¿quién arregló la deuda con el Fondo? ¿quién consiguió las concesiones inéditas? Tal como explican Nemina y Zelicovich (2016), resulta complejo medir la influencia de un solo actor en particular, al que se le puede adjudicar casualidades entre su participación y en la negociación y el resultado alcanzado.

Sin embargo, tal como remarcan los autores previamente citados, podría estar pensando y midiendo su efectividad en la negociación como su capacidad de influir en los resultados parciales y globales, plasmando sus propios intereses y posicionamiento en cada una de las etapas negociadoras. Otro ejemplo sería en la Cumbre de las Américas, donde menciona para pedirle a EEUU que modifique su actitud hacia América del Sur y con América Latina en general, pensando en las sanciones a Cuba y a Venezuela.

Esto se traduce en plantear una Argentina que no actúa con aquiescencia (Russell, 2014) en relación a la configuración del SI: no importaría tanto quién fuera el “polo” puntualmente, o si hubiera una multiplicidad de actores considerablemente poderosos en el SI, sino como un actor de peso considerable, una potencia emergente que puede actuar con márgenes más amplios de autonomía. Esto incluiría una reivindicación de intereses de largo plazo, como la cuestión de la soberanía en las islas Malvinas, donde ha reiterado el deseo de una búsqueda de una solución negociada y pacífica, que permita cumplir con el objetivo irrenunciable de recuperar el ejercicio pleno de la misma en ese territorio usurpado.

Una Argentina mejor, para un mundo difícil

Para ir resumiendo, de acuerdo con su perspectiva, Argentina tiene que encontrar la forma de explotar su desarrollo tecnológico y científico, dando el salto hacia producción de I+D. Parafraseando sus propias palabras, las sociedades ricas no son las que tienen los recursos, sino la tecnología y experiencia para extraerlos. El objetivo de ser vanguardia en el mundo en materia científica termina conectándose con ese cúmulo de potencialidades latentes del país, cuya posibilidad de ser explotada depende considerablemente de la voluntad política de quienes ocupen cargos gobernantes.

Además, hay que tener en cuenta que los condicionantes internos, es decir, dar cuenta de los procesos intergubernamentales de negociación política (COND INTERNOS, Sánchez, 2010). En ese sentido, es menester volver a la concepción de la política exterior entendida como una política pública, donde se considera circunscripta dentro de un proyecto político interno. Como una política pública, contiene los lineamientos socios económicos y políticos definitorios vinculados a la política interior.

En ese sentido, la política interna también influye en la percepción sobre la posición de Argentina en el mundo, y la definición de sus intereses estratégicos. El presidente Alberto Fernández plantea que la política, en tanto representación de intereses, incluye la decisión de qué intereses se quieren representar, y en definitiva es el arte de administrar la realidad. Precisamente, el presidente señala que su preferencia sería que la Argentina logre balancear una senda de crecimiento con la cuota de justicia social. Es decir, los objetivos de la política exterior de Argentina deberían estar alineados con esos intereses de quienes se pretende representar, las clases medias y populares del país.

Por otro lado, esa consciencia sobre la necesidad de impulsar la ciencia y tecnología también trae una cierta ansiedad sobre el desafío de conseguir explotar esas potencialidades. De acuerdo con su perspectiva, no sirve demasiado para la consecución de esa meta contar con el litio no poder sacarlo ni tener la capacidad de exportar baterías o productos de valor agregado.

Y al mismo tiempo, a pesar de su énfasis en la importancia de estar presente en los mecanismos multilaterales formales y no formales, también tiene en cuenta la dificultad de sentarse en una mesa de discusión, de plantarse para que “no te pasen por encima.” En otras palabras, también reconoce que la posición y recursos de poder del país, y sus limitan su capacidad de hacer frente a las adversidades del entorno, recortando el alcance de las ambiciones y expectativas para nuestro país y también de reafirmar sus intereses en los foros internacionales.

Para finalizar con esta sección, se encontró que la propia presidencia no escapa de esa “maldición” del diagnóstico dual: hay un futuro estable, posible y encantador a la vuelta de la esquina, pero es difícil imaginarlo estando en la peor situación del mundo, o al menos, una lo suficientemente mala que haga difícil proyectar un horizonte de prosperidad.

