

# ESCENARIO MUNDIAL

## CONSENSOS EN POLITICA EXTERIOR

ISSN 0271-8847



9 770271 884692

**BUSO – LASCANO Y VEDIA – PUENTE – CAUCINO  
ZELICOVICH – PAUSELLI – ACTIS – MERKE – FAURIE  
DE SANTIBANES – LAGORIO – ALTIERI – LAPORTE**

WWW.ESCENARIOMUNDIAL.COM - 2do. TRIMESTRE 2021 - REVISTA DIGITAL GRATUITA

AÑO 1  
**Nº 2**  
2021



# ESCENARIO MUNDIAL

revista digital gratuita de tirada trimestral

## **Dirección:**

Mariano Gonzalez Lacroix

Carlos Borda Bettolli

## **Coordinación editorial:**

Alejo Sánchez Piccat

Bruna Barlaro Rovati

## **Diseño Editorial:**

Roberto Digiorge

## **Equipo de Redacción en este número:**

Aldana Vidal

Franco Marinone

Melina Torús

Lucas Mercado

Sebastian D'Agrosa Okita

Valentina Borghi

Victoria Musto

## **Contacto comercial y publicitario:**

info@escenariomundial.com

ISSN 0271-8847



9 770271 884692

Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción parcial o total del contenido sin autorización del grupo editorial.



Imagen de Portada: "Collage Consensos en Política Exterior" Composición Digital: Roberto Digiorge

© 2021, WWW.ESCENARIOMUNDIAL.COM

powered by



issuu



# ÍNDICE

- 02 **Introducción**, por Mariano Gonzalez Lacroix.
- 05 **La otra diplomacia: el rol de los Parlamentos en la política exterior y la generación de consensos**, por Melina Torús.
- 07 **Anabella Busso**: "Todas las alternativas para enfrentar el orden bipolar emergente entre China y Estados Unidos son complejas".
- 10 **Lascano y Vedia**: "La Argentina necesita inserción práctica en el mundo, a partir de círculos estratégicos".
- 14 **Lourdes Puente**: "La única manera de poder sacar alguna ventaja en el escenario futuro es con Brasil, con el Mercosur y/o con Sudamérica".
- 17 **Mariano Caucino**: "Una prioridad estratégica de nuestra Cancillería debería implicar una reorientación de recursos humanos hacia los países del Asia-Pacífico".
- 19 **Julieta Zelicovich**: "La actitud que debería tomar el gobierno es asumir el no alineamiento activo y sí la diplomacia de la prudencia".
- 23 **Gino Pauselli**: "Tradicionalmente ha habido una visión muy pragmática del posicionamiento de la Argentina a nivel internacional".
- 29 **Esteban Actis**: "La política argentina tiene que salir de la visión occidental tradicional y empezar a mirar con mucha mayor estrategia y mayor capacidad de generar cierta influencia en el Sudeste Asiático".
- 33 **Federico Merke**: "Argentina tiene que buscar los socios adecuados para los temas que necesita impulsar. Es un contexto que exige pragmatismo y mesura".
- 36 **Jorge Faurie**: "Hoy Argentina es, primero que nada, un actor de la comunidad internacional sobre el que no se sabe cuáles son las ideas o el posicionamiento que tiene".
- 41 **Francisco de Santibañes**: "Los ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado no están del todo claro porque cuesta identificar políticas de Estado que se mantengan a lo largo del tiempo".
- 44 **Ricardo Lagorio**: "Argentina debe apostar y ayudar a la creación de un multilateralismo lo más inclusive posible, sabiendo que el multilateralismo hace al interés nacional argentino".
- 48 **Mariana Altieri**: "Necesitamos, para definir nuestra política exterior, una evaluación del panorama internacional y una definición de proyecto nacional".
- 52 **Juan Pablo Laporte**: "No hay desarrollo inclusivo sin una inserción latinoamericana y del sur global".
- 58 **Ejes de la Política Exterior Argentina**, por Sebastián Dagrosa.
- 61 **Política Exterior post-pandemia**, por Aldana Sofía Vidal.
- 64 **Posicionamiento argentino ante bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China**, por Franco Marinone.
- 67 **El vínculo de Argentina con la región de América Latina**, por Victoria Musto.
- 70 **Nuevas oportunidades de la Política Exterior Argentina**, por Valentina Borghi.
- 73 **El rol argentino en espacios multilaterales**, por Lucas Mercado.
- 78 **Consensos en la academia/gestión y conclusiones**, por Bruna Barlaro Rovati.

# INTRODUCCIÓN

Por *Mariano Gonzalez Lacroix*

La agenda de la Política Exterior Argentina se muestra como otro ámbito doméstico donde pugnan diferentes ontologías llevando a conductas pendulares en las pautas de relacionamiento que tiene el país con el concierto internacional. A razón de esto, la estrategia de inserción internacional argentina sufre periódicamente de desvíos que van desde la cooperación, colisión, apertura o cierre con distintos actores internacionales según el signo político que detente el poder en un momento dado. Si bien es natural el cambio de enfoque según la carga ideológica de un partido político, ciertas particularidades estructurales de las naciones fomentan el mantenimiento de ciertos principios o características pétreas según valores culturales, económicos o políticos que se terminan constituyendo como políticas de Estado.

El caso argentino, por su parte, observa que esta alternancia pendular de su posicionamiento internacional no consolida principios de largo plazo, sino más bien, define una auténtica deriva de las estrategias de inserción internacional atadas a tendencias políticas coyunturales o a tendencias eventuales que suceden en el exterior. La razón puede explicarse en que las diferentes posiciones políticas partidarias argentinas escapan a fomentar consensos nacionales en esta materia.

Por otro lado, el importante bagaje histórico de la Argentina, su posición geográfica y sus características como Nación, no se terminan de constituir como piedra basal de una praxis diplomática que resista el embate de los cambios partidarios coyunturales, sino que termina solapado por el borrón y cuenta nueva que trae cada periodo presidencial, redefiniendo alineamientos, cooperación o colisiones con otros actores, muchas veces de forma errática.

Otro eje importante que se observa en el ámbito de la política exterior argentina es la desconexión que existe entre la praxis y las ideas, llevando a que el mundo académico corra por un carril diferente del de la gestión y no oficiando de promotor de políticas de Estado o de un asesoramiento que permita definir lineamientos equilibrados.

En función de estos puntos es que resulta importante fomentar un acercamiento entre el campo académico ligado a la Política Exterior Argentina y la gestión, además de buscar puntos de acuerdo entre diferentes actores ligados al mundo de las Relaciones Internacionales con el objetivo de dilucidar cuales son aquellos ejes que nuestro país debe encarar a futuro, cuales son las oportunidades que existen en el mundo actual y cómo debe ser el equilibrio político que debe existir para estructurar una estrategia de inserción internacional inteligente frente a los desafíos del concierto global.

Es por estos puntos mencionados que con el equipo de **Escenario Mundial** avanzamos en este segundo numero de la revista, que se enfoca puntualmente en buscar consensos o puntos de acuerdo entre referentes en la materia. Consideramos firmemente que constituir políticas de Estado de cara al posicionamiento internacional argentino requiere más discusión y mas acuerdo.

## Áreas temáticas

El ciclo "Consensos en Política Exterior" promovido por Escenario Mundial y consolidado en este documento de trabajo, se enfocó en dimensionar distintas áreas de la política exterior donde pueden existir puntos de acuerdo entre el mundo académico y de la gestión. En función del debate que existe sobre el posicionamiento argentino en el mundo, hemos estructurado un cuestionario que fue suministrado a distintos referentes en el área de estudio y que se concentra en las siguientes dimensiones:

- **Ejes de la Política Exterior Argentina:** En un principio apuntalamos en los entrevistados su diagnóstico sobre el lugar que ocupa la Argentina en el mundo. A efectos, consideramos central la primera pregunta para contemplar aquellas cuestiones que, según los referentes, resultan críticas sobre el perfil que tiene la Argentina en cuanto a su praxis diplomática pasada y actual.  
Preguntas realizadas:  
- ¿Cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?
- **Política Exterior post-pandemia:** Enfocando en el mañana y tomando como parámetro la crisis mundial del Covid-19, hemos consultado a los entrevistados sobre como debe ser el posicionamiento argentino en el plano internacional a futuro, con la intención de dilucidar posteriormente puntos de acuerdo.  
Preguntas realizadas:  
- ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?
- **Posicionamiento argentino ante bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China:** No hay dudas en el campo de estudio internacional que la agresiva dinámica entre China y los Estados Unidos están configurando nuevas alianzas y poniendo en pugna distintos intereses alrededor del mundo. En relación con el desarrollo de las



relaciones entre ambos Estados, hemos consultado como la Argentina debería perfilarse frente a ambas potencias. Preguntas realizadas:

- ¿Qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?

- **Percepción regional:** En materia de relaciones exteriores, la región posee capta la mayor atención en materia de política exterior del país. En esta línea, y atento también a las aproximaciones pendulares de la Argentina frente a sus vecinos, consultamos a los referentes sobre los principales ejes que nuestro país debería adoptar.

Preguntas realizadas:

- ¿Qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?

- **Nuevas oportunidades de la Política Exterior Argentina:** Con la intención de encontrar en los referentes consultados enfoques de oportunidad en otras regiones que no necesariamente se concentren en China, EE. UU., la Unión Europea o la región, consultamos sus puntos de vista sobre otros ámbitos geográficos o políticos que puedan suponer beneficios para la Argentina.

Preguntas realizadas:

- ¿En qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?

- **El rol argentino en espacios multilaterales:** Otro de los ejes consultados es el lugar que la Argentina debe tener en los foros internacionales y otros espacios dinamizados por actores estatales o no gubernamentales.

Preguntas realizadas:

- ¿Qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?

- **Consensos y propuestas:** El último eje y quizá uno de los más importantes, se ha enfocado en la visión de los entrevistados sobre la conexión que existe entre la academia y la gestión, y consultándoles que acciones se podrían tomar para fomentar una mayor conjunción de esfuerzos en materia de análisis y praxis de política exterior.

Preguntas realizadas:

- Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podría hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?

## Objetivos

El objetivo principal de este ciclo de entrevistas y trabajo es el fomento de los consensos en el ámbito de la Política Exterior, aglutinando aquellos puntos de acuerdo que existen en su comunidad de estudios, altamente atomizada y con posicionamientos ontológicos diversos.

Consideramos fundamental aportar nuestro análisis sobre puntos en común y divergencias a efectos de consolidar nuevos y modernos consensos que sirvan para promover iniciativas estratégicas para el sector que generen efectos a largo plazo.

## Entrevistados

Para avanzar con el Ciclo de Política Exterior hemos contemplado a referentes en la materia en función de criterios amplios y heterogéneos. A efectos, los cuestionarios fueron suministrados a 13 académicos, con posicionamientos diversos en materia política, partidaria e institucional.

Contamos con las respuestas de los siguientes referentes a quienes agradecemos su tiempo para las entrevistas:

Caucino – Lascano y Vedia – de Santibañes – Lagorio – Faurie – Merke – Actis – Pauselli – Altieri – Zelicovich – Puente – Busso – Laporte

## Presentación

El presente trabajo consolida las distintas entrevistas realizadas de manera completa y que fueron publicadas en el portal de noticias de **Escenario Mundial** durante los primeros meses del año 2021.

Consecutivamente presentamos el análisis realizado por el equipo editorial sobre las diferentes dimensiones mencionadas anteriormente. A su vez, los distintos análisis incluyen matrices de ponderación que relevan la repetición de conceptos entre los diferentes entrevistados.





# La otra diplomacia: el rol de los Parlamentos en la política exterior y la generación de consensos



*Por Melina Torús*

**C**on el advenimiento de los nuevos actores del sistema internacional, uno de los que tomó más relevancia han sido los parlamentos. Esta novedosa manera de hacer diplomacia presenta ventajas frente a la tradicional, gracias a su carácter informal, plural y federal.

Como suele suceder en las ciencias sociales, no hay una sola definición sobre qué es la Diplomacia Parlamentaria. A fines prácticos, la misma abarca las actividades y relaciones de política exterior, según las competencias jurídicas y políticas, llevada a cabo por los parlamentos a través de sus legisladores y autoridades, en especial la presidencia, con el fin de apoyar a la política exterior del poder ejecutivo y generar consensos con los demás actores del sistema internacional, tanto estatales como no estatales.

Si bien algunos autores sitúan su origen en el Senado de la antigua Roma, mucho ha cambiado respecto a esos tiempos. La diplomacia parlamentaria actual es llevada adelante por los legisladores que componen al poder legislativo y la presidencia de los mismos, en el caso argentino, en la cámara

baja ese cargo está ocupado por un legislador mientras que en la Cámara Alta lo ocupa el vicepresidente de la nación. El cuerpo legislativo puede ser de carácter unicameral, como es el caso de Guatemala, Suecia o Ucrania, o bicameral como nuestro congreso argentino. Por lo tanto, en aquellos sistemas donde haya dos cámaras la diplomacia parlamentaria estará a cargo de dos actores: por un lado, los Diputados Nacionales y por otro los Senadores.

Tomando al caso argentino, nos encontramos con que los legisladores nacionales poseen herramientas que están naturalmente ligados a ellos. Estas son las Comisiones de Relaciones Exteriores, la Comisión de Mercosur de la cámara baja, las Comisiones Bicamerales con otros países (Chile, México y Brasil), los Grupos Parlamentarios de Amistad y las oficinas de Diplomacia Parlamentaria. Esta última presenta la característica de que en la cámara baja se trata de una oficina que depende de la Presidencia de la Cámara de Diputados, mientras que en el Senado encontramos dos oficinas, una que responde al presidente de la Cámara Alta y otra a la presidencia provisional del Senado.



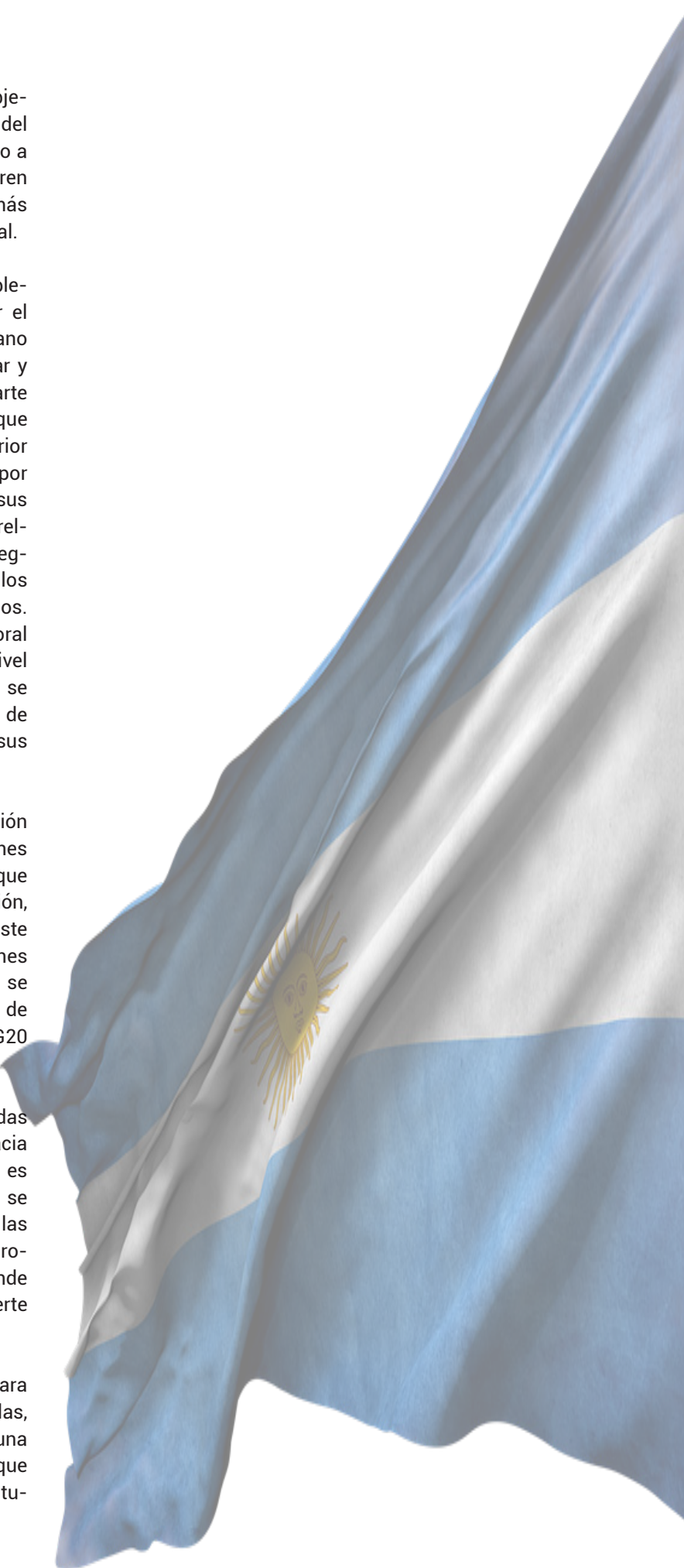
Ahora bien, todo este entramado institucional tiene un objetivo en concreto que replica el centro de la vida política del poder legislativo que es la generación de consensos. Tanto a nivel de la política local como de la internacional se requieren acuerdos para lograr que los proyectos de ley y los demás proyectos puedan lograr su sanción local o asidero regional.

Como sabemos, la diplomacia parlamentaria es un complemento de la diplomacia tradicional llevada adelante por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la propia naturaleza del órgano legislativo le provee las condiciones ideales para negociar y lograr consensos. Esto se debe a que quienes forman parte del cuerpo legislativo poseen características de origen que lo diferencian de quienes llevan adelante la política exterior tradicional. En primer lugar, son electos por sus pueblos, por lo que están en permanente contacto con los mismos, sus realidades y sus necesidades. Esto también se encuentra relacionado con la característica del federalismo, donde los legisladores representan a una provincia, como es el caso de los senadores, o bien al pueblo, como en el caso de los diputados. Otra característica que también deviene del proceso electoral es la pluralidad partidaria que no solo se ve reflejada a nivel de representación dentro de la cámara, sino que también se replica en las comisiones y en los Grupos Parlamentarios de Amistad, ya que estos funcionan como una comisión con sus respectivas autoridades y vocales.

El ejemplo clave de generación de consensos es la cuestión Malvinas. Luego de la Guerra, una de las primeras reuniones bilaterales se dio a través de delegaciones parlamentarias que tenían el objetivo de establecer un canal de comunicación, así como de buscar soluciones a la disputa territorial. Este proceso culminó con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre el Reino Unido y Argentina. También se pueden traer a colación ejemplos como la organización de los foros de la OMC y el P20 en ocasión de la cumbre del G20 realizada en Argentina con sus respectivas declaraciones.

Más allá de la naturaleza jurídica (competencias otorgadas por la Constitución Nacional) o política de la diplomacia parlamentaria, la conformación de consensos no solo es consecuencia de estas características, sino que también se favorece de la institucionalización y profesionalización de las relaciones exteriores de los parlamentos. Reflejo de este proceso es la creación de las dependencias respectivas, donde los asesores tienen la tarea clave de actuar como una suerte de memoria institucional ante el cambio de gestiones.

La coyuntura actual nos obliga a pensar nuevas maneras para generar consensos beneficiosos para las partes involucradas, es por esto por lo que la diplomacia parlamentaria es una excelente herramienta al servicio de la política exterior que sigue inmersa en un proceso de profesionalización e institucionalización.





# Todas las alternativas para enfrentar el orden bipolar emergente entre China y Estados Unidos son complejas



Entrevista a: **Anabella Busso**

*Anabella Busso es Licenciada en Ciencia Política, de la UNR y Master en Ciencias Sociales de FLACSO. Actualmente se desempeña como Investigadora Independiente del CONICET e Investigadora Categoría I del sistema de categorización de docentes investigadores. Es Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la UNR. Docente de posgrado en la UNR, UNC, UNLP, Universidad Católica de Santa Fe y de la UDELAR, Uruguay y en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. También es Directora del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI). Se especializa en Política Exterior Argentina, relaciones bilaterales Argentina-Estados Unidos, Política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica.*

A continuación, la entrevista completa:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Anabella Busso – Actualmente Argentina mira el mundo entrecruzando tres dimensiones: la transición del orden internacional, la crisis del regionalismo latinoamericano y las condicionales domésticas que afectan la política exterior. En consonancia con este escenario los vínculos con actores tradicionales (Estados Unidos y Europa) están muy permeados por el proceso de renegociación de la deuda soberana (lo que involucra a varias agencias estatales en el proceso). Posiblemente la crisis climática vaya creciendo en importancia dentro de esta agenda. En este contexto, el cambio de gobierno en Estados Unidos y las modificaciones -o no- de su política exterior son un dato

a seguir con precisión desde nuestro país. Los vínculos con China vienen creciendo en importancia habiendo transitado en los últimos 20 años desde las relaciones comerciales a una agenda más diversificada que suma inversión, financiamiento y temas del campo geopolítico. Finalmente, la dimensión regional es muy preocupante. El gobierno de Alberto Fernández asumió en un momento donde primaban gobiernos de otro perfil ideológico, que habían abandonado o herido de muerte a muchos espacios multilaterales regionales. En este aspecto se encontró en soledad para debatir temas que afectaban a nuestro país como por ejemplo las políticas arancelarias en el MERCOSUR y la postura ante el golpe de estado en Bolivia. En el mediano plazo este panorama podría encontrar nuevos equilibrios dependiendo de los resultados electorales en otros países sudamericanos durante 2021 y 2022.

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

AB – La crisis generalizada del coronavirus afecta a la Argentina de manera similar a lo que acontece en otros países de la región donde epidemiológicamente los niveles de contagio y muerte fueron y serán altos. Sin dudas, el impacto económico de la pandemia se hace sentir de manera dramática en toda Latinoamérica (pobreza, desempleo, caída del PBI) y, en el caso de Argentina, la situación tiene complejidades especiales porque antes del estallido de la misma y de la llegada de Fernández al poder el país ya mostraba niveles de pobreza, endeudamiento y desindustrialización muy significativos. En este marco, el posicionamiento argentino con y para el mundo en el contexto de pandemia se caracterizó por trabajar en pos de la mitigación del daño (política de recuperación del sector público de salud en el corto plazo) y por la búsqueda de contactos diversificados para la provisión de vacunas. Desde mi perspectiva son erradas aquellas lecturas que argumentan que nuestro país hizo una elección ideológica de los proveedores de vacunas. El gobierno avanzó con políticas de cooperación con laboratorios como Pfizer y Oxford-Astrazeneca y cuando la provisión de vacunas chocó con las exigencias sobredimensionadas de algunos laboratorios y la demora en la entrega de otros, se intensificaron los contactos para la provisión de la vacuna como Sputnik V y Sinopharm. Si se observa el mapa de distribución de vacunas en el mundo queda claro que, independientemente de las preferencias ideológicas, la provisión de las mismas para el mundo en desarrollo -hasta el momento- está siendo atendida por Rusia y China. Dado el cuello de botella en la provisión de vacunas, la mutación del virus y la secuencia de olas pandémicas es necesario consolidar a los proveedores existentes, buscar nuevos y avanzar en investigaciones nacionales, tanto para la provisión de vacunas como para la búsqueda de medicamentos que puedan aminorar los efectos de la enfermedad. La cooperación regional e internacional en este campo, aunque compleja, aparece como imprescindible.

## DESDE MI PERSPECTIVA SON ERRADAS AQUELLAS LECTURAS QUE ARGUMENTAN QUE NUESTRO PAÍS HIZO UNA ELECCIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PROVEEDORES DE VACUNAS

Anabella Busso

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

AB – Todas las alternativas para enfrentar el orden bipolar emergente entre China y Estados Unidos son complejas. Si tuviese que asesorar al gobierno le diría que lo primero es analizar las características y la dinámica de la nueva bipolaridad. Esta es diferente a la que se dio durante la Guerra Fría, los dos actores tienen una interdependencia muy fuerte entre sus economías y los temas de agenda bilateral y global son diferentes a los de la segunda posguerra. Además, existen lecturas académicas que subrayan la necesidad de no pensar más el orden en términos polares (bi -o multipolar) porque el mundo actual está cada vez más subordinado a las dinámicas y capacidades de influencia de actores no estatales que son determinantes (a modo de ejemplo pensemos en la influencia actual de las empresas basadas en el uso de Internet, los laboratorios, el sector financiero transnacional).

Por otra parte, Argentina no puede quedar excluida de los vínculos con los actores con poder creciente como China, pero aún está en la zona de influencia de los Estados Unidos. Así, lo ideal sería abordar ambos vínculos desde una postura regionalmente acordada sobre los temas más calientes (5G, BRI, entre otros). Esta propuesta aparece por ahora muy difícil de lograr. Sin embargo, hay que trabajar en ese sentido por varias razones:

1- bajo la influencia de Estados Unidos pudimos ver su capacidad para generar bienes públicos globales, algo que hoy ya no acontece con la misma intensidad en tanto China viene ocupando ese lugar (diplomacia de los barbijos y disposición a la comercialización de insumos de salud) lo que genera la resistencia de Washington.

2-Simultáneamente, la presencia de China ha ayudado a la región en momentos críticos, pero su influencia económica creciente ha primarizado nuestras economías y, en cierta forma, la falta de comercio e inversión intrarregional fue reemplazada por vínculos comerciales bilaterales entre los países latinoamericanos (incluida Argentina) con China, situación que puede sumarse a la red de causalidades que contribuyeron a la desestructuración del regionalismo.

3- El principio “divide y reinarás” de parte de los estados poderosos para administrar los vínculos con los estados débiles sigue vigente. Hasta que no aparezcan nuevas formas de relacionamiento no existe otra alternativa que concertar políticas regionales para negociar desde una mejor posición, tanto con Estados Unidos como con China.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

AB – Un país como Argentina no tiene, y no puede, pensar su inserción internacional de manera unilateral. El contexto regional es central. En ese marco la construcción y mantenimiento de los vínculos con los vecinos son centrales. A partir de esta consideración general el gobierno del presidente Alberto Fernández asumió en un contexto ideológicamente hostil donde la mayoría de los vecinos plantearon, y aún plantean, su adhesión a políticas neoliberales y, fundamentalmente, no deseaban el triunfo de un gobierno que pudiese recordar la etapa de la “marea rosa”. En ese contexto se complejizaron los vínculos con el Brasil de Bolsonaro, se produjo la crisis institucional en Bolivia, se insistía en la urgencia de fijar posición sobre el acuerdo Mercosur-UE (teniendo en cuenta en que el mismo no incluye la cláusula que exigía la ratificación conjunta de los estados miembros lo cual, condiciona cualquier propuesta de sugerir modificaciones). Todas estas situaciones habían sido precedidas por los acontecimientos del año 2019, donde las movilizaciones y demandas sociales afectaron a varios países de la región (Haití, Ecuador, Colombia y Chile) más la continuidad de la crisis venezolana.



UN PAÍS COMO  
ARGENTINA NO  
TIENE, Y NO PUEDE,  
PENSAR SU INSERCIÓN  
INTERNACIONAL DE  
MANERA UNILATERAL. EL  
CONTEXTO REGIONAL ES  
CENTRAL. EN ESE MARCO  
LA CONSTRUCCIÓN Y  
MANTENIMIENTO DE  
LOS VÍNCULOS CON  
LOS VECINOS SON  
CENTRALES

Anabella Busso

Este panorama complejo se atendió a través de una articulación que considero pertinente para nuestra política exterior: un sano equilibrio entre principios e intereses. De esta manera es posible que el país pueda hacer -desde una mirada pragmática- algunas concesiones de tipo comercial, pero no concederá en cuestiones de principios cuando entiende por ejemplo que se produjo un golpe de estado, o que corre riesgo la vida de un expresidente, o no se tiene una conducta equilibrada en un foro multilateral creado específicamente para atender una crisis regional.

Como ya lo adelanté, por el momento el regionalismo transita por una etapa de parálisis. No será fácil reactivarlo, sin embargo, Argentina tiene que hacer un esfuerzo para que esto ocurra. En ese marco, si los resultados electorales durante 2021/22 dan como resultado el triunfo de algunos gobiernos de centro o centroizquierda el panorama regional mostrará una mayor mixtura y, en cierta forma, la necesidad de concertar en la diversidad se convertirá en una necesidad del conjunto porque no habrá mayorías ideológicas que predominen. En ese marco, los países de la región tendrán que trabajar conjuntamente sobre una agenda que vaya desde la disminución de la pobreza, el desarrollo científico tecnológicos, la crisis climática, la atención del incremento de la violencia, etc.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de política exterior argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

AB – Argentina debe consolidar los vínculos con distintos países asiáticos. El mundo transita aceleradamente en aquella dirección y, muy especialmente, hacia la región del Asia-pacífico. Por ello es muy relevante diversificar los contactos comerciales y la búsqueda de inversiones con otras naciones de esa región, más allá de China. En este contexto también se deberían concentrar esfuerzos para los vínculos con África (nuestro país puede exportar bienes manufacturados) y también consolidar cadenas regionales de valor en Latinoamérica.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

AB – La situación económica de Argentina y el agrietamiento en torno a dos modelos de país han afectado la participación en los foros internacionales. Sin embargo, su presencia formal en numerosos espacios multilaterales; una trayectoria en los organismos internacionales basada en una labor positiva, inteligente y profesional facilita la posibilidad futura de tener un rol más protagonista. Quizás sería conveniente privilegiar su participación en temas donde siempre se destacó (por ejemplo, política nuclear, derechos humanos) y buscar una agenda acordada con el mundo en desarrollo en los organismos especializados de ONU, en la OMC y en los organismos multilaterales de crédito. Otro espacio que Argentina debe potenciar es el G20. Asimismo, como ya lo adelanté, lo primero es trabajar para recuperar el regionalismo latinoamericano. Sin embargo, no hay que perder de vista que buena parte de los organismos mencionados se insertan en el multilateralismo occidental o son herederos directos del orden internacional liberal que, en su conjunto, está transitando una situación de crisis lo que complejiza la posibilidad de acciones exitosas por parte de nuestro país. Finalmente, no hay que perder de vista que existen varios espacios multilaterales de distinto formato donde China cumple un rol importante que son muy activos. Argentina ya se sumó a algunos (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura)

y deberá analizar cuál será su posición frente a propuestas como One Belt, One Road Initiative o a las relaciones comerciales con espacios como la Alianza Integradora Económica Regional.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podrían hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

AB – Aconsejaría los puntos que ya destacó en otras preguntas: hacer una lectura inteligente sobre el vínculo entre Estados Unidos y China; continuar trabajando para recuperar el regionalismo; fijar una agenda de cooperación regional acorde a los nuevos temas de agenda global; seleccionar temas e instrumentos de política exterior que mezclen principios e intereses (cierta articulación de idealismo con pragmatismo) y pensar la política exterior como una política pública que busque internacionalmente resultados útiles para atender necesidades domésticas. Debido a que en el mundo de nuestros días la política exterior debe atender una agenda cada vez más desagregada, y que en nuestro país los partidos políticos se han deteriorado y tanto el gobierno anterior como el actual constituyen coaliciones de gobierno (no vamos a discutir aquí las tensiones entre coaliciones electorales y coaliciones de gobierno) considero que una buena política exterior como política pública debe afinar la articulación entre las manifestaciones internacionales de las distintas agencias del Estado y las diversas declaraciones de los sectores que integran una coalición de gobierno.

CONSIDERO QUE UNA  
BUENA POLÍTICA  
EXTERIOR COMO POLÍTICA  
PÚBLICA DEBE AFINAR  
LA ARTICULACIÓN ENTRE  
LAS MANIFESTACIONES  
INTERNACIONALES DE LAS  
DISTINTAS AGENCIAS DEL  
ESTADO Y LAS DIVERSAS  
DECLARACIONES DE LOS  
SECTORES QUE INTEGRAN  
UNA COALICIÓN DE  
GOBIERNO

Anabella Busso

# “La Argentina necesita inserción práctica en el mundo, a partir de círculos estratégicos”



Entrevista a: **Julio Lascano y Vedia**

Julio Lascano y Vedia es director de la Escuela de Relaciones Internacionales (USAL) y miembro del Consejo Académico de la Facultad de Ciencias Sociales. Magister en relaciones internacionales (ISEN 1985). Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCA 1983). Embajador de carrera egresado del Instituto del Servicio Exterior de la Nación en 1985, llegó al rango de Embajador en 2012. Es Profesor titular de Teoría y práctica diplomática; y profesor de política exterior argentina y política internacional, en la Universidad del Salvador. Profesor de la Universidad de Belgrano de Organismos Internacionales, donde fue profesor de Historia de las Relaciones Internacionales. También fue profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México el Instituto del Servicio Exterior. De cuarenta años en el Servicio Exterior, estuvo destinado treinta en el exterior en funciones de Cónsul en Italia y Uruguay. Fue consejero en Italia, Ministro en las embajadas en Cuba, México y Uruguay, y Embajador en Angola.

Autor de los libros: “Hacia una nueva diplomacia: ideas para el diseño de una política exterior” editorial Biblos (2020) Buenos Aires; “Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI: un análisis crítico de la política internacional” editorial Teseo (2020) Buenos Aires; y “Política y Diplomacia” editorial Tu llave (2009) Buenos Aires. Ha publicado diversos artículos sobre relaciones internacionales y política exterior en revistas, foros y universidades de Argentina y en el exterior.

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Julio Lascano y Vedia – La Argentina se encuentra actualmente en una frágil situación de inserción internacional, aunque atenta a observar cuáles pueden ser los mejores ejes de asociación estratégica para su crecimiento.

No lleva adelante una política exterior de mayor apertura y está aún falta de iniciativas en la promoción de oportunidades comerciales y desarrollo de las relaciones internacionales económicas.

Los principales ejes de la política de estado en el orden exterior son conservadas con cuidado y atención: Malvinas, Mercosur y plataforma continental conservan la necesaria constancia y presencia suficiente ante los demás estados, regiones y organismos internacionales.

Falta reforzar estas políticas de estado con política de crecimiento, desarrollo y consenso social que nos condicionan en el nuevo orden mundial. Empezando por directivas y lineamientos político-institucionales en los temas de seguridad internacional, medio ambiente y soberanía alimentaria. Además de sumar esfuerzos a consolidar la negociación de la deuda externa, promover inversiones y generar mayor intercambio internacional.



**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

JLV – La Argentina es un país periférico que requiere de un ordenamiento previo para la confrontación de la trágica pandemia mundial del coronavirus. El país se encuentra bajo la mirada mundial de países centrales y estados en vías de desarrollo -incluso empresas y laboratorios- que advierten un frágil sistema jurídico de garantías internas e internacionales y la falta de políticas económicas que aseguren un correcto desarrollo en el tratamiento de la pandemia y un posterior despegue productivo a partir de los seguros daños estructurales que el país deberá afrontar en la post pandemia.

LA ARGENTINA ES  
UN PAÍS PERIFÉRICO  
QUE REQUIERE DE UN  
ORDENAMIENTO PREVIO  
PARA LA CONFRONTACIÓN  
DE LA TRÁGICA  
PANDEMIA MUNDIAL DEL  
CORONAVIRUS

Julio Lascano y Veda

Los escenarios futuros a ponderar serán relativos a la eficiencia de gobernabilidad en el campo de la salud pública, la economía y sus programas sociales de apoyo y la generación de un sistema de apoyo y recuperación en el orden interno y externo, en el campo privado y público. La mira debe apuntar necesariamente a la prioridad: generación de empleo.

El otro escenario que debemos observar se relaciona con las estrategias de relacionamiento externo, a partir de ponderar durante la pandemia y al momento de un relativo control mundial de la misma, cuáles son los círculos estratégicos de asociación y vínculos con los estados que realmente fueron útiles a la composición de la problemática pandemia en el territorio nacional. Esta ponderación es vital al momento del diseño de una seria y protagónica política exterior nacional.

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

JLV – Los cambios de finales del pasado siglo y este Siglo XXI nos obligan a la determinación y formulación de una nueva política exterior y en consecuencia de una nueva diplomacia adecuada a las circunstancias del orden mundial y las necesidades autonómicas y de intereses nacionales concretos.

El nuevo orden mundial no es absolutamente claro ni prístino. Es un orden en plena dinámica y conflicto con unas tres problemáticas aún no resueltas. EE UU a pesar de sus crisis políticas y fiscales internas mantiene el 80 % del monopolio del poder militar y estratégico, sólo basta citar que su presupuesto público anual en defensa es de 650 mil millones de dólares (sin contabilizar gastos secretos) y en la China fortalecida no supera los 30 mil millones.

China detenta el 70 % del poder del intercambio comercial y capacidad de expansión, fuera y dentro de los parámetros de la OMC, siendo quien más invierte en todos los continentes y sectores lo que aún genera enormes resistencias de EEUU y varios de sus socios. Y debiera generar preocupaciones a quienes hemos ingresado en esta nueva alianza con el pacífico. China no ha resuelto en el orden interno su institucionalidad democrática y adeuda al mundo largamente políticas de derechos humanos y civiles elementales. Lo que tarde o temprano genera otros problemas que el sistema internacional puede no aceptar en su desarrollo, hasta ahora, naturalizado.

Europa no es más el interlocutor estratégico ni comercial de Occidente ni de EEUU, quien en la administración republicana o demócrata no consigue recuperar posiciones que la coloquen en posición de un juego de equilibrio de poder a la altura de las otras dos potencias.

Solo Gran Bretaña y el Brexit, seguramente en apoyo de su antiguo Commonwealth y acercando más aun posiciones a los EEUU,

puede que obtenga beneficios de potencia próxima en la medida que se desligue y progrese en su ecuación autonómica. No se debe olvidar que el nacionalismo, la xenofobia y el separatismo acosan a Europa. La posición insular y separatista del Reino Unido puede convertirse en una fuerte ventaja inmediata futura.

La Argentina no necesita confrontaciones ideológicas o doctrinarias con los EEUU y nuestra diplomacia profesional y política, de manera unívoca no deben ingresar en batallas retóricas de independentismo que nada suman a una relación que bien llevada, sin necesidad de triunfos comerciales, tiene mucho para generar en diversos campos institucionales, de guerra antiterrorista y asuntos estratégicos. No olvidemos que aún hoy los EEUU son el inversor número uno 1 en servicios en la Argentina.

LA ARGENTINA  
NO NECESITA  
CONFRONTACIONES  
IDEOLOGICAS O  
DOCTRINARIAS  
CON LOS EEUU Y  
NUESTRA DIPLOMACIA  
PROFESIONAL Y POLITICA,  
DE MANERA UNIVOCA  
NO DEBEN INGRESAR EN  
BATALLAS RETÓRICAS DE  
INDEPENDENTISMO

Julio Lascano y Vedia

Con China no ha podido Argentina revertir la balanza comercial en los últimos 30 años, más allá de la fuerte presencia comercial de China que ahora negocia con Argentina por encima del mismo socio regional brasileiro. Ello no frenará los negocios con China pero requiere de estudios de políticas puntuales y una apuesta de recursos más puntuales para ingresar en el mundo de negocios estratégicos con China, que son superiores a la mera venta de alimentos y provisión de productos sin manufactura. Una política comercial apropiada a la cuestión, que aún resta mucho para que se constituya.

El país puede de manera autónoma relativa mantener un perfecto equilibrio con ambas potencias de seguir los lineamientos de sentido común planteados.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

JLV – La Argentina, por fortuna ha mantenido la presencia en el Mercosur, la subregión natural a su política exterior y economía, de manera estable. Más allá de las diferencias de estructuras económicas de sus miembros y las diferencias sobre los niveles y alcances de los aranceles. No cabe duda de que son aranceles muy altos, casi el doble del promedio de otros sistemas de integración del mundo que utilizan aranceles comunes del 4 al 6 % como máximo. Nosotros el doble.

Esta estructura neoproteccionista permitió hacer crecer el comercio de la región en los años noventa y los dos mil, hasta hace pocos años nomás. Y el intercambio en la región, incluyendo a los observadores como Chile y Bolivia, permitió a los países garantizar un comercio intrarregional del 33 % de beneficio para cada parte promedio.

Ello debe estudiarse velozmente para producir cambios que fortalezcan la alianza política institucional y comercial. Porque el mundo ha cambiado y la globalización comercial y financiera es demasiado atractiva para algunos miembros dinámicos del Mercosur como Brasil y Uruguay. Seguramente se pueden realizar nuevos acuerdos que contengan mayor fortaleza con ciertas licencias o libertades para un relacionamiento incipiente con la Unión Europea, los países del EFTA y otros nuevos socios estratégicos. Se necesita prudencia y alta capacidad profesional de negociación. Y expertos multilaterales.

Y se requiere seriedad y no pensar en amiguismos ideológicos absolutamente inútiles para el planteo de política exterior práctica y de avanzada.

Los ejes de la región deben luego acercarse a otros países que poseen sus propios desarrollos regionales y con los que Argentina no termina de penetrar comer-

cialmente por falta de políticas promocionales y profundización de la diplomacia empresarial. Son el caso de Colombia y México para empezar, con quienes aún Argentina se relaciona a través de acuerdos de complementación económica de la ALADI. Es el caso de la alianza del pacífico y países andinos, de vital importancia en la futura política internacional del Mercosur y de Argentina.

Con desarrollo regional puede volverse a estudiar temáticas profundas que navegaron al diluirse la UNASUR, como las cuestiones de defensa y estrategia, los asuntos y planes de infraestructura física y los temas de los foros y sociedad civil de los estados.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

JLV – La Argentina no necesita plantearse una inserción inteligente en el mundo que busque grandes socios que no serán jamás pares de negociaciones u oportunidades únicas de negocios puntuales que no son verdaderas inversiones de largo plazo.

La Argentina necesita inserción práctica en el mundo, a partir de círculos estratégicos. El primer círculo dijimos lo componen Mercosur y Brasil. El segundo lo encabeza la alianza con Estados Unidos y ciertas potencias europeas aliadas tradicionales (España Italia Alemania). El tercer círculo aparece con socios clásicos en el intercambio e inversiones como hay en Europa central y en Medio Oriente.

Los nuevos socios estratégicos son aquellos interesados en nuestras capacidades y recursos. Además de los agonegocios, tenemos posibilidades claras de explotación y crecimiento de exportaciones e inversiones en tres sectores: Energético –petróleo y gas Vaca Muerta-, el triángulo del litio de Catamarca Jujuy y Salta que convive con Bolivia –a la cabeza-, y la explotación de nuestros mares, abandonada más allá de nuestra plataforma continental.

La diplomacia profesional continuamente (y en los casi 60 años de vida que se desarrolla con normalidad y profesionalismo) siempre advierte al Poder ejecutivo y los representantes federales del país la necesidad de expansión e inversión en los países con los que los negocios agropecuarios.

Vietnam, Singapur y Corea en Asia, India e Indonesia, Turquía y África Subsahariana son ejemplos muy claros de los nuevos socios que deben buscarse, cultivarse, e invertir en una diplomacia aguda y práctica para beneficios mutuos concretos.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

JLV – En este tema existen tres agendas que deben incorporarse rápidamente en la política exterior y la nueva diplomacia. Primero, la Argentina debe invertir en la formación de expertos en asuntos multilaterales que actúen y se destaquen en las Naciones Unidas y los organismos internacionales. Más allá de la OIEA (el director es profesional argentino) y algún caso en la Corte de la Haya la Argentina no inició aún una estrategia inteligente para este importante elemento que es la exportación de cerebros profesionales en asuntos multilaterales. Específicamente en las Naciones Unidas, el Consejo de seguridad, la Organización Mundial del Comercio OMC, la OMS, la OIEA, la FAO y el ACNUR. Todos foros favorables a nuestras políticas y formación profesional, donde las negociaciones en curso abarcan los temas de la agenda global actual.

LA ARGENTINA  
DEBE INVERTIR EN  
LA FORMACIÓN DE  
EXPERTOS EN ASUNTOS  
MULTILATERALES QUE  
ACTUEN Y SE DESTAQUEN  
EN LAS NACIONES UNIDAS  
Y LOS ORGANISMOS  
INTERNACIONALES

Julio Lascano y Vedia



En segundo lugar, Argentina tiene formación en ciencia política, análisis internacional y asuntos estratégicos en su cuerpo profesional y en varios organismos del estado que conforman políticas públicas de orden internacional.

Por ello deben apuntarse a la actuación presencial fuerte e intensa en las conferencias, asambleas y organismos que tratan: seguridad y estrategia internacional, cambio climático y medioambiente, derechos humanos, derecho humanitario y cascos azules y soberanía alimentaria. Prioritarios de la agenda mundial y de nuestra propia agenda inmediata en Ginebra y Nueva York y demás sedes de tales organismos.

Por último, nuestro país conforma el grupo United for Consensus en los planes de reforma que se tratan desde fin de del pasado siglo, y en los programas de la ONU para el desarrollo sustentable (ODS). En ambas cuestiones la diplomacia argentina encabeza grupos, lidera ideas y plantea reformas sustantivas. Así como busca la aplicación de los programas concretos de desarrollo. Es insoslayable la mayor participación de Argentina en favor de unas Naciones Unidas más democráticas y que se base en principios que buscan recuperar la cooperación y solidaridad internacional.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podría hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

**JLV – Para Académicos:** En este sentido señalaré lo propuesto desde mi posición de Director de la Escuela de Relaciones internacionales de la Universidad del Salvador y allí Profesor titular de Política internacional y Teoría y práctica diplomática, así como Profesor de Organismos internacionales en la Universidad de Belgrano.

Proponemos de manera permanente y en libros y artículos publicados recientemente, la urgente conformación de un grupo think tank que permita una mayor participación conjunta de profesionales, académicos, políticos y jóvenes licenciados o de posgrado.

Se debe conformar ello a efectos de conformar un nuevo foro concentrado en estudios de orden internacional.

Hemos aprovechado de manera muy relativa las conferencias de 2018 y 2019 importantes conferencias mundiales de la OMC y el G 20 en nuestro país. En tales oportunidades funcionaron algunos grupos expertos en documentos, que luego no llegaron a destino y resolución. Pero fue loable y debe buscarse ese camino o alternativos a esa oportunidad académica y política ligada a lo internacional.

Porque la elaboración de la política exterior está en manos de estos grupos. Ellos debieran entregar la letra del diseño de política exterior al poder ejecutivo, quien luego lo traslada con sus improntas personales a la Cancillería y la diplomacia profesional, que la aplica en el exterior y en el mundo.

No se puede seguir creyendo que los Cancilleres llegan al puesto capacitados para ello, y la historia nos ha mostrado claramente que esto no sucede ni tiene por qué suceder. Si podemos generar instituciones para profesionalizar una política exterior nacional.

**Para gestión:** Soy Embajador de carrera y ejercí la diplomacia durante 40 años, 30 años en el exterior en destinos fijos y con variadas misiones externas y puestos de conducción en el país. En paralelo realicé mi formación académica docente en el país y también en el exterior (Por ej. La UNAM México)

En lo que respecta al profesional de la diplomacia, considero humildemente que es el único que ha sabido en largos años absorber todos los desafíos de la política interna y los desafíos del comercio y la tecnología mundial. Un cuerpo diplomático que cuenta con 1.100 personas en total y solo 61 embajadores de carrera es insuficiente. A ello se suma los embajadores del art 5 de la ley, embajadores políticos que deben o debieran capacitarse.

La política exterior y la diplomacia son un conjunto unívoco de aplicación de alineamientos. Afuera los diplomáticos,

junto a agregados especiales en defensa, seguridad, asuntos de agronegocios y financieros y otros especializados, realizan ingentes esfuerzos por representar e insertar el país.