B. “Incorporarnos a este mundo siendo actores y no víctimas: las oportunidades y riesgos de una Argentina contra las cuerdas, según el Ministerio de Economía

En esta sección, se describirá lo que circunscribe a otro actor relevante en el diseño e implementación de la política exterior, el “competidor” de la Cancillería Argentina, el Ministerio de

Economía. En comparación con la presidencia de la Nación, una posición institucional cuya legitimidad proviene de mecanismos de elección popular directa, el ministro de Economía parte de una base quizás, algo más variable.

Eso quizás, pensando en la propuesta de Zelicovich (2018) acerca de los condicionamientos internos, el paso del tiempo y los vaivenes entre recesiones y crecimiento económico hace que sea más notoria los cambios en las percepciones (y declaraciones) de los ministros de economía. En 2019, por ejemplo, las prioridades vinculadas a la política exterior estaban totalmente atadas al objetivo inicial de estabilizar la economía argentina. Esto se refleja claramente en el diagnóstico inicial de la posición de Argentina, tanto hacia adentro como hacia el exterior: lo que había que resolver era una muy profunda crisis económica y social, la situación inicial era de extrema fragilidad.

El énfasis en las restricciones, en los límites de lo que era posible en ese momento, era determinante a la hora de analizar los vínculos con los organismos internacionales, y países con peso en dichos mecanismos. En palabras del propio ministro de Economía, la intención inicial era conseguir tener una relación constructiva con todos los acreedores, con los privados y con el FMI, necesaria para la resolución de este problema.

Sin embargo, una vez llegada la primera de las catástrofes secuenciales descritas a detalle en la sección anterior por la presidencia de la Nación, las consecuencias de la pandemia de COVID-19 se empezó a esgrimir un argumento alineado con las declaraciones presidenciales: “los países con estas crisis no salen hasta que les dejan de pisar la posibilidad de crecer” (Guzmán, 2020). Y, además, de manera tajante, afirmó que es una condición necesaria para terminar con la dinámica de recesión sacarse de encima una deuda que no se puede pagar.

Luego de que se hiciera pública la renuncia del ministro Guzmán, su inmediata sucesora, Silvina Batakis, hizo énfasis en reformar la arquitectura financiera internacional, con el fin de “impulsar transiciones a economías justas, pero también inclusivas, asequibles y sostenibles, incorporando una perspectiva social” (Batakis, 2022). Precisamente, aquellas palabras iban dirigidas a los miembros del G-20, a quienes se manifestaba que esta cuestión de la asequibilidad debía ser una prioridad para los países del foro.

Es decir, pareciera haber una cierta coincidencia en elementos del “diagnóstico inicial” en conjunto con la Presidencia de la Nación, pero no tanto en el peso de los factores. Ese énfasis constante en las restricciones del contexto externo pareciera moldear con mayor intensidad las percepciones y definición de objetivos de la PEA, al menos para quien le corresponde ocupar el liderazgo en el Ministerio de Economía.

Una vez que asumió de manera oficial (Perfil, 2022), el “superministro” Sergio Massa delineó de manera muy explícita los lineamientos de política interna, que también se reflejarían en sus declaraciones respecto al funcionamiento del sistema internacional: ordenar fiscalmente a Argentina, sostener el superávit comercial, fortalecer las reservas y generar desarrollo con inclusión social (Ministerio de Economía, 2022). Y los mecanismos para lograr ese objetivo incluían la inversión, el aumento de la producción y exportación, defendiendo el mercado interno.

Todo lo anterior lleva a preguntar, ¿de qué manera el actual ministro de economía plantea la multilateralidad? Retomando la descripción de escenarios del capítulo previo, podría encasillarse dentro de alguna multipolaridad, donde Argentina podría tener un mayor peso en la Economía Internacional como un productor no sólo de materias primas sino de productos de valor agregado, una aspiración más ambiciosa (compartida con el presidente). Por ello, tendría que tratarse de un escenario que permita el surgimiento y crecimiento de potencias medianas o emergentes, siempre teniendo en cuenta las limitaciones de sus capacidades relativas de poder.

Entonces, la estructura del sistema internacional, sobre todo la economía, sea lo suficientemente abierta y conectada para poder alcanzar ese objetivo. Sin embargo, ese reconocimiento de las limitaciones de Argentina, que se traduce en un margen de acción más reducido en materia de política exterior, hace que su visión sea más concordante con la multipolaridad bipolarizada, dado que se reconoce la distribución multipolar de capacidades materiales, concentrada en grandes potencias. Además, habría una conciencia mucho mayor sobre los riesgos asociados para un estado secundario en un aumento de tensiones entre los diferentes polos de potencias. Aunque, como mencionó en alguna ocasión, Massa declaró que la guerra entre Rusia y Ucrania, si bien resulta un desafío, también presenta oportunidades, debido a que la región es productora de alimentos y energía.

Por otro lado, otra coincidencia con el presidente, Alberto Fernández, es el planteo de la necesidad de desarrollar la suficiente infraestructura para pasar de ser proveedores de materias

primas únicamente, y poder exportar materias primas con valor agregado. Para poder conseguir acercarse a ese objetivo, los requerimientos son presentados de manera diferente: el ministro de economía destaca la importancia de los organismos internacionales como responsables y actores cruciales para cambiar la situación en la que se encuentran los países de la región.

Esto se hizo explícito en, por ejemplo, el pedido del ministro a no computar como déficit a la inversión para el desarrollo que realizan los países, porque “eso condena a nuestros países a ser pobres” (Massa, 2022). En esa misma línea, plantea que, si los mecanismos multilaterales apuntan a la promoción del desarrollo, es necesario que las inversiones públicas en esta materia no sean consideradas como parte de los requisitos de cumplimiento de metas fiscales.

El objetivo estratégico en relación a los organismos internacionales sería que reconozcan la situación de las infraestructuras regionales para que los recursos disponibles se transformen en riqueza. Pero, ello no significa una desafección del mismo, al contrario: hay una insistencia marcada porque sirvan a múltiples intereses, incluyendo los de Argentina. En resumen, la estructura del sistema internacional debería permitir el desarrollo de países de medianos ingresos, no ralentizarlo.

Sin embargo, volviendo al punto inicial acerca de qué tipo de globalización estaría percibiendo, necesariamente está ligada a esa expresión de necesidades del país: en sus propias palabras, el rumbo de todo proyecto argentino debería ser competir con nuestras fortalezas en esta nueva globalización digital y sustentable que se planteó tras la pandemia”.

La idea central es adaptarse a esa nueva dinámica, más que tomar una posición “más rebelde” frente a esas circunstancias, sin necesariamente resignar alguno de los objetivos estratégicos. En ese marco, una declaración como la siguiente resulta muy ilustrativa: “No podemos ser pasivos ante esta realidad sino aceptar el desafío e incorporarnos a este mundo siendo actores y no víctimas. Enfrentamos una pandemia, una guerra y una sequía inéditas en décadas” (Massa, 2023).

En sí, lo ideal sería un grado de globalización que permita ese tipo de transformación de la economía argentina y modificar la posición que ocupa en el mercado internacional.

El regionalismo como punta de lanza para la construcción de relaciones balanceadas

A pesar de las marcadas coincidencias, a la hora de pensar en los vínculos regionales, el ministro de Economía pareciera destacar mucho más el rol de Argentina en conjunto con los países de la región. Es decir, no se plantea tanto al país como en un rol de liderazgo regional fuerte, sino más bien en una posición de vocero de las necesidades e intereses de la región. Más que un líder que se sitúa al frente, pareciera que el rol en el que se piensa a Argentina es el de acompañar al resto en la misma línea, para empujar todos juntos. Es por ello que el desarrollo productivo y tecnológico del país es presentado como beneficioso no sólo para Argentina, sino para el resto de la región (Massa, 2022).

Entonces, dándole una vuelta de tuerca a los condicionantes internos y externos, Sergio Massa encuentra una posibilidad de usar este empuje del desarrollo regional para cuidar las relaciones bilaterales que resultan claves para los intereses estratégicos de Argentina. En especial, la argentino-estadounidense, la sino-argentina y el áspero vínculo con los organismos internacionales de crédito.

Esto se ejemplifica en el pedido de Sergio Massa de resolver las dificultades de acceso al mercado estadounidense de sectores clave para las economías regionales. El intercambio bilateral tendría una gran expectativa de crecimiento, así como las posibilidades de diversificación e integración en cadenas de valor regionales y globales. Con una notable sutileza, a esa declaración se suma la consideración de que Argentina y EE. UU ser socios globales, abasteciendo al resto mundo de recursos estratégicos como energía, proteínas, agro alimentos y minerales fundamentales.

Por otro lado, respecto a la vinculación con los organismos internacionales de crédito, resalta que “los acuerdos están orientados a garantizar y sostener la recuperación de la estabilidad económica, son claves para fomentar las exportaciones y que los proyectos de infraestructura que estamos llevando adelante puedan acceder a financiamiento internacional”. Entonces, corriendo un poco el velo, esa es la cuestión de fondo: para el ministro de economía, Argentina no puede darse el gusto o el lujo de permanecer aislado de los canales de financiamiento internacional. Y eso tiene un corolario difícil de manejar, porque esa fuente no debe ser única.