Todos afuera trabajan con equipos, que más allá de sus personalidades, deben afrontar una rápida integración, y la importantísima misión de generar inversiones y empleo para los argentinos. Existe esta conciencia.

La academia contribuye de manera muy relevante al perfeccionamiento y la formulación correcta de la política exterior y la nueva diplomacia nacional.



# “La única manera de poder sacar alguna ventaja en el escenario futuro es con Brasil, con el Mercosur y/o con Sudamérica”



Entrevista a: **Lourdes Puente**

*Lourdes Puente es Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Magister en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales y doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Es especialista en seguridad internacional, defensa e inteligencia y dicta la Cátedra de Estrategia y Seguridad Internacional en la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA e Introducción a la Teoría de Relaciones Internacionales en la Universidad Austral. Fue Directora Nacional de Inteligencia Estratégica Militar del Ministerio de Defensa de la Nación y actualmente se desempeña como Directora de la Escuela de Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la UCA.*

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Lourdes Puente – Creo que Argentina hoy no tiene una mirada respecto del escenario global. Los enunciados existen, pero en los hechos no se vislumbra una dirección. Solo en algunos temas se mantienen como política de Estado (Malvinas, Antártida, nuclear, misilística, espacial), pero permanecen en los nichos, no se articulan con toda una política de relacionamiento de Argentina con el mundo y de Argentina hacia sus ciudadanos.

En un mundo signado por la competencia estratégica entre EE.UU. y China, y multipolar -dada la cantidad de países que disputan y pretender proyectar poder en

los diversos escenarios geográficos-, la necesidad de tener una política regional es imperiosa. Se anuncia la prioridad regional pero no se trabaja en esa dirección. Las acciones globales no se acuerdan con los vecinos, el vínculo con las potencias no es desde lo regional, y nada indica que los condicionantes ideológicos no imperen a la hora de avanzar en esta línea. Esto en el nivel político. Existe, sin embargo, una burocracia estatal representada en los funcionarios de la Cancillería y algunos Embajadores, que trabajan en una línea menos ideológica y más racional y que, de alguna manera, intentan sostener esta política dirigida a consolidar lo regional para tener más poder en la concertación global.

Por eso los principales ejes son difíciles de identificar. La provisión de las vacunas es un eje prioritario nacional.



Parece que eso ha colocado a Rusia y China entre las prioridades. Las concesiones y negociaciones para obtener las vacunas no se conocen. Tampoco existe un accionar regional en ese sentido, que nos daría mejores opciones.

El eje comercial, que por la necesidad de dólares podría estar entre los prioritarios, no logra evidenciar una política clara, ni con el Mercosur, ni con la Unión Europea, ni con mercados emergentes. China sigue siendo prioritario y las negociaciones son individuales y lógicamente asimétricas.

Se descuida la Unión Europea en un momento de mucha oportunidad para la Argentina, por el Brexit, pero también porque en el seno de este organismo se están ya debatiendo temas de futuro en los que interesa participar y ser parte, como la regulación de las empresas tecnológicas de comunicaciones y redes sociales.

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

LP – La principal afectación es este repliegue y conducta de interactuar con el mundo en soledad. Ha imperado en lo regional la lógica ideológica, y en lo global, no se puede advertir con claridad. La necesidad de EE.UU. por la negociación con el Fondo, ha compensado la inclinación que puede percibirse de parte de algunos sectores del Gobierno a favor de China y/o Rusia. No hay limitaciones aun cuando seamos tan distantes en la defensa de los valores democráticos y de DD.HH.

En el futuro Argentina no tiene destino soberano en soledad. Las potencias siempre elegirán negociar con países débiles. La única manera de poder sacar alguna ventaja en el escenario futuro es con Brasil, con el Mercosur y/o con Sudamérica. Solos, sólo profundizaremos múltiples dependencias, y se reducirán nuestros márgenes de acción, incluso los domésticos en términos económicos.

En ese sentido, la pandemia modificó sustancialmente la agenda global, generando repliegue a lo nacional de todos los países, incluidas las potencias. Se priorizan las propias agendas domésticas y se resignifican algunas actividades como estratégicas. Se habla ya de cadenas de valor diferentes, menos dependientes por lo que habrá un reposicionamiento de todos los actores. Argentina marginal en lo global y aislada en lo regional, se ve aún más limitada en su margen de maniobra.

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

LP – La única posibilidad de no quedar en uno u otro lado de esta bipolaridad, es generar coaliciones entre países periféricos que incrementen la posibilidad de pendular y no quedar presos de uno u otro. Sin una posición regional o subregional, la soledad del país profundizará la dependencia con ambos, pero, además, podría quedar presa de la exigencia de alguno de los dos, por elegir uno. El llamado de Biden a unir en coalición a las democracias del mundo, puede complicar mucho a la Argentina si no está unida a Brasil y otros países de similar desarrollo.

SIN UNA POSICIÓN  
REGIONAL O  
SUBREGIONAL, LA  
SOLEDAD DEL PAÍS  
PROFUNDIZARÁ LA  
DEPENDENCIA CON  
AMBOS, PERO ADEMÁS,  
PODRÍA QUEDAR PRESA  
DE LA EXIGENCIA DE  
ALGUNO DE LOS DOS, POR  
ELEGIR UNO

Lourdes Puente

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

LP – La relación es de mala a muy mala. Básicamente porque se declama un regionalismo que se trunca cuando el presidente del otro país no es ideológicamente afín. Situación que no es responsabilidad solo de la Argentina. Hay una lógica imperante en este sentido. Por cuestiones muchas veces domésticas, no priman los intereses, sino que se prioriza la ideología. Hay una vinculación tejida a lo largo de las décadas de democracia, que se sustenta en organizaciones intermedias o subnacionales o privadas. Incluso de agencias estatales. Esa vinculación puede resistir estos quiebres, pero no puede hacerlo si la voluntad política va directamente en contra de la integración. Se requiere menos declamación y más acciones concretas. Vinculadas a lo estratégico (lanzador conjunto, patrullaje conjunto), pero también a lo económico, industrial y comercial (agencias fitosanitarias conjuntas por ejemplo). Una nueva agenda para el Mercosur. Y hechos tangibles y concretos de integración.

POR CUESTIONES  
MUCHAS VECES  
DOMÉSTICAS, NO PRIMAN  
LOS INTERESES, SINO  
QUE SE PRIORIZA LA  
IDEOLOGÍA.

Lourdes Puente

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

LP – Principalmente en África, que acaba de concretar una unión muy trabajada y ambiciosa. Allí tenemos mucho que transmitir y mucho que aprender. Es un espacio interesante en oportunidades para explorar.

Además, creo que es importante que las agendas de futuro, por ejemplo, en la regulación de los nuevos espacios (exterior y ciber), Argentina se una a países de desarrollo similar para expresar sus intereses y tener voto. La agenda climática y la de salud deberían también concertarse con tales países.

Respecto a esta última, sumando a los sectores privados (laboratorios) y universidades (científicos), para acordar políticas sanitarias conjuntas.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

LP- Como dije anteriormente, la voz argentina sola se pierde. Solo si logra articular con la región o con la subregión tiene posibilidad de tallar en el mundo que viene. Argentina participa del G-20 y ahí hay una oportunidad para coordinar con México y Brasil una voz regional. También es importante el rol en regímenes estratégicos, vinculados a activos que Argentina tiene, tales como los desarrollos en misiles, nuclear y satelital, por ejemplo. La participación en el dictado de nuevas reglas tanto en los nuevos espacios como para regular el uso de nuevas tecnologías sólo será posible en la medida que seamos capaces de articular con otros países de desarrollo similar, con los que podríamos identificar intereses comunes.

Sin duda la prioridad debiera ser Mercosur, con agenda renovada y más de siglo XXI, en la que lo comercial sea solo un tema más. Pero también revivir el ABC y concertar Mercosur-Alianza del Pacífico. Después CELAC, y también el espacio iberoamericano. De todas esas agendas hay mucho por articular y promover.

La Argentina tiene también la posibilidad de asumir como propios los valores de la prédica de Francisco, planteados en las encíclicas Laudato Si y Fratelli Tutti, en particular la defensa del medio ambiente y la búsqueda de una mayor justicia social a través de un capitalismo inclusivo concebido como alternativa a la sociedad del descarte. Podría en esa agenda llevar el liderazgo de los países de la periferia.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podría hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

LP – Sería interesante armar una red de universidades y tanques de pensamiento para trabajar las líneas de acción que requiere el país: una nueva agenda para el Mercosur, la agenda comercial, la agenda tecnológica (debates como 5G), la agenda global en salud y medioambiente, las posibilidades de vinculación con Asia, una agenda social, etc.

SERÍA INTERESANTE  
ARMAR UNA RED  
DE UNIVERSIDADES  
Y TANQUES DE  
PENSAMIENTO PARA  
TRABAJAR LAS LÍNEAS DE  
ACCIÓN QUE REQUIERE EL  
PAÍS

Lourdes Puente





# “Una prioridad estratégica de nuestra Cancillería debería implicar una reorientación de recursos humanos hacia los países del Asia-Pacífico”



Entrevista a: **Mariano Caucino**

*Mariano Caucino es abogado (Universidad de Buenos Aires), docente de historia, especialista en política internacional, miembro del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y se desempeñó como embajador en Israel y Costa Rica.*

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Mariano Caucino – Creo que hay que precisar una cosa. Entiendo que usted me está preguntando por la política exterior del gobierno. Porque en términos de una política de Estado en materia de

política exterior le diría que la Argentina tiene un déficit importante en relación a la posibilidad de alcanzar acuerdos mínimos en la clase dirigente en ese sentido. Es más, podría decirse que la Argentina es probablemente el país de la región -tal vez con la excepción del caso extremo de Venezuela- que mayor grado de pendularidad y oscilación ha manifestado en relación con su política exterior en las últimas cuatro o cinco décadas. Fíjese que incluso en relación con el Mercosur, que era probablemente una de las pocas políticas de Estado que habían logrado un cierto consenso a lo largo de todos los gobiernos, esta administración ha optado por un camino que en los hechos implica una suerte de abandono de las relaciones con los vecinos.

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

MC – Bueno, la pandemia ha sido un elemento totalmente disruptivo, frente al cual ningún gobierno tenía ningún plan. Y frente a tal tragedia universal no existían antecedentes ni previsiones. Lo cual era en cierta forma esperable, lamentablemente. Piense usted que se gastan cientos de millones de dólares en el mundo en Inteligencia y nadie previó algo como esto. O al menos nadie que haya podido hacer que los diferentes gobiernos lo tuvieran previsto. En el caso argentino, esta realidad tomó al país en momentos comple-

jos dado que la economía hace casi una década que no crece y con indicadores sociales muy graves. En medio de esta crisis enorme el gobierno debería haber intentado coordinar con nuestros vecinos una política medianamente acordada para enfrentar estos desafíos. Pero lamentablemente optó por el camino contrario. Tenga en cuenta que el presidente argentino nunca quiso reunirse con el presidente del Brasil. Algo inentendible.

LA PANDEMIA HA SIDO UN ELEMENTO TOTALMENTE DISRUPTIVO, FRENTE AL CUAL, NINGÚN GOBIERNO TENÍA NINGÚN PLAN. Y FRENTE A TAL TRAGEDIA UNIVERSAL NO EXISTÍAN ANTECEDENTES NI PREVISIONES. LO CUAL ERA EN CIERTA FORMA ESPERABLE, LAMENTABLEMENTE.

Mariano Caucino

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

MC – Creo que la Argentina tiene que mantener las mejores relaciones con los distintos actores del sistema internacional. En lo comercial, es fundamental incrementar nuestros flujos de comercio. Pero en materia política debemos entender que es necesario mantener una coordinación con los países con los que tenemos una afinidad cultural natural. Ello implica reconocer nuestra pertenencia a la cultura occidental, y en especial, a la latinoamericana. Pero esa orientación la debe dar el gobierno. La diplomacia es una herramienta de la política exterior. La Cancillería tiene funcionarios muy calificados, pero no se debe confundir la diplomacia con la política exterior. Son cosas distintas. La política exterior es una función indelégable del gobierno.

EN MATERIA POLÍTICA DEBEMOS ENTENDER QUE ES NECESARIO MANTENER UNA COORDINACIÓN CON LOS PAÍSES CON LOS QUE TENEMOS UNA AFINIDAD CULTURAL NATURAL.

Mariano Caucino

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

MC – Lamentablemente le diría que el gobierno deterioró las relaciones con los países de la región con respecto a los vínculos que existían hasta diciembre de 2019. En el caso de Brasil, es muy evidente que el presidente argentino ha desaprovechado cada oportunidad que se presentó para reunirse con el Presidente del Brasil.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

MC – Mire, la región del mundo que tiene un mayor dinamismo es Asia y por lo tanto se deberían reorientar prioridades mirando esa realidad. Usted piense que nosotros tenemos una representación diplomática muy extendida en Europa, lo cual no está mal, pero en cierta medida es representativa de un mundo que no existe más. Piense además que muchas de esas embajadas en países europeos tienen una actuación muy restringida porque buena parte de las negociaciones pasan por la UE en Bruselas. Una prioridad estratégica de nuestra Cancillería debería implicar una reorientación de recursos humanos hacia los países del Asia-Pacífico y para ello se debería diseñar un plan que contemple incentivos para que nuestros mejores diplomáticos vean esos destinos como una oportunidad de servir al país y no como un castigo lejano.

UNA PRIORIDAD ESTRATÉGICA DE NUESTRA CANCELLERÍA DEBERÍA IMPLICAR UNA REORIENTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS HACIA LOS PAÍSES DEL ASIA-PACÍFICO

Mariano Caucino

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

MC – Pienso que la Argentina tiene que mantener y si es posible incrementar la participación en foros y organismos y deberíamos copiar el buen ejemplo de otros países de nuestra región que han invertido esfuerzos en lograr ocupar espacios en muchos organismos del sistema multilateral.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué importancia se les imprime a los aportes que realiza y elabora la academia y en qué medida dentro de la gestión se apoya esta intersección?**

MC – Los países que uno admira por su nivel de desarrollo combinan inteligentemente sus recursos humanos en un trípode entre el gobierno, la academia y la vida empresarial. Esto es evidente en los EEUU, en muchos países europeos. Yo lo he visto en Israel. La Argentina debería incentivar esos esquemas de cooperación.

LOS PAÍSES QUE UNO ADMIRA POR SU NIVEL DE DESARROLLO COMBINAN INTELIGENTEMENTE SUS RECURSOS HUMANOS EN UN TRÍPODE ENTRE EL GOBIERNO, LA ACADEMIA Y LA VIDA EMPRESARIA.

Mariano Caucino



# “La actitud que debería tomar el gobierno es asumir el no alineamiento activo y sí la diplomacia de la prudencia”



Entrevista a: **Julieta Zelicovich**

*Julieta Zelicovich es Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y realizó su Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Es Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI) de la Universidad Nacional de Rosario.*

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Julieta Zelicovich – Encuentro que en el gobierno de Fernandez podemos distinguir dos tipos de mirada sobre “cómo se mira desde el gobierno al mundo” o “cómo Argentina mira al mundo”. Convive una lectura pragmática del mundo que está fundamentalmente orientada a medios y fines, a producir resultados, y una lectura principista del mundo, donde encontramos formulaciones con una fuerte carga ideológica y que podemos identificar, por ejemplo, cuando Fernández propone en el marco del G20 crear un “Pacto de solidaridad global”, o cuando plantea la “crisis del capitalismo y su refundación”.

Pragmatismo y principismo conviven, y la fórmula que ha buscado esta gestión de hacerlo convivir aparece en el Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas cuando el presidente plantea este “ide-

alismo realista y pragmatismo que no olvida valores”, una formulación que busca contener las dos corrientes que conviven dentro de la lectura argentina del mundo. El problema es que ambas no terminan de convencer ni a los pragmáticos ni a los idealistas, y por eso ha sido criticada fuertemente.

Los ejes que moldean la política exterior en esta convivencia de idealismo-realista y del pragmatismo con valores, son cinco. Primero, en todo este discurso aparece la idea de soberanía nacional, la idea de la competencia del estado y la protección de principios y valores del estado como ejes que ordenan la vinculación hacia los otros. Por ejemplo, en los últimos meses circulaba la negociación por la adquisición de vacunas y los condicionantes que aparentemente pondría Pfizer,

donde la protección de determinados principios de soberanía aparece muy fuerte. También las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) donde las prioridades domésticas aparecen como un condicionante necesario para esa negociación. Otro ejemplo son las políticas hacia Malvinas, el posicionamiento hacia las islas y el ampliamiento de plataforma continental que se han visto en todos los gobiernos, pero que en esta gestión toman más fuerza. Aparecen entonces, la soberanía nacional como elemento ordenador de la visión al mundo y la política exterior. Segundo, la región como destino compartido, como espacio de pertenencia, esta idea de "patria grande" o "Latinoamérica unida". Nociones tradicionales de derechos humanos o democracia como política de estado se pueden plantear desde el 83, pero cobra primacía dentro de los primeros puntos que ordenan el porqué de la política exterior actual.

Otros elementos muy importantes son el incremento de las exportaciones, la mejora de la inserción económica comercial en el mundo que aparece retirado en acciones y discursos de política exterior, y el anuncio o la prioridad por preservar los espacios de multilateralismo.

En torno a cada uno de estos ejes vemos esta tensión entre el pragmatismo y el principismo/idealismo, y dan por resultado una política exterior bastante dispersa, que funciona en múltiples niveles, pero no encuentra un relato consistente. Es difícil definir qué política exterior tiene hoy el gobierno.

**ES DIFÍCIL DEFINIR QUÉ POLÍTICA EXTERIOR TIENE HOY EL GOBIERNO.**

Julietta Zelicovich

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían ponderar?**

JZ – Podría pensarse que desde la vuelta a la democracia, el comienzo del gobierno de Fernandez ha tenido el peor de los contextos internacionales: la conjugación de crisis de la variable política internacional, marcada con el déficit de gobernanza global y la amenaza a las instituciones del orden liberal internacional que planteó el gobierno de Trump, y también el creciente nacionalismo y populismo de los gobiernos que llevan a tener políticas de menos solidaridad internacional, sumado a la crisis económica en el marco de profunda incertidumbre. Sobre todo, en el primer trimestre del 2020 donde, a partir de desconocer las dinámicas de la pandemia, las políticas de los gobiernos fueron sumamente restrictivas y eso generó que las proyecciones sobre qué se esperaba del comercio mundial fuesen demoledoras.

Gestionar y hacer política en ese momento era más que adverso, y Argentina se encontraba además en una posición de debilidad en cuanto a la infraestructura de investigación en propiedad intelectual para la fabricación de vacunas. Además, en una región donde había dificultades de concertación de políticas, al menos con Brasil (nuestro principal socio) la relación con Bolsonaro era compleja. El 2020 fue un escenario donde en el sistema internacional las variables externas condicionaron de manera severa la política doméstica argentina, y la política exterior terminó ordenándose como una política exterior "de las urgencias", mencionando los ejes y el relato no consolidado explicados en la pregunta anterior.

**GESTIONAR Y HACER POLÍTICA EN ESE MOMENTO ERA MÁS QUE ADVERSO, Y ARGENTINA SE ENCONTRABA ADÉMÁS EN UNA POSICIÓN DE DEBILIDAD EN CUANTO A LA INFRAESTRUCTURA DE INVESTIGACIÓN EN PROPIEDAD INTELECTUAL PARA LA FABRICACIÓN DE VACUNAS.**

Julietta Zelicovich

En 2021 tenemos un dato, que ya viene del último trimestre del 2020, que propone alguna mejoría en el precio de los commodities exportables de Argentina. Esto puede augurar una mejor situación en las fuentes externas del país, pero también se observan fuertes asimetrías globales. Las proyecciones de crecimiento del PBI global y su evolución se concentran en los países desarrollados. La capacidad que cada país tuvo en 2020 de aplicar estímulos fiscales y de avanzar en la pronta vacunación y contención del virus, está marcando en 2021 fuertes asimetrías en la recuperación económica. Continúan los nacionalismos y proteccionismos, lo que dificulta la distribución de vacunas, las cuales siguen siendo el problema de política internacional más importante, tanto en la relación entre Estado-empresa como entre Estado-Estado, como en la gestión de políticas públicas globales o en la negociación sobre patentes que no prosperan. Los problemas estructurales siguen estando. El escenario o la variable externa sigue proyectándose en el corto plazo como adversa para la política exterior.

Quando hablamos de futuro deberíamos pensar si es futuro inmediato, de mediano plazo o de largo plazo. En lo inmediato, las proyecciones 2021-2022 nos muestran que el escenario sigue complejo. En el largo plazo, algunas variables claves a considerar para construir esos escenarios tienen que ver con la profundización o no de la incertidumbre como rasgo de época y el desarrollo o no de una aversión al riesgo en la toma de decisiones económicas y políticas. Ejemplos son el riesgo global, ambiente y tecnología, ejes que pueden configurar esos posibles escenarios a futuro.

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

JZ – Asumimos que el orden internacional está en transición. Sumamos esa hipótesis como válida y la misma supone ir hacia un



orden bipolar más o menos cooperativo, pero en el que creo que Argentina hay tres rasgos que no va a poder cambiar: tiene **bajos recursos de poder relativo** (pese a sus activos ecológicos, producción de alimentos o reservas minerales), tiende a ser un **ruletaker** y se encuentra **lejana a los centros de poder** (lo que le da una situación de ventaja, o no, que es su irrelevancia). En este escenario de transición del orden internacional, considerando estos tres rasgos, lo que la mayoría de los internacionalistas ha anunciado o propuesto como respuesta, viene de la formulación que han hecho sobre el no alineamiento activo, la diplomacia de la prudencia, la autonomía líquida; creo que esas son las formulaciones que predominan en el diagnóstico de qué hacer de la política exterior. Coincido en la necesidad en tiempos de prudencia de la configuración de un contexto bipolar, en donde uno no tiene recursos de poder y suele ser ruletaker. La disputa principal no se va a decidir por actuaciones de Argentina; la prudencia en las grandes políticas y lineamientos resulta una receta posiblemente acertada.

Esteban Actis, colega y amigo, distingue la configuración del orden bipolar de ascenso actual vis a vis la guerra fría, que tiene que ver con la multiplicidad de agendas e interdependencia. Si asumimos ambas, quizás este esquema de prudencia no es en todas las agendas sino una política exterior de agendas específicas. Esto puede ser una línea de política exterior por agenda, por tema, siendo prudente, pero identificando espacios de oportunidad para cada agenda. Otra cosa que está presente es la necesidad de forjar alianzas. Por sí sola Argentina es ruletaker, pero cuando teje alianzas puede incrementar su autonomía en el contexto internacional. Lo que hoy no tiene claro es con quiénes posee esas alianzas, y el escenario internacional plantea que estas pueden ser más móviles y no necesariamente geográficas. Trabajar allí puede ser una posibilidad, pero la virtualidad tampoco ayuda en ese tejido de alianzas; la diplomacia virtual ha demostrado ser buena para el status quo pero no para la innovación.

La actitud que debería tomar el gobierno es asumir el no alineamiento activo y sí la diplomacia de la prudencia, pero con especial atención o mayor margen de maniobra, evaluarlo según agendas y con una prioridad de buscar alianzas.

## LA ACTITUD QUE DEBERÍA TOMAR EL GOBIERNO ES ASUMIR EL NO ALINEAMIENTO ACTIVO Y SÍ LA DIPLOMACIA DE LA PRUDENCIA PERO, CON ESPECIAL ATENCIÓN O MAYOR MARGEN DE MANIOBRA, EVALUARLO SEGUN AGENDAS Y CON UNA PRIORIDAD DE BUSCAR ALIANZAS.

Julieta Zelicovich

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

JZ – Para el gobierno de Fernández, la región es prioridad. Eso lo hemos visto no sólo en discursos sino en acciones, en visitas presidenciales, la gestión de una micro agenda de cuestiones específicas que adornan las relaciones transfronterizas y de vecindad, de impulsar algunas agendas de cooperación, gestionar algunos ítems que estaban pendientes en la agenda económica comercial. Pero ha sido Fernandez el que busca la región y la región para nada ha venido a buscar a Fernández, y eso es un problema porque Argentina es menos relevante.

No hay reciprocidad en la prioridad que Argentina le da a la región vis a vis como otros países ven a Argentina, y eso es un elemento a considerar en la agenda de política exterior y cómo trabajar, qué acciones se pueden llevar a cabo para mejorar eso que para nuestro país es relevante. Esta relevancia a la región tiene que ver con el tipo de canasta comercial que tenemos con la posibilidad de agregar valor en ese comercio y la posibilidad de

compartir un conjunto de principios de política exterior, que también tiene que ver con una tradición de América Latina en los organismos internacionales que hoy está totalmente disuelta, ya que no hay un accionar latinoamericano en los foros internacionales que tenga peso.

Un eje prioritario para la Argentina sería trabajar en esa diversificación de agenda, pero no puede hacerlo sola: tiene que encontrar interlocutores. Aquí la variable externa se presenta como negativa, con diferencias ideológicas, una arquitectura de cooperación regional que fue desarmada durante la vuelta de los gobiernos de estilo neoliberal. No hay una arquitectura donde volcar eso.

La relación hoy entonces es para Argentina prioritaria, pero no hay una reciprocidad marcada. La relación con la región está atravesada por diferencias ideológicas, el tema Venezuela y el posicionamiento hacia el mismo separa más que unir a los países de la región, y el otro tema que está pendiente es la discusión con los socios fundadores del MERCOSUR respecto de el sentido e instrumentos del organismo para el siglo XXI, ya sea la flexibilización, la reforma del arancel externo común o la adhesión de Bolivia, digamos son tres puntos que están por resolverse.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

JZ – Oportunidades hay en todos los espacios. Cuando hablamos de un orden internacional que está en transición, con múltiples agendas interdependientes, espacios de oportunidad (igual que de amenazas) hay en todos lados. Si miramos a la inserción comercial, América Latina brinda oportunidades para la inserción de manufacturas, donde ya tenemos presencia. No obstante, las proyecciones de un débil crecimiento económico de la región debilitan la posibilidad de concretar esas oportunidades en el corto plazo. Un espacio geográfico donde sí existen grandes

potencialidades es el vínculo con África, donde Argentina ya tiene una inserción interesante como proveedora de know-how para la explotación agrícola, no sólo de maquinaria, sino también servicios, a través de programas de cooperación, y misiones comerciales y de empresas. De nuevo, es un espacio de oportunidad pero de concreción a mediano plazo.

Lo que brinda oportunidades de inserción o de mejora comercial inmediata a corto plazo tiene que ver con la inserción tradicional en los países desarrollados, que tienen las proyecciones de crecimiento económico inmediato. Si vamos a pensar oportunidades en términos de esferas de cooperación, o de alianzas, la idea del Sur Global tiene mucha potencialidad, pero requiere superar la pandemia. Establecer nuevas alianzas en el marco de la virtualidad, como dije antes, es complicado porque no han aparecido innovaciones. Sí se han concretado negociaciones que venían en proceso, pero no hay cosas nuevas funcionando en lo virtual. Ahí Argentina en una mirada del Sur-Global podría tener vínculos en común con otros socios de las regiones, como lo fue en su momento con Nueva Zelanda, por ejemplo.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

JZ – Este gobierno ha enunciado en varias intervenciones de política exterior la importancia que le asigna al multilateralismo. Eso es central para la Argentina, un país con bajos recursos de poder, que suele ser un ruletaker y está lejos de los centros de poder y es relativamente irrelevante. Los espacios multilaterales son funcionales para reducir los costos que podría imponer o impactar un orden internacional sin espacios de cooperación multilateral. Para los países con menor poder relativo, el multilateralismo es siempre oportunidad. Es importante tener una defensa activa de las instituciones multilaterales.

## PARA LOS PAÍSES CON MENOR PODER RELATIVO, EL MULTILATERALISMO ES SIEMPRE OPORTUNIDAD. ES IMPORTANTE TENER UNA DEFENSA ACTIVA DE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES.

Julietta Zelicovich

Hemos visto cómo durante la gestión del gobierno de Trump, muchos de los organismos multilaterales se vieron vaciados, debilitados por un accionar adverso a estos por parte de los Estados Unidos, a la vez que otras formas de gobernanza aparecieron y se fortalecieron. La llegada de Biden mejora algunos aspectos, por ejemplo, la vuelta al Acuerdo de París, pero no resolvió otros, como el bloqueo del órgano de apelaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se mantiene tal cual como estaba, y la tendencia del gobierno de Estados Unidos a aplicar medidas de política comercial que pueden no ser compatibles con la OMC que también sigue absolutamente vigente.

Creo que hay dos temas que el gobierno tiene en su agenda de política exterior en los que puede generar fuentes y oportunidades en un esquema multilateral. Desde que asumió ha ido posicionando el tema de género y política exterior, o el empoderamiento de las mujeres, como uno de los temas estructurantes en su política exterior. Todavía me parece que es más discurso que acción ya que no se encuentran indicadores donde políticas completas se estén volcando (aunque es temprano), pero en esta agenda vienen creciendo los organismos internacionales y le puede dar al gobierno un espacio de visibilidad y oportunidad de moldear algunas prácticas.

El otro tema es el ambiental, donde el gobierno ha buscado jerarquizarlo en sus discursos de política exterior. No obstante, en la agenda externa hay contradicciones y hemos visto contrapuntos con la sociedad civil donde esto no parece estar tan saldado, pero hacia la proyección externa es un tema relevante. De hecho, Argentina

va a participar de una reunión de Cumbre de Presidentes que convocó el gobierno de Estados Unidos para fines de abril, donde Argentina tiene un recorrido importante y puede utilizar este tema para adquirir visibilidad y tener mayor presencia en los organismos multilaterales. Con el tema ambiental hay que mencionar también que es prioridad para el gobierno de Estados Unidos, para la nueva política europea, y aparentemente también lo es para el nuevo Plan Quinquenal Chino. En el medio ambiente hay que tener una política exterior activa.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podría hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

JZ – Creo que hay un punto fundamental, que es un déficit de la política exterior actual, que es la comunicación. Si hubiera que marcar alguna propuesta para la Cancillería sería trabajar en la comunicación pública de la política exterior, tanto hacia adentro como hacia afuera del país. Un relato mucho más sólido y sostenido y permanente de hacia dónde va Argentina, cómo Argentina ve al mundo, de qué manera la política exterior alimenta y confluye con otras políticas públicas.

La comunicación de la política exterior ha sido reactiva a explicar parches, salir ante reacciones de, y no una política exterior que marque cuál es la estrategia. Ha sido muy débil en ese sentido, por ejemplo, en abril del año pasado con el altercado en el marco del MERCOSUR respecto de la presencia o no de Argentina en las negociaciones externas. Otras son las diferencias respecto a los posicionamientos de derechos humanos, tanto en 2020 como en 2021 con la salida del grupo de Lima. Las explicaciones son a posteriori, y no queda claro cuál es el posicionamiento del gobierno respecto a diferentes hechos sino hasta que hay muchas reacciones en la agenda, en la sociedad civil y en la prensa. Hay una alta ambigüedad en la comunicación de la política exterior, y ese sería un elemento importante por reformar.



# “Tradicionalmente ha habido una visión muy pragmática del posicionamiento de la Argentina a nivel internacional”



Entrevista a: **Gino Pauselli**

*Gino Pauselli es candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pensilvania (Estados Unidos), Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de San Andrés. Ha participado en el Instituto de Políticas Públicas del Mercosur y en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Asimismo, ha obtenido una beca “Fullbright” para realizar sus estudios de posgrado en Estados Unidos. También fue docente de las materias “Teoría de las Relaciones Internacionales” en la Universidad de San Andrés y “Política Internacional” en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Se especializa en el estudio de la promoción de los Derechos Humanos, cooperación al desarrollo y política exterior.*

A continuación la entrevista.

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Gino Pauselli – Primero, no sé a ciencia cierta la respuesta, en especial porque no estoy dentro de la toma de decisiones en el país. Desde afuera lo que veo es a corto plazo, la pandemia se mira muy poco afuera del mundo porque hay cuestiones domésticas mucho más importantes que solucionar entonces la agenda internacional, la agenda de política exterior pasa a un segundo plano, que tampoco significa que antes haya sido prioridad o lo vaya a ser en el futuro pero hoy menos que nunca.

LA PANDEMIA SE MIRA MUY POCO AFUERA DEL MUNDO PORQUE HAY CUESTIONES DOMÉSTICAS MUCHO MÁS IMPORTANTES QUE SOLUCIONAR ENTONCES LA AGENDA INTERNACIONAL, LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR PASA A UN SEGUNDO PLANO, QUE TAMPOCO SIGNIFICA QUE ANTES HAYA SIDO PRIORIDAD O LO VAYA A SER EN EL FUTURO PERO HOY MENOS QUE NUNCA.

Gino Pauselli

En términos de prioridades, creo que una de las prioridades ya se venía gestando en la gestión anterior y parecía ser una de las prioridades también de esta gestión antes de todo el tema de la pandemia, es la generación de divisas. De qué formas se puede generar divisas y esto puede tener distintas caras: una puede tener que ver con financiamiento, en términos de préstamos; otra tiene que ver con inversiones, o sea ingreso de divisas por parte de privados. Inversiones, que eso suele ser bastante atractivo porque genera capacidad productiva en el país, no sólo ingresan divisas sino también generan capacidad productiva, que puede terminar en generación de empleo, competitividad, etc.

Tiene el riesgo de que después sea a futuro una puerta de drenaje de divisas: entran inversores, pero en algún momento los inversores si son extranjeros quieren llevarse las ganancias y eso implica que se drenen divisas. Como también contracara del financiamiento vía préstamos que en algún momento tenés que pagar intereses y los intereses pueden ser variables.

Una tercera es exportaciones, vía exportaciones también se pueden generar divisas, y similar a las inversiones genera trabajo muchas veces. El problema con las exportaciones es que es algo que cualquier gobierno puede controlar menos que cualquiera de las otras cosas. Los préstamos uno va pide negocia y consigue el préstamo. Las exportaciones no es que va y le pone un arma en el cuello a los consumidores del exterior para decirle "comprame esto"; tiene que ver con capacidades instaladas hace mucho tiempo de distintas economías, distintos sectores que pueden ser competitivos o no y depende de muchas cuestiones del mundo externo si la Argentina es competitiva o no. Creo que eso me parece la prioridad en términos de política exterior de los países desde la Argentina hoy.

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

GP – No estoy seguro de que afecte en algún sentido, ni para bien ni para mal. Me han preguntado en otros momentos cómo afectaba la imagen del país que haya pocos testeos, que los datos sobre testeos y casos confirmados no sean creíbles. En un momento una página web que agrupaba los datos de las estadísticas de Coronavirus de todo el mundo había sacado a la Argentina porque decía que los datos no eran confiables, salió en los medios y justo alguien me había preguntado cómo afectaba al país.

Yo no creo que afecte para nada porque la gente no está tomando decisiones en especial en términos de política exterior en base a si hiciste un buen trabajo con la pandemia o no. El día de mañana que necesitamos comprar cosas baratas no vamos a pensar "ah, pero en China se generó el virus". Son decisiones que pueden haber mejorado o empeorado la imagen de China, pero eso no va a afectar eso. La situación sanitaria de Brasil es muy complicada y es muy criticada en la Argentina, pero el día de mañana que se negocie si nos quedamos o no en el MERCOSUR, eso no creo que sea una cuestión que importa para tomar decisiones.

Lo mismo pensando en cómo los países toman decisiones respecto a la Argentina, lo que suceda con el Coronavirus no sé cuánto va a afectar el día de mañana el posicionamiento de Argentina. Creo que el posicionamiento de Argentina pasa por otros lados, pero bueno puedo estar equivocado. Todavía estamos en un escenario con mucha incertidumbre y hay que ver cómo se sale de esto y cómo la gente ve después en el futuro estos momentos que estamos viviendo ahora, cómo los recuerda, si con angustia y con la necesidad de culpabilizar a alguien.

LO QUE SUCEDA CON EL  
CORONAVIRUS NO SE  
CUÁNTO VA A AFECTAR  
EL DÍA DE MAÑANA EL  
POSICIONAMIENTO DE  
ARGENTINA.

Gino Pauselli

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

GP. Es una decisión política que depende de muchas cosas. La pregunta dice qué posición debería, hay como una búsqueda de cuál es el mejor curso de acción, y el mejor curso de acción implica que uno está maximizando algo, ¿no? Y acá yo creo que depende de que estás maximizando. Si estás maximizando política doméstica, digamos capacidad de reelección electoral, va a significar una cosa dependiendo de qué tipos de gobernantes tiene el país. Si estás maximizando la capacidad de proveer a tu población de mejores niveles de vida, veo una respuesta para China y E.E.U.U también dependiendo del tipo de modelo de desarrollo económico que tengan. Un modelo de desarrollo basado en cierta relevancia de la exportación de recursos primarios y de un fuerte rol del Estado, tal vez China sea un mejor socio. Un modelo de desarrollo con un modelo de exportador más competitivo que dependa del sector agropecuario, pero también de cadenas productivas de valor a nivel global, E.E.U.U puede llegar a ser un buen socio.

Después en otro plano también hay cuestiones de seguridad, si uno quiere maximizar la seguridad de la Argentina, lo que eso signifique, porque no creo que la Argentina tenga grandes desafíos con su seguridad externa, pero bueno, pueden significar distintas cosas. Uno puede maximizar cuestiones de reputación, de imagen internacional, que puede significar también otras cosas. Si se quiere ver cómo maximizar la idea de un país occidental, protector de los derechos humanos y democrático, eso no va muy en sintonía con ser un socio clave de China. Si uno quiere ver a la Argentina como abanderado del sur global, de países que han sido colonizados y que tienen muchos más desafíos para su desarrollo, tal vez tiene mucho más sentido tenerlo a China como socio.



La respuesta es no sé y depende de lo que uno esté intentando maximizar, y eso es un poco la decisión de los políticos. Cuando los políticos llegan al poder deciden maximizar algo y en base a eso tiene más sentido acercarse a China o a E.E.U.U, no creo que haya una respuesta de claramente conviene esto o conviene lo otro. Yo creo que quien dice claramente conviene acercarnos a E.E.U.U, claramente conviene acercarnos a China, tiene en su mente una idea de qué es lo que hay que priorizar, y teniendo eso como objetivo puede tener sentido, pero no hay que olvidarse que también hay otras cosas que se pueden priorizar y no se puede priorizar todo, aunque todo sea considerado importante.

Históricamente la Argentina hace todo lo que se llama la doctrina de Juan Bautista Alberdi, la doctrina alberdiana, que es básicamente tener una política exterior comercial, una política exterior que sirve a intereses comerciales y eso significa que lo que hay que priorizar es la capacidad de poder comerciar lo máximo posible. Era lo que proponía Alberdi en su momento y se ha seguido bastante, no necesariamente pensando en Alberdi, no porque los cancilleres, los presidentes hayan leído a Alberdi y tengan esto en la cabeza, pero la conducta en la Argentina por más o menos siglo y medio siguió eso y esa fue un poco la posición que se tomó en la Segunda Guerra Mundial.

HISTÓRICAMENTE LA ARGENTINA HACE TODO LO QUE SE LLAMA LA DOCTRINA DE JUAN BAUTISTA ALBERDI, LA DOCTRINA ALBERDIANA, QUE ES BÁSICAMENTE TENER UNA POLÍTICA EXTERIOR COMERCIAL, UNA POLÍTICA EXTERIOR QUE SIRVE A INTERESES COMERCIALES Y ESO SIGNIFICA QUE LO QUE HAY QUE PRIORIZAR ES LA CAPACIDAD DE PODER COMERCIAR LO MÁXIMO POSIBLE

Gino Pauselli

Alberdi otra de las cosas que decía era además eso hay que priorizar por sobre alianzas políticas y militares, entonces la Argentina no debe priorizar alianzas o posicionamientos a nivel internacional porque eso restringe la capacidad de acción y de comerciar con otros. Básicamente lo que él abogaba era una posición neutral siempre, y eso fue muy claro en la Segunda Guerra Mundial que el país decidió no tirarse por ninguno de los lados porque priorizaba intentar buscar comerciar y sacar provecho de la situación. Durante la Guerra Fría fue bastante claro, aunque la Argentina tenía una preferencia muy clara por occidente y anticomunista, pero de todas formas si había una oportunidad de venderle granos a la U.R.S.S, buenísimo y nos olvidamos de todo lo que pueda tener que ver con el comunismo.

Entonces, tradicionalmente ha habido una visión muy pragmática del posicionamiento de la Argentina a nivel internacional, durante incluso la última década que se puede caracterizar como una política exterior muy ideologizada, con ciertos posicionamientos claros. Por fuera de lo que ha sido cubierto mediáticamente, ha habido situaciones en donde claramente Argentina priorizaba sus intereses comerciales por posicionamientos ideológicos. E.E.U.U siempre presionó mucho, ha tenido una preferencia muy clara por el combate contra el terrorismo, que ha sido muy criticado por las consecuencias que puede tener en los derechos humanos, y la Argentina en 2010 durante el gobierno del Frente Para la Victoria sancionó la ley antiterrorismo, muy influida por esta preferencia de E.E.U.U. Siempre ha mantenido una posición alineada con E.E.U.U, pero no ideológicamente porque eso le permitía vender por ejemplo explotar su capacidad de energía nuclear, y la Argentina ha vendido un reactor de energía nuclear a Australia, que ha salido muchísimos millones de dólares, ha sido un ingreso importante comercial del país en su momento.

TRADICIONALMENTE HA HABIDO UNA VISIÓN MUY PRAGMÁTICA DEL POSICIONAMIENTO DE LA ARGENTINA A NIVEL INTERNACIONAL, DURANTE INCLUSO LA ÚLTIMA DÉCADA QUE SE PUEDE CARACTERIZAR COMO UNA POLÍTICA EXTERIOR MUY IDEOLOGIZADA, CON CIERTOS POSICIONAMIENTOS CLAROS.

Gino Pauselli

Me puede gustar o no esto de la lucha contra el terrorismo, pero esto me permite vender, explotar mi capacidad productiva de energía nuclear así que vamos por acá. Más allá de lo que había dicho antes, creo que hay que tener en cuenta que hay una tradición en general de ser pragmáticos. También se lo ha visto en el gobierno de Cambiemos, que en términos de cómo se lo caracteriza, y cómo se lo diferenciaba del gobierno de Frente para la Victoria, era obviamente mucho más alineado a E.E.U.U, un discurso más de "tenemos que volver al mundo", alinearse más a Occidente, pero en la práctica hubo muchísimos acercamientos a potencias emergentes, y similares o más que el gobierno anterior.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

GP – De nuevo depende de cuándo estemos hablando. Durante la pandemia es una cosa y post pandemia será otra cosa. Durante la pandemia obviamente es la cooperación sanitaria y fronteriza, que es súper importante. No porque considere que la transmisión del virus se da vía los viajes internacionales, no sucede eso. Es mucho más riesgosa la circulación comunitaria que la internacional o importada.

Muchas economías de los países dependen de una economía fronteriza, de un intercambio fronterizo, de una vida fronteriza muy abierta, que hoy en día está cerrada.

Yo creo que la prioridad hoy en día, en tiempos de pandemia, es pensar cómo combinar la seguridad sanitaria y la demanda que tienen las sociedades de que los gobiernos muestren que están haciendo algo. Entonces imponer restricciones fronterizas responde más a eso, a una demanda de algo que evidencie que realmente funcione, cómo compatibilizar eso con la necesidad de mantener a flote la actividad económica que en estos lugares depende mucho de cierta fluidez entre los flujos de las fronteras.

Post pandemia hay que ver como quedan los países después de esto. Algunos países, sospecho, que la crisis económica que generó la pandemia y las decisiones que se tomaron alrededor de combatir la pandemia van a dejar ciertas heridas, o algunas cuestiones abiertas que muchas veces se van a intentar resolver vía la política, que puede llegar a generar ciertos conflictos o inestabilidades.

No sabría decir dónde. Nadie sabría decir dónde. Lo que pasó en Chile o en Ecuador en 2019 agarró a todos por sorpresa, no es algo que uno pueda predecir. Pero creo que esto es una de las prioridades que puede tener la Argentina con respecto a la región, de cómo gestionar esto, y si no sucede caso así, probablemente sea cómo gestionar la crisis venezolana, que no creo que se vaya a solucionar post pandemia y es algo que va a seguir afectando a todos los países de la región y es muy complejo para resolverlo hoy.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

GP – Creo que todo el mundo es un mundo de oportunidades, a diferencia de algunas posturas que ven al mundo

como una fuente de amenazas. Incluso hay varios paradigmas de las relaciones internacionales que entienden o tienen como supuesto a lo externo como fuente potencial de amenazas. Yo lo que veo es que eso existe, pero cualquier cosa es una fuente potencial de amenazas. Salir a la calle es una fuente potencial de amenaza, te puede pasar un auto encima, subirse a un avión, pero las personas no viven con eso en la cabeza. En general vive con una idea de cuáles son las fuentes de oportunidades que hay de salir a la calle.

CREO QUE TODO EL MUNDO ES UN MUNDO DE OPORTUNIDADES, A DIFERENCIA DE ALGUNAS POSTURAS QUE VEN AL MUNDO COMO UNA FUENTE DE AMENAZAS.

Gino Pauselli

Creo que el mundo es así también: el mundo es un mundo de oportunidades. La cuestión es cómo explotarlas y qué oportunidades van a redituarse más y a largo plazo. Acá hay dos cosas que van en distintos sentidos: una, las regiones diarias que son claramente atractivas hoy en día, que pueden ser grandes mercados o mercados desarrollados, que hoy en día demandan los productos que nosotros podemos vender. Eso es como la decisión fácil en el momento, porque sabemos que ahora es una gran oportunidad, por ejemplo, pensando en Europa o Japón. El tema es que a futuro no sabemos si va a continuar así, y, en segundo lugar, probablemente es una oportunidad para todos, entonces es mucho más competitivo explotar esas oportunidades.

Después están otras áreas u otras regiones que son menos atractivas hoy en día, pero tienen mucho potencial a futuro, aunque también por el riesgo, porque pueden ser atractivas para el futuro, pero nada está escrito de que realmente lo vayan a ser. Y estoy pensando en el África Subsahariana, en el Medio Oriente en parte y en Asia del Sur, donde hay mercados muy grandes, hoy en día tienen niveles de desarrollo más bajo, pero por la tasa de natalidad,

las tasas demográficas que tienen y las proyecciones a futuro, van a ser mercados atractivos, como todavía no hay penetración de la mayoría de los países en esos lugares, ser uno de los primeros (algunos ya están, pero no todo el mundo está tratando de entrar o de generar relaciones diplomáticas más estrechas), es en algún sentido mucho más fácil, pero no necesariamente a futuro estos países se van a convertir en lo que las proyecciones dicen, puede que haya una guerra civil, puede haber un cambio tecnológico que cambie absolutamente todo, puede haber una transición demográfica distinta.