En otras palabras, lo central es conseguir quien dé financiamiento al país, tanto sostener la recuperación de la estabilidad económica como para costear los gastos asociados al desarrollo científico y tecnológico. Y es allí donde cobra sentido la solicitud de activación del swap con China

(Massa, 2023), destinada a pagar millones de dólares correspondientes a importaciones provenientes del país asiático. Este cambio de pago de dólares a yuanes no es una casualidad, sino una medida considerada como necesaria para salir a flote en este contexto.

Al mismo tiempo, volviendo a la relación bilateral entre Estados Unidos y Argentina, Massa, durante una visita de senadores estadounidenses, hizo hincapié en reforzar el contacto al más alto nivel entre los distintos poderes de los dos Estados, incluyendo firma de acuerdos que intensifiquen el intercambio comercial, promuevan un mayor flujo de inversiones, avancen con la cooperación científico-tecnológica, e incluso propongan acciones conjuntas en materia de lucha contra el cambio climático.

Teniendo presente que estos movimientos que se encuadran dentro de la práctica de la política exterior argentina tienen como marco general la tensa relación de estas dos potencias competidoras por el liderazgo y/o hegemonía en el sistema internacional, resulta comprensible que suene contradictorio y hasta incompatible este tipo de discurso. Sin embargo, considerando que se remarca constantemente que la prioridad para el ministerio de economía es estabilizar y conseguir oportunidades para el desarrollo, no resulta descabellada esta espada de doble filo.

Es más, las declaraciones recabadas en esta investigación parecieran dar indicios de que se pondera la tendencia a la bipolarización del sistema internacional. Consecuentemente, el tono de las declaraciones no está tan inclinado al compromiso ni a la resistencia, sino a enfatizar la cooperación, la cordialidad, siempre fijándose (percibiendo) la posición en la que se encuentra el país para hablar. Esto se encuentra un poco más alejado de la perspectiva de la presidencia de actuar con una mayor firmeza en lo que respecta a la autonomía. No se le podría dar un volantazo ni Estados Unidos, ni al Club de París, pero tampoco darle la espalda a la República China, renunciando a las posibilidades que ofrece.

La esperanza, o más bien los proyectos y aspiraciones, es lo que orienta esa línea del límite entre lo que se puede hacer o no. La diferencia sustancial con la presidencia es la percepción de que esa línea es mucho más fina de lo que originalmente aparenta. El margen de error, de dar un paso en falso, de cometer algún desaire, sería mucho más reducido por lo que se puede recoger de esta sección.

C. Elevar la voz para que se escuche: la discreción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

En esta tercera sección, se darán algunos detalles sobre las percepciones del ministerio de Relaciones Exteriores, que está más en contacto con la práctica cotidiana, con la implementación de las estrategias de política exterior. En principio, si bien es una posición estructural más estable que la de otras áreas, en este período en particular hubo un cambio casi súbito de liderazgo en la posición de ministro de Relaciones Exteriores (conocido también como canciller).

Al principio de la gestión, el ministro Felipe Solá subrayaba la importancia de mantener el Mercosur como el encuadre en el cual Argentina debe relacionarse con el mundo. Los acuerdos de libre comercio con otros países y regiones estaban enmarcados dentro de una negociación en bloque, de manera regional: “todo lo que haga con Brasil lo pienso hacer con Paraguay y Uruguay”. Incluso, a diferencia de los otros dos policy makers de política exterior argentina, los objetivos estratégicos del país deben ser leídos en esa clave, el desarrollo de la tecnología, definir las cuestiones de seguridad de fronteras y medio ambiente. El Mercosur es presentado como la ventana de inserción al mundo.

Sin embargo, eso también implica tratar de pujar para que los socios regionales, como Brasil y Uruguay, tengan paciencia respecto a acelerar acuerdos comerciales extrarregionales, dados los condicionamientos que tiene Argentina. Respecto a las restricciones externas, Felipe Solá reconoció la etapa compleja de negociación de ese momento, y a diferencia del optimismo, marcó que es necesario esperar un poco, para observar crecimiento en la economía. De acuerdo al marco teórico provisto, esto pareciera encuadrarse dentro de la regio-polaridad tanto por priorizar los proyectos de integración regional, teniendo como centro al Mercosur. La clave de lectura sería justamente las definiciones regionales.