Lo que sucedió en Japón, que obviamente iba a ser la gran potencia, después empezó a estancarse y después hubo una transición demográfica muy importante, y ahora está perdiendo población, y a futuro no es el primero. Y estas cosas van cambiando, entonces uno no sabe. Hoy en día uno puede decir que India va a ser el país más poblado del mundo, hay mucho para hacer y es un mercado súper atractivo, pero si de un día para el otro hay una guerra civil entre hindúes y musulmanes o con Pakistán, el país entra en caos y no va a ser más un mercado atractivo. Así que, ¿qué otras regiones debería priorizar la Argentina? No lo sé, creo que ahí hay una decisión política de bueno a donde queremos apuntar, hay una apuesta. El Frente para la Victoria había apostado por Medio Oriente, y el comercio con Medio Oriente había crecido muchísimo en esos años y salió bastante bien, pero bueno, puede haber otra primavera árabe.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

GP. Uno puede resaltar para los medios o para la gente que se le infle el pecho y sienta que su país es importante, entre un montón de situaciones del estilo. Hay un argentino al frente de la organización internacional de la energía atómica y hasta hace poco una argentina fue candidata a Secretaria General de las Naciones Unidas,



estando muy cerca, teniendo solamente un veto de los países permanentes (y nadie más tuvo solo un veto, la mayoría de los otros candidatos tuvo más de un veto). Eso sale en los medios y mi tía, mis compañeros de secundaria que no estudiaron Relaciones Internacionales dicen "Ah, mirá qué bueno". Pero después como analista digo "¿Y esto para qué sirve?".

Yo soy un poco de la posición de que ese tipo de actos no sirve para nada. Sirve en tanto nos habilite a hacer ciertas cosas que son prioridad para la política exterior argentina. ¿Cuáles son esas? El argentino que está en la organización de la energía atómica, ¿abre negocios para el país? Claramente no, porque su función no le debería permitir hacer eso. Entonces para mí lo relevante del rol de Argentina en foros multilaterales es cuando incrementa la probabilidad del país de capturar algunos beneficios, que no necesariamente tienen que ser económicos. Uno puede hablar de reputacionales, pero cuando habla de reputación no es para que se le infle el pecho a mi tía, sino que eso después se pueda traducir en una capacidad de negociación en algo clave para el país.

Uno puede hablar del rol que puede tener la Argentina con las negociaciones con las rondas comerciales de la OMC, que seguramente lo habrás hablado con Juli [Zelikovich], que está súper estancada. En los foros de Derechos Humanos, como el Consejo de Derechos Humanos, la Argentina podría tener un rol mucho más importante, que no lo puede tener, pero supo tener en su pasado y que va acorde con uno de los pocos activos de poder blando que tiene el país a nivel internacional.

Ser líder y ser primero en tal cosa no te dice que es algo genial y se puede traducir en algún beneficio, eso es titular del diario y para que se le infle el pecho a algún ciudadano. Pero si eso después se traduce en que puedas tener mayor poder de convocatoria en ciertas negociaciones o que te abra diálogos con otros potenciales socios. Empezás a dialogar en materia de Derechos Humanos, pero si te permite que haya más redes de burócratas (cuando hablo de burócratas no hablo de gente sellando

cosas en un escritorio, sino en diplomáticos, gente de la burocracia del país, que trabaje con sus pares de otros países), entonces es útil.

Muchas veces ser líder en algunas áreas particulares te permite generar esas redes que después se pueden llegar a traducir potencialmente en otras agendas. Un ejemplo muy claro es la Cooperación Sur-Sur, que es la cooperación al desarrollo entre países del sur. Como son países del sur en vías de desarrollo, no tienen tantos recursos como el norte para desembolsar millones de dólares en proyectos de desarrollo. Entonces lo que hacen es lo que se llama "cooperación técnica": mandan a médicos, contadores, y gente que tiene cierto know how para implementarlo y compartirlo con otros países que tienen demanda de eso.

La Argentina es bastante activa en esto en América Latina, no tanto en el resto del mundo. Y el costo es muy bajo, muchas veces se pone a disposición para la Cooperación Sur-Sur recursos que son ociosos hoy en día, que tienen un gran know how de experiencia, pero que es difícil trabajar mucho en el pasado porque actualmente no se representa tanto. Y eso lo que ha posibilitado en el pasado es diálogos muy estrechos con embajadas, que son las primeras que empiezan las conversaciones para pensar estos proyectos de Cooperación Sur-Sur y después con gente en el propio país que tal vez no tiene acceso a canales de diálogo internacional, pero que conoce bien las necesidades del país. Y eso abre un montón de oportunidades de reconocer "Bueno, este país necesita esto y necesita lo otro, y nosotros tenemos esto para ofrecer".

Por fuera del Sur-Sur, se puede trasladar a otras arenas. Brasil ha sido muy hábil en esto, al implementar muchos proyectos de cooperación sur-sur de energía limpia en África, y lo que ha hecho después le ha vendido la maquinaria necesaria para liderar esa energía. No digo que eso es lo que hay que hacer, pero es una forma de cómo se traslada esto a otras.

Volviendo a los foros multilaterales, en Cooperación Sur-Sur no hay un fuero mul-

tilateral establecido en el que se hable de las formas en que se puede llevar a cabo esta cooperación. Los países han sido muy reacios a participar de la OCDE y del Comité de Ayuda al Desarrollo en donde los países occidentales del norte tienen muy aceitado esto, es decir, las normas de cómo dar cooperación al desarrollo y los estándares de cómo se tienen que manejar. Y en la Cooperación Sur-Sur no se ha dado eso, se ha rechazado mucho a la OCDE y hay una postura común de "no queremos reglas, no queremos normas", pero eso también impide que se puedan explotar un montón de cosas. Creo que la Argentina si bien mantiene esa posición, estaría bueno que empuje por foros multilaterales que se puedan llevar a cabo estas conversaciones, que existen pero no existen a nivel de adopción de normas.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podría hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

GP – En términos cortos, creo que la propuesta en sí depende de la demanda que tiene la política. La política va a tener siempre ciertos objetivos, que responden muchas veces a intereses políticos y a otros intereses (considerando que los intereses políticos responden a las demandas de la sociedad). No estoy tan seguro que la academia pueda necesariamente decirle a la política cuáles tienen que ser sus prioridades cuando la sociedad muchas veces se los dice. Lo que sí, una vez que la política tenga definidas las prioridades y diga "quiero hacer esto", la academia sí puede cumplir un rol y no necesariamente en (que va más allá si la prioridad ya está definida o lo debería estar) si nos queremos acercar a tal país o queremos sacar tal acuerdo, eso ya está. Yo no creo que la academia tenga que decirle hay que negociar esto o hay que priorizar esto, eso lo va a definir la política. Aunque uno como académico tenga otras prioridades, pero esas prioridades que tiene uno como académico muchas veces tienen que ver con su rol como ciudadano y canaliza esas demandas por otros lados.

Ahora para mí el rol clave de la academia es el ofrecer cuerpos técnicos que puedan evaluar mejor los costos y beneficios o los desafíos que puedan tener distintos cursos de acción que lleven a lograr ese objetivo. Este objetivo se puede lograr de distintas formas y ahí es donde la academia puede tener un rol. Puede tener un rol en primero iluminar otro camino que la política no había pensado y de evaluar variables que pesan más que tienen estos costos, estos desafíos y estas probabilidades de que el objetivo realmente se materialice o se alcance.

En segundo lugar, que es mucho más indirecto, es en la formación de buenos cuerpos técnicos y eso requiere muchas veces estar más al día con respecto a lo que se produce en términos científicos y académicos en la disciplina en el resto del mundo y no ser tan endógeno en pensar que lo que se produce acá sirve para tener las respuestas que nosotros necesitamos. Muchas veces cosas que se producen afuera intentan dar respuesta a problemas más comunes que no son tan únicos de la Argentina.

Y por último, dar herramientas a actuales alumnos que el día de mañana sean asesores de la política para hacer este tipo de análisis, sobre todo herramientas metodológicas. Estoy convencido que las herramientas metodológicas no son únicamente para hacer buena ciencia, sino que sirve mucho para los que deciden tener y seguir un camino más profesional porque asesoran al político de forma mucho más sofisticada. Quien tiene que pensar en los costos políticos es el político, no el técnico. El técnico se lo contrata para otras cosas, idealmente. Muchas veces se confunde que uno como técnico tiene que estar pensando en el impacto electoral que puede tener algo y eso es responsabilidad del político y de su gente de comunicación. Si a uno lo contratan como analista de Relaciones Internacionales creo que debería estar viendo otras cosas y uno debería tener capacidad de valorar eso.

ESTOY CONVENCIDO  
QUE LAS HERRAMIENTAS  
METODOLÓGICAS NO  
SON ÚNICAMENTE  
PARA HACER BUENA  
CIENCIA, SINO QUE  
SIRVE MUCHO PARA LOS  
QUE DECIDEN TENER Y  
SEGUIR UN CAMINO MÁS  
PROFESIONAL PORQUE  
ASESORAN AL POLÍTICO  
DE FORMA MUCHO MÁS  
SOFISTICADA

Gino Pauselli





# “La política argentina tiene que salir de la visión occidental tradicional y empezar a mirar con mucha mayor estrategia y mayor capacidad de generar cierta influencia en el Sudeste Asiático”

Entrevista a: **Esteban Actis**

*Esteban Actis es Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y se desempeña como docente e investigador en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de esa universidad. Fue becario doctoral y posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Se especializa en el estudio de la política exterior de Brasil y Argentina, y en temas de economía política internacional. Junto a Nicolás Creus, publicó el libro “La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia” (2020).*

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial** – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?

Esteban Actis – En relación a cómo mira Argentina al mundo, a mi entender se mira poco al mundo. En general en la clase dirigente argentina, la clase empresarial, en los distintos actores políticos argentinos tengo una visión bastante parroquialista, de comarca en relación a la Argentina. Hay una visión muy de las dinámicas y problemáticas locales, y generalmente se lo mira descontextualizado de lo que pasa en el mundo.

A MI ENTENDER SE MIRA POCO AL MUNDO. EN GENERAL EN LA CLASE DIRIGENTE ARGENTINA, LA CLASE EMPRESARIAL, EN LOS DISTINTOS ACTORES POLITICOS ARGENTINOS TENGO UNA VISION BASTANTE PARROQUIALISTA, DE COMARCA EN RELACION

A LA ARGENTINA. HAY UNA VISIÓN MUY DE LAS DINÁMICAS Y PROBLEMÁTICAS LOCALES, Y GENERALMENTE SE LO MIRA DESCONTEXTUALIZADO DE LO QUE PASA EN EL MUNDO.

Esteban Actis

Y después cuando se mira el mundo también, lo que suele pasar es que son misiones bastantes ideologizadas, bastante dogmáticas donde o se mira un mundo que es una panacea llena de oportunidades, entonces hay una visión de una inserción acrítica y donde justamente esa inserción al mundo tiene significante vacío; o también hay visiones donde se ve al mundo como una amenaza, y lo

que mejor llama es intentar justamente generar instrumentos protectores de esa amenaza que tiende a tener una política exterior más ensimismada.

Eso me parece que es una primera interpretación de cómo la Argentina ve el mundo y más específicamente también lo que suele pasar es que esta mala lectura del mundo, esta falta de una reflexión importante del mundo ha llevado en los últimos años o a sobreestimar los márgenes de maniobra que tiene Argentina o subestimarlos. Ahí hay un error de calibración.

En los últimos años, sobre todo desde la vuelta a la redemocratización, no ha habido una buena lectura e interpretación de cálculos en relación justamente a esa situación.

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

EA – Claramente la pandemia es un game changer, es un cambio de juego. La pandemia, para todo el mundo (ya sea para países en desarrollo como países desarrollados) jugó como un acontecimiento con impacto sistémico. En ese sentido, a la Argentina claramente le alteró, sobre todo al gobierno de Alberto Fernández que al poco tiempo de asumir tenía algún trazo de política exterior y, bueno, la pandemia alteró la inserción de Argentina en el mundo. Primero porque justamente debió tener una política muy reactiva al escenario internacional con lo que fue la caída de la actividad global mundial, la caída en comercio y el contexto de renegociación de deuda de Argentina con los privados y los organismos multilaterales también estuvo impactado por la pandemia.

La pandemia ha sido un condicionante muy fuerte para la inserción internacional argentina y esto lo ha vivenciado todo el mundo. Claramente, la pandemia muestra el carácter entrópico del mundo, esta idea de Randall Schweller, que nos estamos moviendo de la era del orden a la era de

la entropía, es decir, a una organización internacional mucho más caótica con mucha mayor incertidumbre, y todos los actores del sistema internacional (estatales y no estatales), se han visto condicionados, impactados y con difícil capacidad de maniobra ante ese escenario.

LA PANDEMIA HA SIDO  
UN CONDICIONANTE  
MUY FUERTE PARA  
LA INSERCIÓN  
INTERNACIONAL  
ARGENTINA Y ESTO LO  
HA VIVENCIADO TODO EL  
MUNDO.

Esteban Actis

La pandemia también vino mostrar crudamente las asimetrías de poder a nivel intraestatal, no solamente entre los países desarrollados o las potencias y los países emergentes, sino también al interior de los países emergentes. Ya sea la capacidad de tener políticas contracíclicas, monetarias y fiscales para hacer frente a la pandemia. Y en ese sentido Argentina ante una situación de vulnerabilidad externa previa tuvo pocos instrumentos para hacer frente a la pandemia.

Y también justamente algo que se está viendo es el nacionalismo de vacunas, en un escenario donde la vacuna como bien escaso no está siendo tratado como un bien público global, sino todo lo contrario como un bien escaso donde prima el nacionalismo y priman las relaciones de poder. La pandemia viene a desnudar la debilidad relativa de muchos países emergentes y en el caso de Argentina me parece muy claro.

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

EA – En relación a la bipolaridad emergente o la centralidad o el bilateralismo preponderante del vínculo Estados Unidos y China a nivel mundial, está claro que la Argentina como acción normativa o como

hoja de ruta debe adoptar lo que se ha denominado como el “no alineamiento activo” o una política de “equidistancia” o “pivoteo”. Eso está claro desde la cuestión normativa, insisto, no hay nadie hoy en Argentina que plantee abiertamente si hay intereses solapados de actores que influyen que Argentina debe estar acoplado, alineado a uno de los dos países.

EN RELACIÓN A LA  
BIPOLARIDAD EMERGENTE  
O LA CENTRALIDAD  
O EL BILATERALISMO  
PREPONDERANTE DEL  
VÍNCULO ESTADOS  
UNIDOS Y CHINA A NIVEL  
MUNDIAL, ESTÁ CLARO  
QUE LA ARGENTINA COMO  
ACCIÓN NORMATIVA O  
COMO HOJA DE RUTA  
DEBE ADOPTAR LO QUE SE  
HA DENOMINADO COMO  
EL “NO ALINEAMIENTO  
ACTIVO” O UNA POLÍTICA  
DE “EQUIDISTANCIA” O  
“PIVOTEO”.

Esteban Actis

Esta bipolaridad, a diferencia de la Guerra Fría, parece que se está eligiendo no con bloques rígidos, sino donde los Estados están intentando generar alianzas flexibles e intentar no estar atados a una potencia porque los intereses son múltiples. El caso de Sudamérica y específicamente Argentina es muy claro, donde hay intereses vitales tanto con China como con los Estados Unidos. Y a su vez Argentina y Sudamérica en general a mi entender son los países que tienen mayor dificultad en esta política de “equidistancia” y “pivoteo”, dado que tienen por un lado cada vez más intereses económicos-comerciales con China y la las vacunas han sido un claro ejemplo: la provisión de vacuna de América del Sur ha sido gracias, en gran parte, a las vacunas chinas; pero, por otro lado, forman parte del diseño estratégico de Estados Unidos: somos el patio trasero, más allá del último anillo de influencia en la región, formamos parte del diseño estratégico.



Entonces me parece que esa doble cuestión va a hacer que las políticas exteriores de los países sudamericanos, incluso Argentina, tengan mucho dolor de cabeza a la hora de gestionar este mundo de tensión entre las potencias, máxime si vamos a un escenario de rigidez del vínculo entre las potencias: a mayor rigidez en el vínculo, menor capacidad de pivotear y margen de maniobra pueden tener los países de la región.

Lo que me parece que tenemos que hacer los académicos y los que estamos pensando el escenario internacional es, no solamente decir cuál es la estrategia (que está claro cuál es), sino el cómo, y acá es mucho más difícil. Debemos salir de soluciones voluntaristas. Entonces, en ese sentido me parece que hay tres grandes variables que influyen en cómo la Argentina se va a poder manejar entre las potencias: la sistémica, es decir, si China y los Estados Unidos pueden avanzar hacia una sociedad de rivales donde el conflicto y la atención no opaquen áreas cooperativas y la tensión no escale a una idea de, como parece ser con la administración Biden, "alianzas de democracias versus el régimen autoritario chino". Si ese es el esquema de rigidez, claramente es una muy mala noticia para Argentina.

Lo segundo es una variable regional, donde es indispensable que América Latina y América del Sur en particular vuelvan a tener una política de gobernanza y de cooperación regional muy fuerte que pueda ir en desmedro de esta atomización/fragmentación que la región está experimentando y donde el escenario pandémico se ha visto de manera muy elocuente. Es decir, para afrontar la debilidad y la asimetría relativa de cada uno de los países sudamericanos (Brasil inclusive) con las potencias, hay que justamente tener alguna coordinación de políticas públicas en distintos escenarios que permita una mayor capacidad negociadora. Sino las potencias cualquiera de ellas aplica una lógica de "divide y reinarás" y ese es el peor escenario.

Y por último una variable nacional, y acá es lo que podemos llamar una idea de "estrategia de amortiguadores" que tiene que ver en cómo los países enfrentan con sus capacidades este contexto internacional y acá planteo dos escenarios. En primer lugar, cierta cohesión política y cierto grado de institucionalidad democrática, donde funcionan las instituciones democráticas. Esto lo vimos en 2019 en América del Sur sobretodo con los casos de Chile, Bolivia y Ecuador donde la polarización y la lucha política fuera de los canales democráticos lleva a crisis de inestabilidad aguda institucionales y eso es un escenario pésimo para poder tener una gran estrategia externa.

En segundo lugar, volver a recuperar sendas de crecimiento sostenido. Es decir, las debilidades macroeconómicas, las vulnerabilidades financieras externas que están en emergencia permanente también es un imposibilitador de poder tener ciertas capacidades mínimas resueltas para salir al mundo a intentar ganar margen de maniobra en la situación internacional actual. En el caso de Argentina, lo que hemos visto y lo que hemos logrado, con las tensiones y con la grieta mediante, es mantener una funcionalidad de sistema político democrático institucional, pero en los últimos años hemos tenido cuatro recesiones en una década y, bueno, es muy difícil tener una política de autonomía o de reinscripciones externas si un Estado tiene cuatro recesiones en una década.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

EA – Está claro que Sudamérica es nuestro primer círculo concéntrico es la inserción internacional. Es muy difícil pensar una inserción exitosa de Argentina en el mundo sin tener consolidado vínculos con nuestros vecinos y espacios de regionalismos, ya sea económicos o de contestación política. Y en ese sentido, desde la redemocratización los gobiernos argentinos han entendido esa premisa.

Lo que sí me parece que, a la par de consolidar y de volver a intensificar la alianza tradicional con Brasil, que está atravesando uno de los momentos más difíciles desde los principios de los noventa, la Argentina tiene que reeditar el ABC donde Chile se vuelve un actor clave, sobre todo por su salida al Pacífico. Creo que en términos políticos no solo el vínculo con Brasil debe ser prioritario, sino que también expandir esa mirada hacia Chile.

LO QUE SÍ ME PARECE  
QUE, A LA PAR DE  
CONSOLIDAR Y DE  
VOLVER A INTENSIFICAR  
LA ALIANZA TRADICIONAL  
CON BRASIL, QUE ESTÁ  
ATRAVESANDO UNO DE  
LOS MOMENTOS MÁS  
DIFÍCILES DESDE LOS  
PRINCIPIOS DE LOS  
NOVENTA, LA ARGENTINA  
TIENE QUE REEDITAR EL  
ABC DONDE CHILE SE  
VUELVE UN ACTOR CLAVE,  
SOBRETODOPOR SU  
SALIDA AL PACÍFICO.

Esteban Actis

En relación a la cuestión integración económica, la Argentina tiene que lograr revitalizar el MERCOSUR en un contexto hiper complejo, donde debe intentar evitar la fractura del bloque, satisfacer las necesidades de sus socios, sobre todo de los más pequeños y con Brasil intentar reformular parte del MERCOSUR sobre todo el arancel externo común y la unión aduanera, para que siga siendo funcional a un modelo de desarrollo con la competitividad productiva, pero evitando la ruptura porque tanto la ruptura como una hiper flexibilización del bloque para Argentina es una muy mala noticia.

Y por último, me parece en esta idea de círculos concéntricos, a nivel sudamericano nuevamente es imperioso reeditar una UNASUR 2.0, un espacio de diálogo sudamericano que pueda convivir con distintas expresiones políticas e ideológicas en su interior, y la verdad que el contexto regional y mundial no ayuda, pero donde

pueda haber una mesa de negociación al más alto nivel presidencial, donde la diplomacia presidencial sea importante y se puedan tratar temas de interés regional, como puede ser justamente la crisis por el COVID, el vínculo Estados Unidos-China o el cambio climático. Eso me parece fundamental.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

EA – La política exterior argentina en general tiene que comenzar a mirar hacia Asia Pacífico. El power shift que estamos experimentando de occidente a oriente obliga a calibrar las relaciones exteriores, nuestra diplomacia, nuestros discursos diplomáticos, donde una pequeña geografía del mundo se encuentra la mitad de población mundial y el 60% del PBI mundial. Me parece que la Argentina y sus relaciones económicas internacionales, por ende, acompañada por la política exterior, tiene que tener una diplomacia de nicho, diplomacia comercial y mayor conocimiento de lo que está pasando en el Sudeste Asiático (países como China, India, Indonesia o Singapur).

Esa es una cuestión donde la política argentina tiene que salir de la visión occidental tradicional y empezar a mirar con mucha mayor estrategia y capacidad de generar cierta influencia, sobre todo en lo comercial, en el Sudeste Asiático.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

EA – Me parece en este contexto actual de fragmentación regional, de rescisión geopolítica y de dificultad sistémica en relación al multilateralismo, y dado a las debilidades que plantea Argentina, lo que debe hacer Argentina es apostar por una mayor participación en la gobernanza técnica en el área internacional, es decir, en

los distintos foros y organismos especializados de Naciones Unidas y otros foros donde se discuten cuestiones normativas, cuestiones estándares y cuestiones técnicas. Ahí es donde Argentina debe tener una mayor capacidad de voz y de intentar participar activamente de esos procesos. Para poner un ejemplo, como pusimos con Bernabé Malacalza, en un artículo de "Nueva Sociedad", es el momento de pensar menos en el "espíritu de bandung", en una idea de un más política de multilateralismo, para pasar a una visión mucho más técnica del multilateralismo, en un "espíritu de ABACC plus". Creo que hoy Argentina tiene los recursos y tiene a la expertise para desarrollar ese rol.



# “Argentina tiene que buscar los socios adecuados para los temas que necesita impulsar. Es un contexto que exige pragmatismo y medida”



Entrevista a: **Federico Merke**

*Federico Merke es Doctor en Ciencias Sociales por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), realizó sus estudios de Maestría en Estudios Internacionales en la Universidad de Warwick (Reino Unido) y su carrera de grado en Relaciones Internacionales en la Universidad del Salvador. Fue Becario Chevening del British Council y del Ibero-Amerikanisches Institut (Berlín) y hasta el 2009 fue Coordinador Académico del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Actualmente se desempeña como investigador en CONICET y es docente y director de las carreras de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés.*

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Federico Merke – Asumiendo que por “Argentina” se refieren al actual gobierno, mi sensación es que el gobierno no tiene un diagnóstico compartido de cuál es el mundo en el que vivimos y por lo tanto tampoco tiene una estrategia consistente acerca de qué necesitamos del mundo y qué podemos ofrecer a cambio. La política exterior está condicionada por el carácter de la coalición. Me refiero a que existen distintas miradas dentro del gobierno acerca, por ejemplo, qué hacer con el Mercosur, Venezuela, China, Estados Unidos o el FMI. Contra este

trasfondo, hoy el tema de la negociación de la deuda y el tema de la adquisición de vacunas parecen ser ejes clave de la inserción internacional. Luego puede venir la cuestión comercial y climática.

MI SENSACIÓN ES QUE EL GOBIERNO NO TIENE UN DIAGNÓSTICO COMPARTIDO DE CUAL ES EL MUNDO EN EL QUE VIVIMOS Y POR LO TANTO TAMPOCO TIENE UNA ESTRATEGIA CONSISTENTE ACERCA DE QUÉ NECESITAMOS DEL MUNDO Y QUÉ PODEMOS OFRECER A CAMBIO

Federico Merke

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

FM – La pandemia afectó muy negativamente a la Argentina y eso incluye su posicionamiento en el mundo. Tanto la crisis económica como la crisis sanitaria disminuyen mucho la atención y las capacidades que se puedan colocar en la política exterior. Ninguna de las dos crisis aceleraron la negociación con el FMI, que era nuestra urgencia número uno en materia internacional. Tampoco generaron discusión acerca de cuál debía ser el papel de la Argentina en esta crisis de salud mundial. En el G20 seguimos participando y creo que la Argentina ha estado junto a las causas correctas vinculadas con la deuda, la salud y los impuestos corporativos globales. Pero nos faltan socios para empujar una agenda.

Hacia adelante, sin embargo, soy un poco más optimista. Cuando esta pandemia ceda, el próximo gran desafío de la sociedad internacional será la transición energética. En realidad, la pandemia aceleró mucho esta discusión. En tan solo unos pocos años, han cambiado los incentivos del sector privado y de los gobiernos y se han alineado, aunque parcialmente, para avanzar hacia un mundo con tecnologías más limpias. Creo que ahí la Argentina tiene mucho para ofrecer. Su nivel de radiación solar en el norte del país es de los más altos del mundo. Lo mismo sus vientos del sur, onshore y offshore. A eso hay que sumar el potencial del litio y del hidrógeno. Y agregar la energía nuclear.

CUANDO ESTA PANDEMIA CEDA, EL PROXIMO GRAN DESAFIO DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL, SERÁ LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA. EN REALIDAD, LA PANDEMIA ACELERO MUCHO ESTA DISCUSIÓN. EN TAN SOLO UNOS POCOS AÑOS, HAN CAMBIADO

LOS INCENTIVOS DEL SECTOR PRIVADO Y DE LOS GOBIERNOS Y SE HAN ALINEADO, AUNQUE PARCIALMENTE, PARA AVANZAR HACIA UN MUNDO CON TECNOLOGÍAS MÁS LIMPIAS. CREO QUE AHÍ LA ARGENTINA TIENE MUCHO PARA OFRECER.

Federico Merke

La Argentina tiene capital natural y humano para avanzar en estos cinco campos. Necesita capital financiero y transferencia de tecnología. Y necesita avanzar en las redes (físicas y diplomáticas) y las reglas (escritas) que puedan traducir recursos en riquezas. Me parece clave repensar la inserción internacional de la Argentina a partir de su lugar rol en la transición energética. Bien llevado, no solo es un instrumento que puede generar divisas y empleo, sino que puede ser nuestra narrativa sobre el futuro que tanto necesitamos, de la una Argentina federal que es una potencia intermedia renovable.

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

FM – La Argentina no tiene mucho margen para alterar la dinámica de conflicto emergente entre EEUU y China. Su mejor apuesta consiste en identificar temas de cooperación con cada país por separado y evitar a toda costa internalizar un sentimiento de Guerra Fría entre ambos. No deberíamos tener que elegir entre un país y otro. Y no creo que tengamos que llegar a esa circunstancia. Es un escenario para académicos, pero en el mundo real los líderes tienen que lidiar con ambos y lo seguirán haciendo por un largo tiempo. En ese contexto, la Argentina tiene que buscar los socios adecuados para los temas que necesita impulsar. Es un contexto que exige pragmatismo y medida.

SU MEJOR APUESTA CONSISTE EN IDENTIFICAR TEMAS DE COOPERACIÓN CON CADA PAÍS POR SEPARADO Y EVITAR A TODA COSTA INTERNALIZAR UN SENTIMIENTO DE GUERRA FRÍA ENTRE AMBOS.

Federico Merke

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

FM – La relación con la región está en un punto muerto. La mejor apuesta de la Argentina en este momento parece ser esperar a que en Ecuador y Perú ganen propuestas progresistas, que Lula derrote a Bolsonaro y que en Chile pierda la derecha. No creo que esto resuelva mucho, aunque podría mejorar el clima regional y hacerlo más cercano a las preferencias del Frente de Todos. Dicho esto, hoy la Argentina no tiene un programa de cooperación regional. El Mercosur está estancado, la UNASUR casi extinta, la crisis venezolana divide aguas y la ausencia de Brasil nos quita un interlocutor con el que solíamos construir agenda regional. Adoptando un lenguaje farmacológico, diría que abundan los supresores y escasean los inductores de la cooperación. Me parece que en parte esto tiene que ver con que la agenda tradicional de cooperación (en comercio, democracia y seguridad interestatal) está hoy muy estancada y nos falta pensar más allá del repertorio diplomático clásico. Hoy hay otras urgencias, como la cooperación en salud, en seguridad humana, en cambio climático, en migraciones, en transición energética, en justicia impositiva, en nuevas tecnologías de la comunicación, etc. Son temas que están huérfanos de organismos o regímenes regionales y entonces lo que hacemos es básicamente un “download” de reglas y compromisos multilaterales a nivel global. Esto no está nada mal, aclaro, al contrario, nos da un lenguaje para hacer algo.



Pero la región avanza cuando traduce normas y reglas globales a realidades y compromisos regionales.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

FM – Si tuviera recursos para fortalecer la presencia en solamente una región apostaría por Asia, en particular el Sudeste Asiático. Vietnam es un caso testigo de lo que podemos alcanzar. Creo que la Argentina tiene potencial para tener varios Vietnams más. La región del Sudeste Asiático va a salir más rápido de la pandemia y volverá a crecer más rápido que otras regiones, además de una tendencia demográfica en ascenso.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

FM – El espacio para el multilateralismo se ha reducido. El conflicto entre EEUU y China ha trabado el diálogo multilateral. Esto se ve en la OMS y en la OMC por ejemplo. La pandemia ha provocado que las reuniones multilaterales dejen de ser presenciales y pasen a ser virtuales, quitándole uno de los valores agregados de estos encuentros: el pasillo, los encuentros fuera de la sala, etc. Países con pocos recursos como la Argentina encuentran en el multilateralismo una escala más adecuada porque en una sola reunión podés conversar con todos los países con los que te interesa.

En este contexto, la Argentina debería concentrarse en los foros en donde más puede hacer llegar su voz y acceder a socios. Pienso en el G20 y la OEA, por ejemplo. El presidente Biden invitó a la Argentina a una reunión de preparación para la cumbre de Glasgow de noviembre próximo de la Conferencia del Clima de la ONU. Invitó a 40 líderes y uno es la Argentina. Creo que la Argentina tiene recursos y propósitos en

línea con una agenda ambiental. Tenemos mucho sol en el norte, mucho viento en el sur. Tenemos el litio compartido con Chile y Bolivia. Tenemos, también, una nueva legislación vinculada con la generación de energía. Y tenemos un compromiso con la mitigación de emisión de carbono y con una agenda de transición energética.

O sea, tenemos hardware y software para sentarnos a conversar con EEUU y otros países centrales comprometidos con la agenda de cambio climático. Y no es solo una cuestión de compromisos sino también de crecimiento y desarrollo. La Argentina debería ofrecer un programa de inversiones en 3 o 4 áreas energéticas a inversores locales y extranjeros.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podrían hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

FM – Más allá de lo que dije arriba, mi sensación es que uno de los problemas de la política exterior argentina es que no tenemos suficientes recursos invertidos en la formación de administradores públicos. Necesitamos más inteligencia, más analistas identificando desafíos, más internacionalistas expertos trabajando en distintos ministerios. Para saber qué hacer, necesitamos primero saber qué pasa. El Congreso no tiene recursos invertidos en analistas internacionales. La AFI, que debería servir en parte para eso, es más parte de la rosca política que de la inteligencia estratégica. Salvo algunas provincias, como Santa Fé, Córdoba o Mendoza, el resto carece de agencias internacionales sólidas para pensar y ejecutar programas de vínculos internacionales, hacer inteligencia de mercado o promover inversiones. Me parece que también es clave articular mejor la conversación entre el sector público y el aparato productivo. Todo esto termina en algo muy concreto y es que tenemos un estado que se conoce poco a sí mismo y por lo tanto le cuesta establecer dónde están sus intereses.

MI SENSACIÓN ES QUE UNO DE LOS PROBLEMAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA ES QUE NO TENEMOS SUFICIENTES RECURSOS INVERTIDOS EN LA FORMACIÓN DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS. NECESITAMOS MÁS INTELIGENCIA, MÁS ANALISTAS IDENTIFICANDO DESAFÍOS, MÁS INTERNACIONALISTAS EXPERTOS TRABAJANDO EN DISTINTOS MINISTERIOS. PARA SABER QUÉ HACER, NECESITAMOS PRIMERO SABER QUÉ PASA.

Federico Merke



# “Hoy Argentina es, primero que nada, un actor de la comunidad internacional sobre el que no se sabe cuáles son las ideas o el posicionamiento que tiene”



Entrevista a: **Jorge Faurie**

*Jorge Faurie realizó sus estudios de grado en la Universidad del Litoral, en donde se recibió de abogado, y posteriormente fue becario del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Desempeñó funciones diplomáticas y consulares desde 1975 y desde 1998 ejerce como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. Además, en varias oportunidades desarrolló funciones en Secretaría General (1992), como Jefe de Gabinete (1997-1998), Director Nacional de Ceremonial (1994-1997 y 1998-1999) y Ministro (2017-2019) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.*

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿Cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes**

**que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Jorge Faurie – La respuesta quizá no sea tan positiva, porque creo que los ejes suponen un accionar que pareciera que en este momento está ausente. La palabra que define nuestra política exterior es nuestro cierre o ausencia en el escenario internacional. Desde diciembre del 2019 hemos dejado de tener una participación en los diferentes foros de los que Argentina ha sido un protagonista relevante. El primero de todos, obviamente, el MERCOSUR y nuestra región.

**LA PALABRA QUE DEFINE NUESTRA POLÍTICA EXTERIOR ES NUESTRO CIERRE O AUSENCIA EN EL ESCENARIO**

**INTERNACIONAL. DESDE DICIEMBRE DEL 2019 HEMOS DEJADO DE TENER UNA PARTICIPACIÓN EN LOS DIFERENTES FOROS DE LOS QUE ARGENTINA HA SIDO UN PROTAGONISTA RELEVANTE. EL PRIMERO DE TODOS, OBTIVAMENTE, EL MERCOSUR Y NUESTRA REGIÓN.**

Jorge Faurie

Al inicio de la gestión de Alberto Fernández, ya se puso una duda sobre un elemento muy fuerte que era el acuerdo UE-MERCOSUR diciendo que no queríamos continuar tal cual como estaba, y



que había voluntad de renegociación, lo cual fue inmediatamente recogida por la parte europea diciendo que no había a esto, aunque sí era posible hacer correcciones, y gradualmente dijimos a partir de ahí que no queríamos tener un vínculo formal con las negociaciones externas del MERCOSUR, con Canadá, con Corea, con Singapur, con Japón, con Australia o Nueva Zelanda. Nos fuimos retirando de un escenario que es realmente relevante no sólo por la parte económico-comercial, sino que muestra un vínculo y una relación política de donde está parada Argentina en asociación con los países de la región. Hemos tenido diferencias marcadas y errores en la relación con Chile, lo mismo ha pasado a título bilateral con el Uruguay, lo hemos repetido recientemente con Colombia, y hemos tenido frente a los Estados Unidos una actitud muy ambivalente. Con los países de la UE, a pesar de que el presidente ha hecho esta gira en búsqueda de apoyo y respaldos frente a los temas esencialmente económicos financieros y sanitarios, también hemos tenido un posicionamiento complicado, es decir, no se sabe si estamos a favor de mantener y cuidar las inversiones de esos países ya que los mismos no tienen garantías de su futuro en términos de productos o inversiones. Se le suma, además, el agravamiento que significó la aparición de la pandemia.

Por lo tanto, hoy Argentina es, primero que nada, un actor de la comunidad internacional sobre el que no se sabe cuáles son las ideas o el posicionamiento que tiene. Esto quedó patentado en el episodio que acabamos de vivir respecto a la reacción argentina ante la situación del conflicto israelí-palestina, donde hemos salido de una manera complicada, confusa y contraria a lo que podrían ser los intereses de la sociedad argentina, y que el mundo no logra entender por qué Argentina hace este tipo de pronunciamiento no siendo un actor clave ni protagonista de lo que tiene que ver con el conflicto en esa región. Todos estos elementos desorientan a nuestros socios.

El presidente del Uruguay, cuando reclama de manera “dura” la cuestión de cómo seguir adelante dentro del Mercosur, que motiva la respuesta del presidente, muestra que nuestros interlocutores están desorientados y no saben hacia dónde quiere ir Argentina. Por lo cual, hablar de los ejes resulta un poco pretencioso. Por ejemplo, la Cancillería recuperó a partir de diciembre de 2019, todo lo que es la promoción de comercio exterior y búsqueda de mercados en distintas partes del mundo, lo cual es extremadamente relevante dado la necesidad que tenemos de divisas e ingresos para afrontar nuestro desarrollo y compromisos de pago. A pesar de que hemos hecho eso, no la estamos ejerciendo. Tenemos la competencia, pero es relativamente malo que la Cancillería no esté activa, y que tampoco esté activa en búsqueda de vacunas, equipamiento, insumos, y demás.

Es malo que no hayamos hecho un trabajo conjunto en el Mercosur para trabajar este aspecto de la relación. A pesar de que el Mercosur tiene herramientas de trabajo, hay una mesa de salud que se viene reuniendo desde hace por lo menos veinte años anualmente, y eso no fue activado. Existe también una mesa migratoria, que nos hubiera permitido primero haber trabajado en el repatriado de todos los compatriotas, pero también de los uruguayos, brasileños, paraguayos. Compartir ese esfuerzo económico enorme que significó para cada uno de los países, y al mismo tiempo tener una política clara de cómo manejar la frontera frente a la pandemia. Todo esto no lo hicimos. Entonces, la Argentina hoy es un actor ausente en la región y un socio que genera incógnitas. En política exterior siempre es un error. Como en la vida, todos quieren saber dónde está parado nuestro interlocutor, qué quiere, y esta falta de claridad es un error realmente fuerte, y así está caracterizada hoy nuestra política exterior.

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían ponderar?**

JF – Honestamente, la pandemia ha sido un factor de aceleración de un proceso de transformación a escala global de la sociedad en todos los planos. Nuestra vida, como la de todos los pueblos, está profundamente impactada por este evento sanitario no previsto, pero que ha introducido nuevas reglas en todos los órdenes de vida. Para dar un ejemplo, ahora todos practican el teletrabajo, y es un impacto en el funcionamiento de una ciudad como Buenos Aires: todo lo que era un ámbito de trabajo, de oficinas, lo que funcionaba en gran cantidad de edificios ha quedado vaciado, y esa gente lleva más de un año y medio trabajando de manera remota desde su domicilio. Eso es un cambio estructural que además afecta no sólo al mercado inmobiliario, sino también al de trabajo.

Ha cambiado nuestro grado de alerta frente a cómo está funcionando el sistema de salud o el sistema educativo. Todo esto ha traído alteraciones que están forjando un nuevo mundo, incluyendo en esto las relaciones internacionales. Por eso es muy importante que cada país tenga claro cuáles son sus objetivos. Los de Argentina, hoy, tienen que ser o son de muy corto plazo, porque tiene demandas muy acuciantes. Argentina tiene una situación económica enormemente comprometida pero no sólo por su endeudamiento externo, sino porque es un país que no crece desde hace más de 10 o 12 años. Y cada año de no crecimiento frente al crecimiento de otras economías, por ejemplo, la de Chile, Paraguay o Uruguay, es un mayor retroceso de lo que vive Argentina. Entonces, este reordenamiento que se produce a escala global, que genera nuevas miradas sobre los conflictos tradicionales, nos obliga a nosotros a tener claro dónde queremos estar.

Hoy deberíamos privilegiar enormemente la llegada de quien invierte, porque eso nos va a crear trabajo y en la medida que va a haber trabajo va a haber menor desempleo y, si hay menor desempleo, vamos a contribuir a que haya menor pobreza. Tengo que saber tratar, como país, a quien viene a invertir. De la misma

manera necesitamos reactivar enormemente el comercio productivo interno, pero también hacia el exterior, pensando lo que podemos vender al mundo. A este sector debíamos tratarlo bien porque genera las divisas que necesitamos, no solo para pagar deudas sino para recrear un proceso de crecimiento genuino, y nada de eso lo estamos haciendo. Generamos impactos sobre estos sectores que cuestionan el posicionamiento de Argentina en el mundo, y genera incertezas.

Hoy la economía está totalmente globalizada, en las muchas lecturas que permite está la primera que dice si no lo hace Argentina, lo hace Uruguay, o Paraguay o Brasil, o lo compro en Australia, o viene de Vietnam. Debemos tener claro que el mundo compite con nosotros, y no estamos llamados a que nos den un tratamiento especial porque todos luchan por tener acceso a las divisas, a nuevos mercados, a las vacunas. En torno a este último, no podemos mantener actitudes de “hoy me peleó con Pfizer”, como fue la cuestión con Israel, que mandó una comisión para ver la factibilidad de hacer pruebas y establecer una planta de producción de sus vacunas con las cuales ya han vacunado al 100% de su país, y nosotros en medio de esa gestión decidimos generar roces totalmente innecesarios.

En la pandemia están cambiando las reglas de juego, y tenemos que estar alerta hacia dónde va al mundo. Y como tenemos grandes dificultades, lo primero que hay que hacer es asociarse con aquellos que se parecen a nosotros, y los que se parecen a nosotros son nuestros países de la región. Estos comparten nuestras realidades de falta de desarrollo, de un segmento de clase media/alta que puede vivir razonablemente, pero con grandes bolsones de pobreza, con un similar desarrollo tecnológico o educativo. Con ellos tenemos que compartir y generar respuestas, y dejar de meternos innecesariamente en conflictos globales para los que no tenemos ni capacidad de respuesta ni los recursos necesarios.

EN LA PANDEMIA ESTÁN CAMBIANDO LAS REGLAS DE JUEGO, Y TENEMOS QUE ESTAR ALERTA HACIA DÓNDE VA AL MUNDO. Y COMO TENEMOS GRANDES DIFICULTADES, LO PRIMERO QUE HAY QUE HACER ES ASOCIARSE CON AQUELLOS QUE SE PARECEN A NOSOTROS, Y LOS QUE SE PARECEN A NOSOTROS SON NUESTROS PAÍSES DE LA REGIÓN. ESTOS COMPARTEN NUESTRAS REALIDADES DE FALTA DE DESARROLLO, DE UN SEGMENTO DE CLASE MEDIA/ALTA QUE PUEDE VIVIR RAZONABLEMENTE, PERO CON GRANDES BOLSONES DE POBREZA, CON UN SIMILAR DESARROLLO TECNOLÓGICO O EDUCATIVO. CON ELLOS TENEMOS QUE COMPARTIR Y GENERAR RESPUESTAS, Y DEJAR DE METERNOS INNECESARIAMENTE EN CONFLICTOS GLOBALES PARA LOS QUE NO TENEMOS NI CAPACIDAD DE RESPUESTA NI LOS RECURSOS NECESARIOS.

Jorge Faurie

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

JF – Prudencia, equidistancia, y un equilibrio enormemente ponderado. Este es un ejercicio extremadamente difícil, y tengo

conciencia del periodo que me tocó ejercer la titularidad del Ministerio de Relaciones exteriores lo complicado que es este juego. Son las grandes superpotencias como Estados Unidos, que ha mantenido su primacía por más de 70 años después de la Segunda Guerra Mundial, que hoy tiene un desafío extraordinario frente a una potencia emergente que quiere consolidar su rol de primera potencia para dentro de 20, 30 años. Esa puja es para grandes actores, para los “pesos pesados” que tienen la musculatura para esa lucha, y los que estamos en otra dimensión física o de categoría más chica, tenemos que resguardarnos en la medida de las posibilidades de esa lucha de poder.

China es nuestro mercado junto con todos los países del Sudeste Asiático, junto con los países del Golfo, para los alimentos que nosotros producimos con eficiencia. Queríamos ser grandes productores de calzado, textiles, o de bienes industriales, pero lamentablemente no lo somos porque tenemos un gran peso impositivo, un manejo de la moneda extremadamente complicado, una actividad sindical fuertísima, retribuciones salariales altísimas. No somos competitivos, pero si lo somos en los agro alimentos o en aquellos otros bienes que, por tener un alto índice o componente de tecnología, nos permite ser competitivos, pero nos cuesta serlo fabricando otros productos. Esto hace que los países que demandan alimento sean socios de nuestro interés, y es el caso de China.

Al mismo tiempo. Estados Unidos produce prácticamente lo mismo que nosotros, y no necesita nuestro trigo, maíz, soja o carne. Y lo que podemos colocar en la industria del acero lo estamos haciendo, pero EEUU decide su relación preferencial con aquello que necesita, y nosotros no estamos en esa lista. Por lo tanto, tenemos que apelar a una coincidencia de visión del mundo, y en eso lo hacemos. Los argentinos elegimos casi 200 años atrás seguir el modelo de la Constitución americana, los tres poderes, el balance, el juego democrático a partir de la estructura que nos dio nuestra Constitución.



Queremos una sociedad libre, con libre pensamiento, libertad de prensa y demás; que haya progreso y crecimiento, el cual no es el modelo que defiende China ya que tiene otra estructura.

Por lo tanto, con los Estados Unidos tenemos en común esa representación del respeto de la democracia, de cómo moldear nuestra vida, a pesar de que no seamos un valor estratégico ni geoestratégico global, ni tampoco siendo un socio comercial y económico relevante para los Estados Unidos. Esto nos obliga a tener un balance entre aquel que es mi mercado preferencial, pero que al mismo tiempo tiene un modelo que dudo que nuestro país pueda aplicar, mientras que con el otro hay valores que compartimos pero que tiene objetivos completamente diferentes a los argentinos. Por lo tanto, prudencia, conservar el diálogo en buenos términos con ambas partes, tratar de pagar el menor precio posible de lo que son los temas conflictivos para ambas, y sobre todo, consolidar nuestro desarrollo, es fundamental para que podamos tener un mejor posicionamiento frente al mundo.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

JF – Es una ley de la vida que uno mira lo individual, pero pensando en llevarte bien con el resto. En nuestro entorno, con el que compartimos intereses, recursos, historia, tenemos que encontrar un denominador común. Primero que nada, tenemos que abandonar esta posición de mirar las relaciones internacionales desde una perspectiva ideológica, que no quiere decir que no podamos tener los valores que defendemos para nuestra sociedad, pero no podemos andar por el mundo diciendo quién está bien y quién está mal. Si los brasileños han elegido a Bolsonaro, puedo como país estar o no de acuerdo con sus medidas, pero la sociedad eligió democráticamente un presidente y ellos

tendrán que hacer la evaluación si es bueno o malo. En esta ecuación, Argentina sólo debe mirar cuáles son los puntos que puede tener de coincidencia (sabiendo que con Brasil los tiene).

EN NUESTRO  
ENTORNO, CON EL  
QUE COMPARTIMOS  
INTERESES, RECURSOS,  
HISTORIA, TENEMOS  
QUE ENCONTRAR  
UN DENOMINADOR  
COMÚN. PRIMERO QUE  
NADA, TENEMOS QUE  
ABANDONAR ESTA  
POSICIÓN DE MIRAR  
LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES  
DESDE UNA PERSPECTIVA  
IDEOLOGÍA, QUE NO  
QUIERE DECIR QUE  
NO PODAMOS TENER  
LOS VALORES QUE  
DEFENDEMOS PARA  
NUESTRA SOCIEDAD, PERO  
NO PODEMOS ANDAR  
POR EL MUNDO DICRIENDO  
QUIÉN ESTÁ BIEN Y QUIÉN  
ESTÁ MAL.