Su sucesor, el ex jefe de gabinete, Santiago Cafiero, no se alejó demasiado de esos lineamientos generales, y más bien trató de mantener un perfil relativamente discreto. Las decisiones unilaterales de abandonar acuerdos entre Estados son percibidas como una amenaza latente a la seguridad de nuestro país. De manera más amplia, los mecanismos multilaterales, denominado también como multilateralismo, son interpretados como la única vía posible para garantizar cierta

previsibilidad y seguridad: “La seguridad internacional no se puede alcanzar en solitario, los desafíos que tenemos por delante requieren una acción inmediata y colectiva.” (Cafiero, 2023)

Además, se pensó en la recuperación social y económica pospandémica en base a una reconstrucción de la región con una perspectiva solidaria, contemplando la innovación para el desarrollo, potenciando el proceso de integración en América Latina y el Caribe (Cafiero, 2022). Para el actual ministro de Relaciones Exteriores, los organismos internacionales, como la ONU, son los foros principales donde se pueda plantear la superación de la triple (pandemia, cambio climático y la deuda externa combinada con la guerra). También, aprovechando estos espacios, destaca que, en esos diferentes foros internacionales, “(...) países como los nuestros tienen que elevar la voz mucho más alto porque a veces no somos escuchados, es por eso que necesitamos actuar siempre de modo cooperativo y conjunto.” Más que visualizar ejes, el canciller pareciera pensar en clave de las necesidades de potencias de ingresos altos, medios y bajos, y debido a que el mundo en general es interdependiente, nadie se salva solo, sino en el marco de la comunidad internacional.

Para resumir, la perspectiva general de Santiago Cafiero se distancia algo de la de su antecesor, dado que enfatiza más la multilateralidad a gran escala, por lo que se acercaría más a una multipolaridad descentralizada. Aparte, también enfatiza en que los mecanismos de cooperación, inversión, transferencia tecnológica y financiamiento deberían contemplar las asimetrías económicas y sociales existentes entre diferentes bloques regionales (como por ejemplo, el acuerdo comercial con la Unión Europea). Asimismo, considera que el sistema de comercio internacional de productos agrícolas debería ser más justo, transparente, equitativo y previsible de lo que es en la actualidad.

Esto también concuerda con otras opiniones dentro del cuerpo del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto, como la del embajador argentino en China, Sabino Vaca Narvaja, que subraya la necesidad de construir un mundo más multipolar y más equilibrado.

Por último, retornando a la posición percibida de Argentina dentro del sistema internacional, la secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Cecilia Todesca Bocco(2023), tiene una declaración interesante, bastante transparente: si bien se tiene conciencia de que tenemos mayor diversidad de socios comerciales, resalta que Brasil es el país al que más le exportamos, incluyendo bienes industriales. De manera más explícita: “(...) cuando a la economía de Brasil le va bien a la economía de Argentina le va bien”. El Mercosur, por lo tanto, sigue siendo pensado como

una plataforma política, económica y social muy positiva, que va a permitir conseguir ese crecimiento ansiado. En este aspecto es concordante con la perspectiva general de modificar la exportación de recursos naturales, sin ningún encadenamiento productivo.

9. Conclusión: y reflexiones finales: ¿cómo escapar del laberinto?

Antes de bosquejar las conclusiones generales de esta investigación, cabe aclarar nuevamente este trabajo tiene sus claras limitaciones, por la extensión de la propia investigación, y el proceso de análisis de los testimonios y declaraciones, que exento de errores y sesgos cognitivos. Este trabajo no pretende ser una generalización acerca del funcionamiento del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, sino de dar un pantallazo sobre cómo los mismos problemas, se piensan de diferente manera, y eso se trasluce a la hora de hacer política exterior.

A modo de resumen, y tomando como referencia el cuadro inicial presentado en el marco teórico, estos serían los resultados agregados de la investigación, clasificado por actor y por los elementos que componen cada uno de los sistemas internacionales identificados:

	Actores relevantes para el diseño y aplicación de la PEA		
	Presidencia de la Nación	Ministro de RREE	Ministerio de Economía
¿Qué rol tiene Argentina? (posición estructural de Argentina en el SI)	Potencia emergente, con grandes posibilidades de crecimiento e inversión en I + D	Estado secundario, forma parte del conjunto del Sur Global	Líder en la región/ estado con un rol más secundario en el SI
¿Qué importancia tienen los mecanismos regionales de integración?	Gran importancia, pero también se busca acuerdos comerciales con actores extrarregionales	Mucha, es a través de ellos que se realiza la inserción en el SI	Considerable: ser voces y líderes en la región es beneficioso para plantear las necesidades materiales urgentes
¿Qué intereses nacionales (objetivos) son identificados como prioritarios en ese contexto?	Avanzar en el desarrollo tecnológico y científico, conseguir el salto hacia producción de I+D , Consegir un mayor margen de autonomía	Conseguir acuerdos más equilibrados, mantener una presencia firme en los mecanismos multilaterales, sobre todo en organizaciones supranacionales, y regionales	Conseguir el orden fiscal, mantener las relaciones comerciales, cuidar los vínculos bilaterales con socios clave (EEUU, China)