Jorge Faurie

Con Brasil tenemos uno de los ejemplos más notables de cooperación en uno de los temas más sensibles de la agenda internacional que es la energía nuclear, donde hemos dado un modelo de cooperación entre ambos países valorado en el mundo como un ejemplo. Con Uruguay y Paraguay tenemos el manejo de recursos hídricos compartidos. Con Chile tenemos un potencial enorme, porque podemos abastecernos de gas y utilizar todas las salidas hacia el Pacífico. Tenemos que definir esquemas de cooperación y entendimiento con prescindencia de las ideologías y personalidades de quienes están en una u otra parte del mundo. Por lo tanto, esta mirada sobre nuestra región es triste porque hemos dejado de hablar. Tenemos malas relaciones con Brasil, Uruguay, Chile, y no hemos logrado definir un esquema de cooperación razonable, aún con la administración boliviana que es

ideológicamente afín. Todo esto confunde nuevamente a nuestros interlocutores y son muchas las oportunidades perdidas para la Argentina.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

JF – El mundo multilateral empezó a consolidarse en la década del 60, al amparo de una mirada de un mundo estructurado por quienes resultaron ganadores o vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Esto prevaleció en el ámbito de las Naciones Unidas, en el reconocimiento del voto a todas las naciones del mundo sin importar su entidad en igualdad, los procesos de independencia, procesos de descolonización, etc. Todo el mundo multilateral ha estado sujeto a análisis, críticas, reformulación, ya no sólo por la pandemia, sino que venía desde el principio del siglo XXI. Los organismos u organizaciones multilaterales mostraban no acompañar este gran cambio que se produjo en el mundo a partir de la transformación tecnológica, de las nuevas realidades productivas, de los problemas que había generado la distribución de la riqueza a nivel global y entre los continentes. Toda la organización multilateral tenía que ser sujeta a una evaluación y una perfilación de acuerdo con lo que vivía el mundo. Allí, Argentina debía ser un actor activo, y sobre todo en este momento que la crisis por la pandemia ha puesto en tela de juicio a todas las organizaciones multilaterales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha llegado ahora con el panel que formaron en el medio de la crisis pandémica a decir que no actuamos bien, que se reaccionó tardíamente, que la estructura "burocrática" del organismo se quedó dormida. Su estructura salarial los hace vivir pendientes de la burocracia en sí misma de la organización y no de los intereses que la misma debe atender. Pero eso no pasa sólo en la OMS, es un análisis que le cabe a prácticamente todos los organismos multilaterales.

Al mismo tiempo, la globalización y el cambio tecnológico que trae la misma, sobre todo en términos de comunicaciones, ha dado lugar a una voz que antes no llegaba. Antes eran los Estados o una organización no gubernamental que construía a lo largo de décadas un perfil ambiental de derechos humanos y salida al ruedo internacional para defender esas ideas. Pero ahora, toda persona que tiene un teléfono celular puede, por los miles de aplicaciones existentes, hacer conocer su voz, y esa voz se empieza a magnificar por la convocatoria o el interés que va despertando. Hay nuevos actores, y esto no ha sido captado todavía en el plano internacional de forma adecuada. Entonces hay una nueva construcción en donde las estructuras políticas preexistentes no alcanzan a digerir esta nueva realidad. Una de las consecuencias que trae toda esta crisis que vivimos es que los partidos políticos se muestran con una flexibilidad insuficiente para captar la voluntad popular, y la gente se expresa por otros medios. Hay un nuevo mundo que todavía está en gestación, ¿qué tiene que ser Argentina frente a esto? Ser un partícipe activo, pero para serlo debe hablar y comunicarse con sus vecinos, principalmente, y formular una posición común entre aquellos que comparten nuestros valores. No es lo mismo hablar a título de Argentina que hablar en un mundo multilateral en nombre de una región, teniendo estructuras preparadas para hacer ese trabajo. Pero para eso, es necesario tener un objetivo claro sobre a dónde queremos ir.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podría hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

JF – La historia argentina muestra que ha habido siempre un divorcio muy grande entre la gestión y el pensamiento académico. No es que no tengamos academia de excelencia, pero el producto de la misma no llega necesariamente ni al sector de gestión ni al sector productivo o industrial. Yo diría que el primer

salto que debíamos dar es lograr que el pensamiento teórico, en cualquier orden, tiene que traducirse para que sea productivo utilizable. Lo mismo pasa con la recomendación o la visión que da el sector académico al sector de gestión o gobierno. Eso en Argentina no lo hemos logrado hacer funcionar, y es particularmente grave de cara al futuro.

LA HISTORIA ARGENTINA MUESTRA QUE HA HABIDO SIEMPRE UN DIVORCIO MUY GRANDE ENTRE LA GESTIÓN Y EL PENSAMIENTO ACADÉMICO. NO ES QUE NO TENGAMOS ACADEMIA DE EXCELENCIA, PERO EL PRODUCTO DE LA MISMA NO LLEGA NECESARIAMENTE NI AL SECTOR DE GESTIÓN NI AL SECTOR PRODUCTIVO O INDUSTRIAL.

Jorge Faurie

El futuro va a tener un alto componente de nuevas ciencias y tecnologías, sean de la educación, en la salud, en las tecnologías aplicadas a la informática, lo cibernético o lo digital. Por lo tanto, hay que nutrirse mucho más de la universidad y la academia como un lugar volcado e integrado a la productividad o a la gestión, porque vamos a necesitar ideas nuevas para hacer frente al mundo que viene. Necesitamos tener todo tipo de personal muy formado en temas que parecen exóticos, como lo ambiental, el manejo de aguas o recursos naturales, en las nuevas tecnologías. El mundo que viene en las relaciones internacionales es de negociación de nuevas áreas que requieren una experiencia muy profunda, y si no la tenemos dentro del servicio debíamos tener un conjunto de consejos o asesores que lo impulsen. Tiene que haber un conocimiento sólido, pero no académico puro sino aplicado a cómo trabajar con los grandes temas del siglo XXI.





# “Los ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado no están del todo claro porque cuesta identificar políticas de Estado que se mantengan a lo largo del tiempo”



Entrevista a: **Francisco de Santibañes**

Francisco de Santibañes se recibió como Lic. en Economía de la Empresa en la Universidad Torcuato Di Tella, realizó un Máster en Relaciones Internacionales y Asuntos Exteriores en la Universidad Johns Hopkins (Estados Unidos) y es candidato a Doctor en Filosofía por King's College de Londres (Reino Unido). Actualmente se desempeña como vicepresidente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), es profesor de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Austral y Global Fellow del Wilson Center (Estados Unidos). Autor de múltiples artículos publicados en revistas nacionales e internacionales y de los libros “La Argentina y el mundo: Claves para una integración exitosa”

(2016), “La rebelión de las naciones: Crisis del liberalismo y auge del conservadurismo popular” (2019) y su más reciente publicado “La Argentina después de la tormenta: Del ocaso perpetuo al desarrollo estratégico” (2021).

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Francisco de Santibañes – En primer lugar, la Argentina mira poco al mundo. Creo que nuestra clase dirigente no

le presta suficiente atención a los cambios (ideológicos, geopolíticos y tecnológicos) que están sucediendo y que, al modificar el orden internacional, afectan nuestros intereses.

Los ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado no están del todo claro porque cuesta identificar políticas de Estado que se mantengan a lo largo del tiempo -más allá de las posturas que adopte cada gobierno. Algunas de ellas son la defensa de los derechos humanos, la promoción del uso pacífico de la energía nuclear, la recuperación pacífica de las Islas Malvinas y -aunque ahora menos claramente- el mantenimiento de una alianza estratégica con Brasil.

LOS EJES QUE ESTÁN  
MOLDEANDO LA POLÍTICA  
EXTERIOR DEL ESTADO  
NO ESTÁN DEL TODO  
CLARO PORQUE CUESTA  
IDENTIFICAR POLÍTICAS  
DE ESTADO QUE SE  
MANTENGAN A LO LARGO  
DEL TIEMPO -MÁS ALLÁ  
DE LAS POSTURAS QUE  
ADOpte CADA GOBIERNO.

Francisco de Santibañes

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

FS – Creo que la pandemia va a tener un efecto muy importante no sólo en la Argentina sino en toda América Latina. Antes del Coronavirus ya veníamos sufriendo la falta de crecimiento económico y un creciente descontento de las poblaciones con sus clases dirigentes. La pandemia parece estar acelerando estos procesos, como lo vemos en Chile y en Colombia. A esto también debemos sumarle el incremento de las desigualdades que está teniendo lugar debido a la falta de clases presenciales entre aquellos niños que tuvieron conectividad y los que no. Pero también hay otro tipo de desigualdad: aquella que nos separa de las regiones que tuvieron más clases presenciales estos últimos dos años. En efecto, la pérdida de capital social es enorme.

Si los dirigentes son capaces de canalizar este descontento de manera productiva este puede ser el inicio de una serie de reformas que resultan sumamente necesarias y que no sólo pueden mejorar las condiciones de vida de nuestros ciudadanos sino también incrementar nuestra influencia a nivel internacional.

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

FS – La posición de la Argentina, como país subdesarrollado, debe ser la de mantener buenas relaciones con la mayor cantidad de países con los que esto sea posible. Los necesitamos para comerciar e intercambiar inversiones. Y esto por supuesto incluye a las dos grandes potencias. Ahora, una estrategia cómo esta resultará difícil de implementar porque en gran medida depende de que tanto China como EE.UU. acepten una postura de equidistancia por parte de un país como la Argentina. Si en algún momento alguna de ellas nos exige tomar partido, nuestro margen de maniobra disminuirá abruptamente.

¿Qué hacer frente a esta realidad? En primer lugar, invertir en nuestras instituciones. Fortalecernos. Ganar poder para poder defender nuestros intereses desde una posición de fuerza. Entre otras acciones, tenemos que modernizar nuestras fuerzas armadas, fortalecer al empresariado nacional, darle mayor centralidad al cuerpo diplomático y contar con universidades y usinas de pensamiento que asesoren a los gobernantes. Instituciones que también deben promover el debate público sobre cuestiones que hacen a la inserción argentina en el mundo.

Volviendo a la elaboración de una estrategia, creo que hay dos elementos que considerar: el multilateralismo y la alianza estratégica con Brasil. No somos el único país que atraviesa una creciente bipolaridad. Es importante entonces que junto a estos promovamos el mantenimiento de reglas de juego claras y estables que, por un lado, disminuyan la incertidumbre y la conflictividad a nivel global y, por el otro, avancen la agenda internacional en temas como la protección del medio ambiente y la lucha contra la pobreza.

El mayor peligro a nivel regional es que se termine trasladando el conflicto entre China y Estados Unidos a América latina. Debido a que las grandes potencias tienen armas nucleares estas intentarán, al igual que ocurrió durante la Guerra Fría, evitar un enfrentamiento militar directo. Tratarán entonces de resolver sus diferencias en otros ámbitos -como son el diplomático, el tecnológico, etc.- y cuando lo hagan militarmente será a través de estados aliados en regiones distantes.

Si la Argentina toma partido por una de las potencias y Brasil por la otra, es probable que terminemos resolviendo las disputas de otros. Esto significaría que las disputas regionales que superamos a principios de los 1980 volverían una vez más a la región. Por este motivo resulta tan importante mantener y fortalecer la alianza estratégica que nos une con Brasil.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

FS – Creo que debemos priorizar la coordinación y colaboración, pero un tema que me preocupa -y que dificulta este tipo de relación- es la creciente subordinación de la política exterior a consideraciones partidarias en muchos Estados latinoamericanos. Esto tiende a incrementar los niveles de incertidumbre y conflictividad.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

FS – No sólo China está creciendo, también lo están haciendo la mayoría de los países asiáticos. Es por lo tanto crucial darle a esta región cada vez mayor importancia. Países como India, Vietnam y Japón pueden ser, por distintos motivos, socios sumamente importantes. En nuestra región, no debemos descuidar la relación con Chile.



**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

FS – Debido a la menor cantidad de recursos con los que contamos, corremos el riesgo de descuidar la que ha sido a lo largo de la historia una importante presencia argentina en los organismos internacionales. Es por lo tanto clave contar con una estrategia clara respecto a nuestra participación tanto en los organismos tradicionales como en los que comienzan a surgir.

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podrían hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

FS – No podemos tener una política exterior en piloto automático. Vivimos una época de cambios que requiere un trabajo intelectual serio que nos permita entender qué está sucediendo y cómo podemos defender nuestros intereses y valores. La academia tiene, por lo tanto, mucho que aportar.

**VIVIMOS UNA ÉPOCA  
DE CAMBIOS QUE  
REQUIERE UN TRABAJO  
INTELLECTUAL SERIO QUE  
NOS PERMITA ENTENDER  
QUÉ ESTÁ SUCEDIENDO  
Y CÓMO PODEMOS  
DEFENDER NUESTROS  
INTERESES Y VALORES.  
LA ACADEMIA TIENE, POR  
LO TANTO, MUCHO QUE  
APORTAR.**

Francisco de Santibañes



# “Argentina debe apostar y ayudar a la creación de un multilateralismo lo más inclusivo posible, sabiendo que el multilateralismo hace al interés nacional argentino”



Entrevista a: **Ricardo Lagorio**

Ricardo Lagorio es Lic. en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica Argentina y candidato a Doctor en Ciencias Políticas, CUNY (Nueva York). Se desempeña como miembro del Servicio Exterior de la Nación y es Embajador ante la Federación de Rusia desde 2016. También cumplió funciones en la Misión Permanente de la República ante las Naciones Unidas (1982-1989) y en la Embajada Argentina en los Estados Unidos de América (2000-2003). Además, fue Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa (1993), Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (1994-1996), Asesor en Política Exterior del Vicepresidente de la Nación (2003-2007) y Director de Planeamiento y Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores (2015-2017). Se desempeña asimismo como Profesor de Relaciones Internacionales y Política

Exterior Argentina en la UBA y UCA y es Secretario General del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Ricardo Lagorio – Antes de responder, diría que hay dos limitaciones o condicionantes estructurales. Primero, yo creo que no hay una cierta idea de Argentina, hay que construirla. Segundo, no hay continuidad en la política exterior argentina: cada cuatro u ocho años, el que gana la elección democráticamente cree que descubrió América y empieza de cero. Soy más tradicional, de la escuela

de Carlos Saavedra Lamas, quien hablaba de la noble tradición internacional argentina. Considero que tenemos que volver a recuperar esas nobles tradiciones y buscar armar un documento de consenso. Primero, tener una idea de lo que es la Argentina, y después en función de eso, construir.

En 2015 participé en un ejercicio muy interesante que se hizo en el Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI), en donde los asesores de los principales candidatos a la política exterior de ese entonces, redactamos un documento de consenso. El título por el que opté fue “Seremos afuera lo que seamos adentro”, y acá junté esas dos condicionantes estructurales ya mencionadas. Si no tenemos idea de lo que es Argentina, mal podemos insertarnos en el mundo.



Los ejes que deberían moldear una política exterior de consenso a futuro serían, primero, la institucionalidad: hay que armar una política exterior institucional que sea la más amplia posible; debería pasar por el Congreso para su debate, sustentada logística y operativamente en la idoneidad del Servicio Exterior de la Nación. Primero busquemos esa sustentabilidad; una política exterior manejada por amateurs no es una política exterior. La política exterior y la defensa son muy complejas y exigen cierta idoneidad, que además es el único requisito constitucional para la función pública. Por eso, que tenga institucionalidad es que tenga continuidad: cada cuatro u ocho años, la política exterior, el presidente o la presidenta tienen el derecho de adaptarla quizás a su personalidad de presidente, a los cambios del mundo, pero no se puede empezar de cero. Hay que mantener la continuidad, esa noble tradición de Carlos Saavedra Lamas, y modificar lo que debe modificarse.

El segundo eje es una gran apuesta al multilateralismo, el que debería ser hoy el principal eje de la política exterior argentina: construir multilateralismo, porque hoy no hay multilateralismo. Ya en los 80s se hablaba de la crisis del multilateralismo, pero hoy todos los temas son globales y por lo tanto las soluciones son imperiosamente globales, y para que sean globales debe haber un marco institucional. La Argentina está en condiciones de ponerse a construir y diseñar ese esquema multilateral, sin el cual Argentina no va a progresar ni a desarrollarse.

Considero que hay que subir el nivel de debate de la política exterior argentina, la cual debería guiarse por los 17 objetivos de desarrollo sustentable de las Naciones Unidas. Allí hay una brújula, y si algo nos enseñó el año pasado es que hay problemas globales que nos afectan a todos y que las soluciones también son globales. Por supuesto también son importantes cuestiones como la integración regional o mantener vivo el reclamo a las Islas Malvinas (sin "malvinizar" la política exterior), pero creo que hay un poco más arriba y meterse en temas más macros.

CONSIDERO QUE HAY QUE SUBIR EL NIVEL DE DEBATE DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA, LA CUAL DEBERÍA GUIARSE POR LOS 17 OBJETIVOS DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS NACIONES UNIDAS. ALLÍ HAY UNA BRÚJULA, Y SI ALGO NOS ENSEÑÓ EL AÑO PASADO ES QUE HAY PROBLEMAS GLOBALES QUE NOS AFECTAN A TODOS Y QUE LAS SOLUCIONES TAMBIÉN SON GLOBALES. POR SUPUESTO TAMBIÉN SON IMPORTANTES CUESTIONES COMO LA INTEGRACIÓN REGIONAL O MANTENER VIVO EL RECLAMO A LAS ISLAS MALVINAS

Ricardo Lagorio

**EM – ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían ponderar?**

RL – Antonio Guterrés, Secretario General de Naciones Unidas, definió muy bien la pandemia diciendo que está funcionando "como una máquina de rayos X que pone en evidencia la situación de las sociedades y el sistema internacional". No es una coincidencia que el año pasado, en que celebramos el 75 aniversario de Naciones Unidas, apareciera una pandemia. Y digo esto porque, hablando de escenarios a futuro, la causa de las Naciones Unidas comienza con una frase extraordinaria: "We the peoples". Me gusta usar el término en inglés porque en castellano no hay

una traducción exacta. En 2020 sufrimos por primera vez un conflicto que afectó a "We the peoples". Por lo tanto, la política internacional aún westfaliana debe empezar a fijarse más en We the peoples, empezar a hacer un delicado equilibrio entre una visión central en el Estado y central en el individuo, porque los grandes problemas que nos van a afectar cada vez más (mucho por esta conectividad y constante disrupción tecnológica que está cambiando los parámetros de todo) y serán temas estén relacionados con We the peoples, y la prueba está que hace más de un año no sabemos qué hacer con este virus. Hoy la no proliferación nuclear no es la gran prioridad, sino que lo es la no proliferación de las pandemias que afectan directamente a We the peoples.

¿Cómo habrá de cambiar esto? Hay que empezar a ver el mundo con un paradigma distinto, y creo que es una revolución donde tenemos que empezar a preocuparnos más de que el sistema internacional a futuro va a tener también que centrarse en el individuo como un actor tanto como el Estado, y ese para mí es un gran cambio de paradigma.

HAY QUE EMPEZAR A VER EL MUNDO CON UN PARADIGMA DISTINTO, Y CREO QUE ES UNA REVOLUCIÓN DONDE TENEMOS QUE EMPEZAR A PREOCUPARNOS MÁS DE QUE EL SISTEMA INTERNACIONAL A FUTURO VA A TENER TAMBIÉN QUE CENTRARSE EN EL INDIVIDUO COMO UN ACTOR TANTO COMO EL ESTADO, Y ESE PARA MÍ ES UN GRAN CAMBIO DE PARADIGMA.

Ricardo Lagorio

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

RL – Creo que no se puede volver al pasado, ni evitar la bipolaridad, aunque los grandes poderes quieran (quizás, sólo por inercia cultural). El mundo y la realidad se impone, no hay más lugar para la bipolaridad porque los temas, los “issues” son globales, y no son el arma nuclear o los temas que podrían generar una bipolaridad: son temas “cotidianos” que nos afectan. Las grandes crisis serán las del agua, la desertificación, el impacto del cambio climático o la gran disrupción tecnológica (aunque siempre hubo cambios, no fueron constantes) entre otras, las que van a alterar todo el escenario global. Hay conflictos entre seres humanos también, y deben ser solucionarlos. No creo que ningún país pueda tener un liderazgo, un dominio o una hegemonía. Ahora, ¿Qué es ser poderoso en el siglo XXI, tener armas nucleares o un buen sistema de salud, de agua corriente, de electricidad? Entramos en un nuevo paradigma en donde hay que definir términos, y creo que uno de ellos es qué es ser poderoso. Por esto, Argentina debe apostar y ayudar a la creación de un multilateralismo lo más inclusive posible, sabiendo que el multilateralismo hace al interés nacional argentino.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región, y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países?**

RL – Una de las primeras visiones que se mandan al exterior fue en 1810 de Antonio Álvarez Jonte hacia Chile. Si me permiten que cite algo, es que éste viaja a Chile y, hablando de los gobiernos de esa época, menciona que deberían estrechar sus relaciones, mantenerse unidos, auxiliarse mutuamente. Esto forma parte de uno de los muchos mitos en la Argentina, como también el que “nunca nos preocupó la región”.

Alberdi, quizás el mayor pensador argentino, también lo escribió en su libro “Memorias sobre la conveniencia y objeto de un Congreso General Americano” de 1844. En la génesis de la política exterior argentina está la integración y está América como referente, forma parte de nuestro reservorio. El regionalismo, la integración, el primer ámbito de relacionamiento de nuestros países está desde siempre. Hay que hacerlo, hay que cumplirlo y aggiornarlo. Hoy es el Mercosur, puede ser el Unasur o lo que queramos, pero dejemos de inventar la rueda y dediquémonos a poner en práctica ese reservorio. La Argentina es parte de una región inmediata que es el Mercosur, y que es Sudamérica. Busquemos con diálogo, con negociación y concesiones, en forma pragmática y construida, no con ideología. Hagamos una integración en serio, sin querer imponernos.

Si la Unión Europea se hizo después de dos guerras mundiales entre Alemania y Francia, y lograron dejarlo de lado ¿cómo nosotros no podemos hacerlo sabiendo que, salvo un conflicto entre Argentina y Brasil hace dos siglos, nunca combatimos? No solamente eso, sino que Argentina y Brasil son algo excepcional que es renunciar a la posibilidad de tener un arma nuclear y canalizar todo su desarrollo nuclear de forma pacífica y buscar la integración. Esa es una señal de una pendiente, pero hay que hacerlo en serio, sin ideología y para el bienestar de nuestros ciudadanos. La integración es un bien común, no un lastre o un ámbito de discordia.

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de Política Exterior Argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

RL – Cuando fui director de Planeamiento y Política Exterior entre el 2016 y 2017, acuñé un término: política exterior multidimensional, algo de Charles De Gaulle. La política exterior argentina debe ser multidimensional, y debe ir allí en donde su interés y su valor nacionales se pueda expandir.

Hay que salir al mundo a buscar oportunidades, y allí es la gran labor de las políticas exteriores. No somos vendedores, sino que buscamos oportunidades con visión estratégica para que el sector productivo vaya a vender, a comprar, a intercambiar en todas partes del mundo.