	Asegurar los recursos para un desarrollo con inclusión social		Avanzar hacia un desarrollo + inclusivo.
Tipo de Orden Internacional percibido	Multipolaridad descentralizada	Regio-polaridad/ Multipolaridad Bipolarizada	Multipolaridad Bipolarizada

De manera más general, hubo muchas más coincidencias entre el ministerio de relaciones exteriores y el poder ejecutivo, que entre este último y el ministerio de economía. A título personal, no esperaba encontrar tan marcadas diferencias, tanto en el tono como en el peso ponderado de los elementos considerados en este trabajo, como la percepción sobre la posición de Argentina, la intensidad de las restricciones externas.

En ese sentido, el material recabado lleva a intuir un posible abanico de preguntas nuevas: ¿y si estas diferencias encontradas entre los diferentes actores identificados se deben más a una cuestión de percepciones de la coalición gobernante? Es decir, sería interesante, poder incorporar posteriormente, una reflexión acerca de las percepciones compartidas por aquellos actores cuya posición estructural depende de la organización partidaria, y no un mecanismo meritocrático como es el Ministerio de Relaciones Exteriores. La discusión de fondo iría más allá de la distribución de capacidades materiales de poder, sino de la configuración del propio fenómeno de globalización, de estado del capitalismo.

Siguiendo este razonamiento, me atrevo a sugerir que las diferencias particulares entre el presidente al momento de publicación de este trabajo, Alberto Fernández y su ministro de economía, Sergio Massa (actual precandidato a presidente por Unión por la Patriaⁱⁱ), se debe a la variedad de lecturas sobre el sistema internacional dentro del peronismo, tanto como movimiento como en sus estructuras partidarias.

Para salir del laberinto, hay que tener un ovillo, y contar con alguien dispuesto a ayudarte a desenredarlo. ¿Quién debería ocupar ese papel? ¿Quién debería ser nuestra Ariadna? ¿Los mecanismos regionales de integración? ¿Nuestros principales socios comerciales? ¿China, Estados Unidos, ¿o múltiples potencias en bloque? La respuesta no es clara, ni para quienes analizan estos procesos, ni para quienes están sentados del otro lado del mostrador, tomando decisiones, e implementando decisiones tomadas por otros, al fuego vivo.

Este trabajo, teniendo en cuenta sus limitaciones tanto técnicas como de alcance, circunscrito a un solo período de gobierno, y con todas las salvedades de ese contexto tan particular que tocó vivir en ese lapso relativamente corto, pretendió acotarse a esa descripción de percepciones. Quizás no tenga la suficiente contundencia metodológica para hacer generalizaciones de gran escala, pero el propósito de ser descriptivo tuvo que ver con una curiosidad de pensar en el momento presente, en las áreas de interés personal, como es la política exterior argentina y sus estrategias en relación al cambiante sistema internacional en el que se inserta. Se podría decir que es hasta una inclinación natural por ser una persona muy joven, que recién sale del nido y se da cuenta que está en la selva.

Un poco inquietante es terminar siendo consciente que eso pasa a nivel estructural, mucho más alejado del individual. Sinceramente, muy difícil discernir correctamente cada uno de los elementos que hacen a una política exterior consecuente con los intereses percibidos como estratégicos no sólo en nuestro país, por la particularidad de ser Argentina (el mejor y el peor país del mundo según demasiados habitantes del suelo), sino por el hecho de justamente, no tener el diario del lunes en la mano. Las decisiones políticas que deben ser tomadas a día de hoy, pensando en un futuro que quizás no le toquen afrontar, no tienen resultados a simple vista porque no está la necesaria distancia temporal entre el presente y el futuro.

De todos modos, lo que sí puede destacarse, en una nota más optimista, es que, en alguna medida, todos los actores piensan que es posible escapar de la “trampa de los ingresos medios” y pasar a ocupar otro lugar en el sistema internacional. Por lo menos, a título personal, no veo que los diferentes actores afirmen que la suerte está echada, y que el destino en conjunto es el de un desbarranco. El presente, y por consiguiente el futuro a corto y mediano plazo no es el de una tragedia griega sin salida: hay una manera de salir del laberinto sin que nos lleve puesto el Minotauro, monstruo a discreción del lector. La clave es descubrir el cómo, y en ese delicado cálculo hay un espacio, un fino margen que queda sujeto a la voluntad política.

Bibliografía

- Actis, E., & Creus, N. (2021). *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Capital Intelectual.
- Bangladesh: Cafiero Inauguró La Nueva Embajada Argentina en medio de un fervor desbordante por los alfajores y al ritmo de “muchachos.”* Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. Dirige a la página de inicio. (n.d.-a). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/bangladesh-cafiero-inauguro-la-nueva-embajada-argentina-en-medio-de-un-fervor>
- Boletín oficial república Argentina - ley de ministerios - decreto 7/2019*. Brand. (n.d.). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223623/20191211>
- Batakis planteó ante el g20 la necesidad de Trabajar Para Conseguir Mejores Condiciones para financiar la Transición Climática y proteger a Los Más vulnerables*. Argentina.gob.ar. (2022, July 19). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/batakis-planteo-ante-el-g20-la-necesidad-de-trabajar-para-conseguir-mejores-condiciones>
- Buzan, B. y Wæver, O. (2002). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Main.
- Cafiero: “Nuestra región debe estar unida y Alzar Su Voz Frente a las nuevas derechas y los intentos reaccionarios.”* Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. Dirige a la página de inicio. (n.d.-b). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cafiero-nuestra-region-debe-estar-unida-y-alzar-su-voz-frente-las-nuevas>
- Cafiero: “La celac practica un multilateralismo solidario para vencer con Diálogo y Respeto La Cultura del Odio.”* Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. Dirige a la página de inicio. (n.d.-b). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cafiero-la-celac-practica-un-multilateralismo-solidario-para-vencer-con-dialogo>
- Canciller Solá En La Celac: “Trabajemos para que nuestros logros Sean Visibles y respetados.”* Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. Dirige a la página de inicio. (n.d.). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/canciller-sola-en-la-celac-trabajemos-para-que-nuestros-logros-sean-visibles-y>
- Chantal, R. (2020). *Comment La Chine Conquiert Le Monde : Le Rôle Du Pouvoir Symbolique*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Christensen, T. J., & Snyder, J. (1990). Chain gangs and passed bucks: predicting alliance patterns in multipolarity. *International Organization*, 44(2), 137–168. <https://doi.org/10.1017/s0020818300035232>

Discurso del presidente Alberto Fernández en la apertura del 141 período de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación. Casa Rosada. (n.d.). <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/49690-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-en-la-apertura-del-141-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>

Doval, G. P. (s.f.). Obtenido de https://redib.org/Record/oai_articulo3304329-giros-pol%C3%ADticos-y-percepciones-en-las-pol%C3%ADticas-exteriores-de-argentina-y-brasil-2003-2019

Drekonja, G. (1995). Más Allá de la Autonomía Periférica. *Nueva Sociedad*, 82-93. Obtenido de <https://nuso.org/articulo/mas-alla-de-la-autonomia-periferica/>

Fernández, A. (2022). Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en el 77° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/49149-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-el-77-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-nueva-york-estados-unidos>

Fernández, Alberto: “debemos trabajar acuerdos globales Que Aseguren La estabilidad democrática.” Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. Dirige a la página de inicio. (n.d.). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/alberto-fernandez-debemos-trabajar-acuerdos-globales-que-aseguren-la-estabilidad>

El Método Rebord #50 - Alberto Fernández. YouTube. Retrieved July 3, 2023, from https://www.youtube.com/watch?v=AUU9RIDrSo0&ab_channel=EIM%C3%A9todoRebord.

Entrevista al Presidente de la Nación, Alberto Fernández, Realizada Por Alumnos del Colegio Nacional de Buenos Aires. Casa Rosada. (n.d.-b). <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/49978-entrevista-al-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-realizada-por-alumnos-del-colegio-nacional-de-buenos-aires>

Escudé, C. (2012). EL REALISMO PERIFÉRICO (RP) Y SU RELEVANCIA TEÓRICA ANTE EL ASCENSO DE CHINA. *Desarrollo Económico*, 529–542. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/23612357>

Garzón, J. (2017). Multipolarity and the future of economic regionalism. *International Theory*, 9(1), 101-135. doi:10.1017/S1752971916000191

Informalidad en los tiempos del covid-19 en américa latina ... (n.d.). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informalidad-en-los-tiempos-del-COVID-19-en-America-Latina-Implicaciones-y-opciones-de-amortiguamiento.pdf>

Kupchan, C. (2021). Bipolarity is Back: Why It Matters. *The Washington Quarterly*, 123-139.

Rapkin, D. P., Thompson, W. R., & Christopherson, J. A. (1979). Bipolarity and Bipolarization in the Cold War Era: Conceptualization, Measurement, and Validation. *The Journal of Conflict Resolution*, 23(2), 261–295. <http://www.jstor.org/stable/173832>

La “economía barrani” Y la desigualdad Argentina. El Dipló. (2023, June 1). <https://www.eldiplo.org/288-sobrevivir-en-cuotas/la-economia-barrani-y-la-desigualdad-argentina/>

Lobell, S., Ripsman, N., & Taliaferro, J. (Eds.). (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511811869

Massa y sujarchuk inauguraron en escobar la Primera Fábrica Inteligente de América Latina: Producirá Componentes para computadoras Y Dispositivos Digitales. Argentina.gob.ar. (2023, April 3). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/massa-y-sujarchuk-inauguraron-en-escobar-la-primera-fabrica-inteligente-de-america-latina>

Nemiña, P., & Zelicovich, J. (1970, January 1). *El Análisis de las negociaciones internacionales. Reflexiones Metodológicas sobre la aplicación del Esquema de Doble Nivel*. Redalyc.org. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52248494004>

Ospat, & Viano, L. (2023, March 15). *Terminó la sequía en Argentina, pero el alivio tardará en llegar*. OSPAT. <https://www.ospat.com.ar/blog/medio-ambiente/termino-la-sequia-en-argentina-pero-la-humedad-tardara-en-volver/>

Prys, M. (2010). Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review*, 12(4), 479–504. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.00957>.

Rochi, J. (2021). Percepciones en política exterior argentina : un análisis de las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Obtenido de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/230>

Rose, G. (1998). *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* [Review of *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security; Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958; Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest; The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War; From Wealth to Power: The Unusual Origins of America’s World Role*, by M. E. Brown, T. J. Christensen, R. L. Schweller, W. C. Wohlforth, & F. Zakaria]. *World Politics*, 51(1), 144–172. <http://www.jstor.org/stable/25054068>

Russell, R. (2010). *La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior*. 227–310.

- Servicio Meteorológico Nacional. (n.d.-b). https://www.smn.gob.ar/sites/default/files/informe_sequia.pdf
- Sergio Massa Juró Como superministro: La Esperanza de Alberto Fernández y un Gracias a batá-kis. Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/politica/sergio-massa-jura-como-superministro-de-economia.phtml>
- Schenoni, L., Braniff, S., & Battaglino, J. (2021). ¿Fue la crisis de las Malvinas una guerra de distracción? Una reinterpretación del declive argentino a través de la teoría prospectiva. *América Latina Hoy*, 127–153.
- Suisheng, Z. (2021). The US–China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance. *Journal of Contemporary China*.
- Tokatlian, J. G., & Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En *Dilemas del Estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (págs. 245-292). Siglo XXI Editores Argentina.
- Todesca Bocco: “cuando a la economía de brasil le va bien, a la Argentina También Le va bien.”* Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. Dirige a la página de inicio. (n.d.). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/todesca-bocco-cuando-la-economia-de-brasil-le-va-bien-la-argentina-tambien-le-va>
- Treacy, M. (2021). La política exterior argentina frente al volátil escenario internacional de la postpandemia y la competencia entre China y Estados Unidos: ¿aquiescencia, pragmatismo o autonomía? . *Revista Aportes Para La Integración Latinoamericana*.
doi:<https://doi.org/10.24215/24689912e035>

ⁱ La fecha de corte de este trabajo, si bien pudiera ser arbitraria, se decidió considerando la fecha de “Fin del plazo para solicitar reconocimiento de alianzas transitorias y confederaciones para participar en comicios”, establecida en el Cronograma Electoral de la Justicia Nacional Electoral

ⁱⁱ El anuncio de esta candidatura cambiaría considerablemente el tipo de declaraciones e identificación de objetivos estratégicos, dada las necesidades que genera el cronograma electoral, la presentación de propuestas y el desarrollo de la campaña electoral. Esta, en última instancia sería la razón por la cual se optó por tomar como referencia la fecha límite de la Justicia Nacional Electoral.