Tenemos una serie de instituciones como el INTA, el SENASA, la Comisión de Energía Atómica y demás, que son únicas en el mundo. Ese reservorio que también hace a la política exterior hay que proyectarlo, entonces vayamos a donde la Argentina puede hacer una diferencia. Debemos superar la visión de un país agrícola-ganadero y mirar hacia la ciencia, tecnología e innovación. Ya que tenemos condiciones, busquemos los instrumentos y salgamos al mundo, no esperemos que el mundo nos venga a buscar porque nadie es imprescindible. Argentina debe salir a presentarse, presentar un modelo de desarrollo, oportunidades y ofrecer; allí está la gran labor estratégica de las Cancillerías y de aparatos estatales como los ya mencionados.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

RL – De nuevo, volvamos a la tradición. La Argentina es uno de los 51 países que contribuyó a la creación de las Naciones Unidas. Tenemos el primer Premio Nobel de la Paz, que es Carlos Saavedra Lamas, quien terminó con el conflicto del Chaco e hizo la primera operación de mantenimiento de la paz. Tenemos una tradición multilateral, la doctrina drago, la doctrina Calvo. Recuperemos ese reservorio. La Argentina no empezó ni hace 10, ni hace 15 ni hace 20 años. Comenzó hace 200 años, con sus etapas negras y sus etapas luminosas. Recuperemos eso, démosle continuidad y busquemos construir un multilateralismo. Seamos muy activos, no solamente en Naciones Unidas sino también en Unicef, la OMS, en cuestiones migratorias, de derechos humanos, ecológicos. Hay un andamiaje multilateral



institucional muy fuerte donde tenemos que estar presentes, pero para eso debemos poder tener la casa en orden, tener continuidad para poder tener autoridad y legitimidad, porque historia ya tenemos. Hicimos locuras, como estar a punto de ir a la guerra con Chile, o lo sucedido el 2 de abril de 1982 que para la comunidad internacional la Argentina cometió un ilícito. Tuvimos un ejército y héroes a quienes hay que rendirles mayor homenaje. Pero también tuvimos magníficas gestiones, como la de Juan Atilio Bramuglia que evitó quizás una tercera guerra mundial, o la doctrina Calvo, la doctrina drago. Tenemos una tradición multilateral de ayuda humanitaria, creamos los cascos blancos. Recuperemos eso y saquémosle la ideología. Que cada gobierno siga esto y lo adapte, pero no empecemos de cero y negando lo anterior, eso es una receta para el fracaso.

TENEMOS UNA TRADICIÓN  
MULTILATERAL DE  
AYUDA HUMANITARIA,  
CREAMOS LOS CASCOS  
BLANCOS. RECUPEREMOS  
ESO Y SAQUÉMOSLE LA  
IDEOLOGÍA. QUE CADA  
GOBIERNO SIGA ESTO  
Y LO ADAPTE, PERO NO  
EMPECEMOS DE CERO Y  
NEGANDO LO ANTERIOR,  
ESO ES UNA RECETA PARA  
EL FRACASO.

Ricardo Lagorio

**EM – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podría hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

RL – Un defecto que yo veo antes de decir lo que tiene que hacer el académico, es que el académico no puede quedarse en la torre de marfil. Cuando fui Subsecretario de Defensa, tenía como alter ego en el

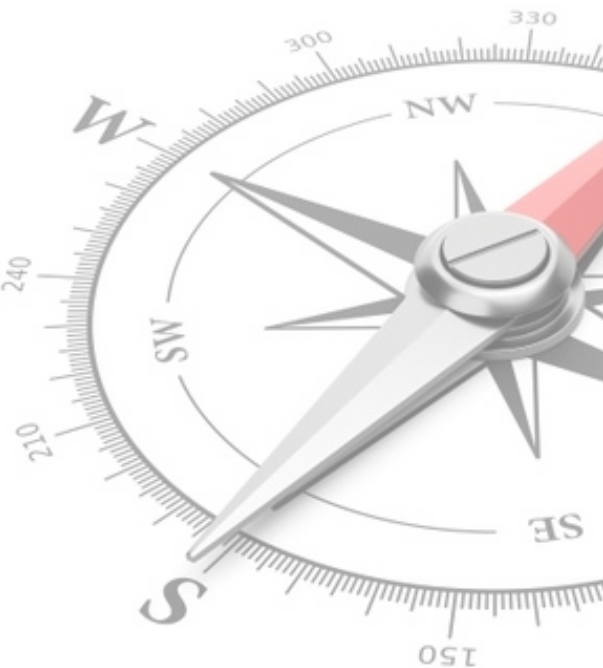
Pentágono ni más ni menos que a Joseph Nye, y trabajé con él durante tres años. Ayude a que se armara la primera reunión de ministros de Defensa, en Williamsburg, donde se establecieron los 7 principios. Ahora Nye, en ese entonces estaba con Soft Power, va y viene constantemente a la academia. A veces el académico que se queda en la torre de cristal no sabe que cuando uno le pide un café al cafetero y no se lo trae... fuiste, no tenés más poder. El problema del intelectual 100% es que no sabe que hay que ver las consecuencias de la toma de decisiones. Uno puede tomar cualquier decisión, ahora veamos las consecuencias y quien no sufrió una consecuencia de una decisión, no sabe lo que es la consecuencia. Entonces en la misma manera en la que el práctico cree que se las sabe todas, y hay muchos y se pierde el debate intelectual que enriquece, del mismo modo el académico que cree que porque es académico las sabe todas es muy malo. En Argentina suelen ir separados. Por suerte en el CARI, en el cual ahora soy Secretario General y que estoy desde su fundación en el año 1978, que después con Muñiz me llevó a Naciones Unidas, ahí tratamos de combinar la academia y lo práctico, porque si no ese divorcio es muy malo. A mi Nye siempre me decía "mira, la teoría viene después de la realidad, primero está la sociología, primero están los hechos". Es en la década del 70 después del shock petrolero y después de que Estados Unidos terminó con el patrón oro, que en conversación con Keohane escribieron Interdependencia compleja, en función de un evento que había pasado. Lo mismo Soft-power viene una vez que termina la puja ideológica y el fin del imperio soviético, y hace falta algo distinto.

Entonces es muy importante vivir eso, ahora también es muy importante conceptualizarlo porque eso le da orden al que practica, sino a veces el practicante que no tiene bagaje intelectual se desordena y también eso es peligroso. Yo fundamentalmente abogaría, y creo que ustedes lo están haciendo muy bien por la sinergia

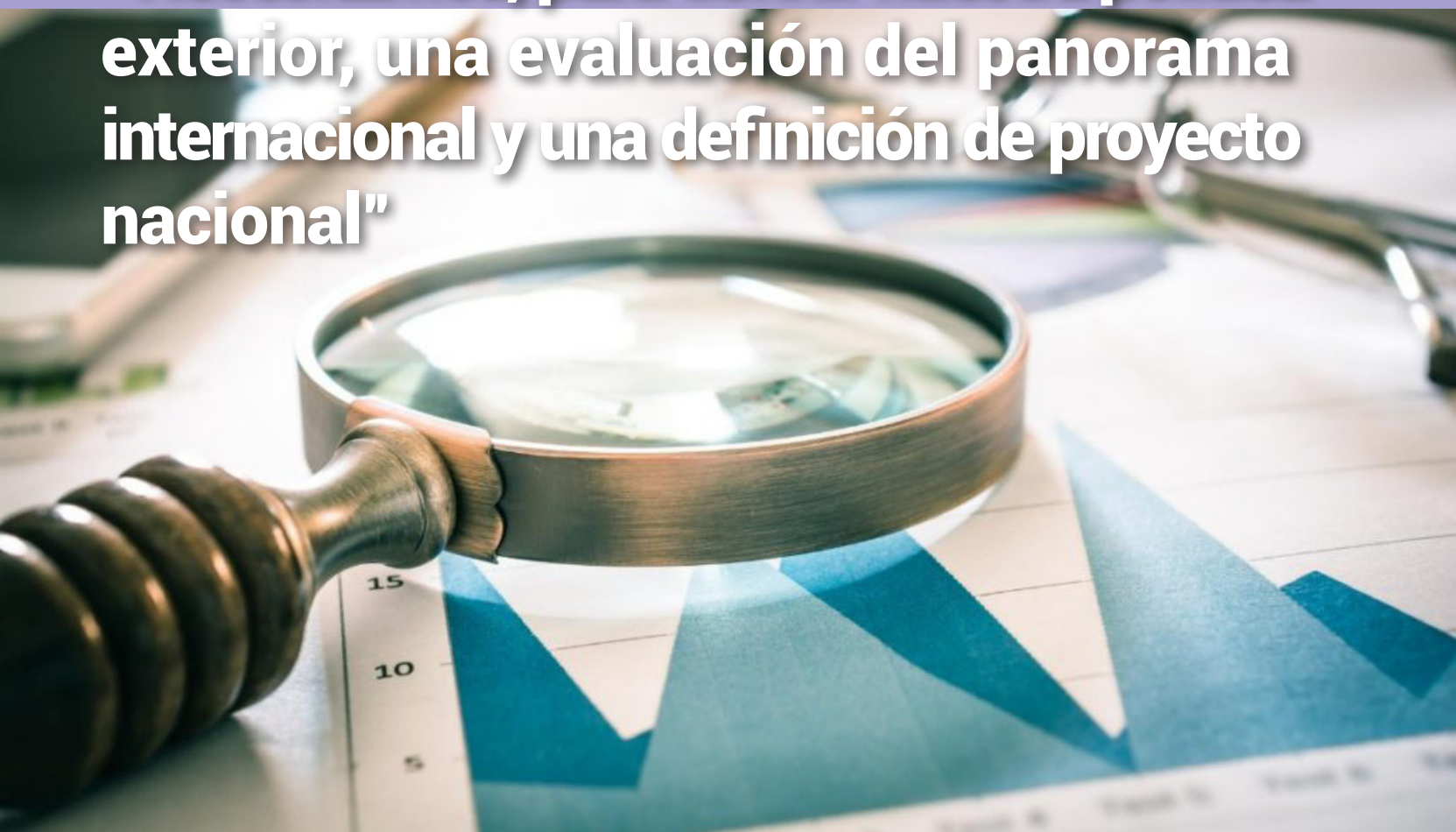
tanto entre la política exterior y la defensa, hermanos siameses, como entre el teórico y el práctico. El teórico tiene que saber que hay límites y consecuencias de las decisiones, por eso no dan cualquier premisa, y el práctico también debe tener un poco la mente más ordenada, conocer de dónde venimos y hacia dónde vamos, y por eso que la sinergia entre ambos es esencial.

EL TEÓRICO TIENE QUE  
SABER QUE HAY LÍMITES Y  
CONSECUENCIAS DE LAS  
DECISIONES, POR ESO NO  
DAN CUALQUIER PREMISA,  
Y EL PRÁCTICO TAMBIÉN  
DEBE TENER UN POCO LA  
MENTE MÁS ORDENADA,  
CONOCER DE DÓNDE  
VENIMOS Y HACIA DÓNDE  
VAMOS, Y POR ESO QUE  
LA SINERGIA ENTRE  
AMBOS ES ESENCIAL.

Ricardo Lagorio



# “Necesitamos, para definir nuestra política exterior, una evaluación del panorama internacional y una definición de proyecto nacional”



Entrevista a: **Mariana Altieri**

*Mariana Altieri es Ella es Licenciada en Ciencia Política (UBA) y Magíster en Estrategia y Geopolítica (UNDEF). Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva de Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. Es a su vez docente de Geopolítica Aplicada en la Universidad de la Defensa Nacional, Directora del Grupo de Investigación de Ciencia Política “Repensado el Orden Mundial desde el Sur” en la Universidad de Buenos Aires y titular de la Cátedra de Estudios Geopolíticos Saavedra Lamas de la Universidad de San Isidro.*

A continuación la entrevista:

**Escenario Mundial – En su consideración ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la Política Exterior del Estado?**

Mariana Altieri – Las dificultades de la política exterior argentina están ligadas a las dificultades de la “política interior” argentina. Es decir, la falta de definición sobre el modelo de desarrollo a implementarse se traduce en la carencia de una estrategia nacional integral que debería integrar la política exterior y la política “doméstica” como dos caras de una misma moneda. No me refiero a esta gestión en particular, sino a una problemática general que debemos resolver para proyectar un curso de acción de mediano y largo plazo. Esto no quiere decir que Argentina no sostenga tradiciones en política exterior que le otorgan seriedad en su historial de actor internacional, especialmente en nuestra presencia en las Organizaciones Internacionales, (como la Defensa de los Derechos Humanos y de las mujeres

y diversidades fundamentalmente, entre otras). Sin embargo, si no hay definido un rumbo como país es muy difícil poder discernir qué tipo de vinculación con el escenario mundial va a ser la más adecuada. En un escenario de transición atravesado por la disputa de poder y el reacomodamiento de zonas de influencia una política de alianzas oscilante sin la definición de una estrategia de relacionamiento global puede salirnos muy costosa.

A lo cual me parece necesario señalar la necesidad de construir la política exterior de forma federal. Los grandes temas estratégicos de nuestro país como la infraestructura productiva atañen tanto a un diseño de integración regional vinculado a las económicas provinciales, como a la inserción internacional.



Un claro ejemplo de actualidad es la discusión en torno a la hidrovía: ¿es (solo) una autopista de la soja argentina hacia China, o también (potencialmente) un elemento clave para la articulación regional?

ME PARECE NECESARIO  
SEÑALAR LA NECESIDAD  
DE CONSTRUIR LA  
POLÍTICA EXTERIOR  
DE FORMA FEDERAL.  
LOS GRANDES TEMAS  
ESTRATÉGICOS DE  
NUESTRO PAÍS COMO  
LA INFRAESTRUCTURA  
PRODUCTIVA ATAÑEN  
TANTO A UN DISEÑO  
DE INTEGRACIÓN  
REGIONAL VINCULADO  
A LAS ECONÓMICAS  
PROVINCIALES, COMO  
A LA INSERCIÓN  
INTERNACIONAL

Mariana Altieri

Por último, creo que tenemos una oportunidad de desarrollar una política exterior feminista, que tenga una agenda transversal y que nos acerque a otros países como México, Canadá, Suecia, en la búsqueda de soluciones y reparaciones de las desigualdades de géneros. Porque la violencia, el techo de cristal, los abusos son problemas globales, no sólo domésticos. La política de género, de hecho, es un buen ejemplo de correlación entre una definición de política doméstica y la política exterior: Argentina fue reconocida por la ONU como uno de los países que más políticas públicas con perspectiva de género implementó durante la pandemia, lo que (entre otras cosas) no posiciona como un referente regional en la promoción y defensa de la igualdad de género.

**EM – ¿Cómo afecta el posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?**

MA – Cuando comenzó la pandemia creíamos que era un paréntesis en el marco de la normalidad global, sin embargo, existe cierto consenso de que el coronavirus no configuró un punto de inflexión sino que más bien fue un catalizador de procesos críticos que se venían desarrollando:

1. Ascenso de China como potencia de primer orden, con el reacomodamiento de poder global que eso trae aparejado, al tiempo que Estados Unidos, como potencia hegemónica en declive, abandonaba su rol de liderazgo global especialmente en el comando sobre los espacios comunes; (Proceso exacerbado por Trump y ahora mitigado por Biden pero no revertido).

2. La creciente importancia de las nuevas tecnologías, especialmente las que tienen potencial disruptivo en el esquema de poder global, tales como el desarrollo de la Inteligencia artificial, la robótica, la nanotecnología, y la biotecnología especialmente la ingeniería genética.

3. La competencia por los grandes espacios comunes de la humanidad especialmente en la redistribución de la proyección de poder en los océanos, y en la carrera por ocupar, controlar, normar y aprovechar los recursos del ciberespacio.

4. La configuración de un patrón de transición hacia la economía verde, con el desarrollo de fuentes de energía alternativas (que trae aparejado nuevos liderazgos globales).

5. La reestructuración de la economía global, marcada por la desaceleración y/o recesión del crecimiento mundial y la reorganización de las cadenas globales de valor.

6. La crisis institucional del Estado y especialmente de las democracias liberales para canalizar el descontento social y el aumento de la conflictividad política.

Este escenario no va resolverse cuando logremos vacunar a la población porque la nueva normalidad global no está signada por el uso de las mascarillas/bar-

bijos/tapabocas sino por la redefinición de normas en el tablero internacional. En este sentido y para aventurar escenarios futuros me parece sugestiva la idea del nuevo medievalismo global y la lógica de la entropía que propone Randall Schweller: el desorden será la nueva norma del nuevo orden mundial. Esto resulta clave porque si no somos capaces de proyectar escenarios de mediano plazo y evaluar su probabilidad de ocurrencia no tenemos insumos para planificar una estrategia de proyección o vinculación argentina con el mundo.

**EM – En este contexto de bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China, ¿qué actitud debería tomar la diplomacia argentina frente a este aparente cambio en el Sistema Internacional?**

MA – El cambio en el sistema internacional no es aparente, es palpable. Lo que no sabemos es hacia dónde va la transformación del sistema y si es efectivamente acertado, en términos analíticos, caracterizarlo como una nueva bipolaridad (¿no polarizada?) en términos clásicos; (ya que esta simplificación podría hacernos perder de vista la gran transformación del orden mundial, detrás de la transición de poder en el sistema internacional). Lo que queda claro es que la única salida posible para Argentina es la reconstrucción de autonomía: fortalecer las capacidades nacionales que nos permitan ampliar lo más posible los márgenes de maniobra en el contexto internacional y un marco de alianzas acorde a estos objetivos.

A este respecto J. G. Tokatlian sostiene que debemos implementar una "diplomacia de equidistancia" evitando tanto el alineamiento incondicional como la confrontación directa. Algo así como una tercera posición del siglo XXI que logre aprovechar las oportunidades de asociación de cada lado sin quedar atrapados en una doble dependencia. En palabras de Bernabé Malacalza, el gran desafío para nuestro país es lograr una combinación de cooperación y autoprotección en su vinculación con ambas potencias.

Este posicionamiento requiere de un equilibrio consensuado y en permanente tensión que será imposible de sostener si no ordenamos el frente interno y si no apostamos a la construcción de capacidades. A su vez, esta diplomacia no puede implementarse exitosamente de forma aislada, por el contrario, requiere sustentarse en un arco de alianzas que la compartan, especialmente en la región: la Tercera posición de Perú estaba cimentada en el ABC y en una alianza global del tercer mundo. Es decir, nuestra política exterior no puede correr el riesgo de caer en el voluntarismo o en lo meramente declarativo, sino que debe basarse en el cálculo geoestratégico constante. La clave detrás de nuestro posicionamiento en el marco de esta disputa de poder global está en la capacidad de definir y sostener prioridades de forma autónoma.

A este respecto, y volviendo a lo que conversábamos en la primera pregunta, tenemos dos grandes desafíos: necesitamos, para definir nuestra política exterior, una evaluación del panorama internacional y una definición de proyecto nacional. Definir: Qué país queremos ser y como lo encuadramos en el escenario internacional de mediano y largo plazo, de forma de enlazar una estrategia nacional de desarrollo que se vincule con los actores necesarios y pueda aprovechar las oportunidades provenientes del sistema internacional y, lo que es más importante, capear las crisis y evitar quedar entrampados en pagar los costos de la disputa de poder.

**EM – Y con respecto a los países de la región sudamericana, ¿qué evaluación se podría hacer de la relación entre Argentina y la región y qué ejes prioritarios, a su criterio, debería sostener nuestro país con estos países**

MA – Ningún país podrá realizarse en un continente que no se realice. Anabella Busso señala, en este mismo ciclo, que un país como Argentina no puede tener una inserción exitosa en el mundo de forma unilateral.

El gran desafío frente al que nos encontramos es cómo reconstruir el andamiaje regional que nos permita pararnos frente al reacomodamiento de poder global como un actor regional. Esto no quiere decir que sea indispensable, aunque yo lo considero necesario, la reconstrucción de instituciones regionales como la Unasur; pero si lo es, al menos recrear, foros de coordinación de políticas. Lo que no nos puede pasar como argentinos y como latinoamericanos es avanzar hacia un esquema de alianzas cruzadas convirtiéndonos en peones de una disputa de poder global que muy probablemente se mida a través del enfrentamiento de estados proxys.

A su vez, estamos frente a un vacío de poder regional, y eso es un problema. Actualmente tenemos un Brasil que abandonó el rol de liderazgo consensuado que Lula había logrado construir muy arduamente en el equilibrio de una región con un ethos anti hegemónico muy fuerte; y que Brasil le dé la espalda a los procesos regionales trae aparejado un enorme problema de estabilidad en la región. Sin coordinar una estrategia con el vecino de más peso gravitacional en nuestro vecindario es muy difícil que Argentina pueda articular políticas regionales, especialmente en un contexto adverso tanto en términos regionales como mundiales, sin olvidar, además, que la relación bilateral Argentina/Brasil ha sido, históricamente, la columna vertebral de la integración sudamericana.

A lo cual me parece importante agregar que ya no alcanza solo con el Mercosur. Somos un continente bioceánico y sin embargo hemos desarrollado estrategias de vinculación con el mundo desde cada orilla dándonos la espalda. Si queremos refundar el regionalismo latinoamericano (y lo necesitamos) es fundamental un proyecto de integración que incorpore a Chile como un actor protagónico. Algo tenía de visionaria la Estrategia del ABC ideada por Perú sin la cual aún un Mercosur sin la parálisis actual se muestra insuficiente.

## EL GRAN DESAFÍO FRENTE AL QUE NOS ENCONTRAMOS ES CÓMO RECONSTRUIR EL ANDAMIAJE REGIONAL QUE NOS PERMITA PARARNOS FRENTE AL REACOMODAMIENTO DE PODER GLOBAL COMO UN ACTOR REGIONAL.

Mariana Altieri

**EM – Saliendo de los ejes tradicionales de política exterior argentina (Brasil, EE.UU., China o la UE), ¿en qué otros espacios geográficos existen oportunidades para nuestro país?**

MA – Julieta Zelicovich, también en este ciclo, habla del no alineamiento activo. ¿De qué otra forma concretarlo si nos es a través de ampliar el margen de maniobra con alianzas diversificadas, atreviéndonos a salir de los "socios tradicionales" y buscar oportunidades en el resto del mundo? Un resto del mundo que necesite lo que Argentina produce, donde podamos tener una inserción competitiva de nuestros productos y ampliar horizontes. Y no me refiero solo a productos agroalimentarios. Nuestro país cuenta con el desarrollo de capacidades de alto nivel en nichos específicos y competitivos vinculados a nuestra calidad científica, como la industria satelital y de telecomunicaciones, una variedad fabulosa de startups y "unicornios" tecnológicos, la energía nuclear, la biotecnología etc.

Los mapas están cambiando. No solo el mapa del comercio mundial que ya nos acostumbramos a ver concentrado en el Asia-pacífico, sino los mapas a futuro. Pensemos por ejemplo en el gran impulso que está teniendo la transición energética: en unos años el mapa de recursos naturales estratégicos que hoy conocemos va a ser obsoleto. Tenemos que ser capaces de adelantarnos a esos escenarios, o al menos prever su posibilidad de ocurrencia y buscar los socios específicos para cada tema.



Por otro lado, desde una evaluación geopolítica clásica la transición del eje global, tanto comercial y económico como, por tanto, de seguridad y geopolítico, del Occidente Atlántico al Asia Pacífico trajo aparejado una pérdida de trascendencia relativa para nuestra región del mundo. Si bien la importancia del atlántico sur occidental de cara a la Antártida, que se vislumbra como uno de esos espacios administrados internacionalmente donde la pugna de poder se hace cada vez más visible, continuará aumentando, por lo demás nuestro país se halla geográficamente alejado de los polos de poder e innovación global. Esta realidad geopolítica puede ser evaluada de forma negativa, por encarecer nuestras exportaciones, por ejemplo, o positiva en tanto y en cuanto es posible evitar algunas de las tensiones globales y conseguir un poco de "aire" a fin de reconstruir nuestras propias capacidades.

**EM – Yendo al ámbito de la participación internacional en foros y organismos internacionales, ¿qué desafíos y oportunidades se pueden marcar del rol de la Argentina en estos espacios multilaterales?**

MA – Si consideramos que la conflictividad y la competencia de poder suele ser la norma y no la excepción en la historia de la humanidad, en lugar de asombrarnos frente a la debacle del multilateralismo deberíamos preguntarnos que lo sostuvo de forma tan eficiente y duradera. Lo que caracterizó al mundo desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, y especialmente después de la caída del muro de Berlín, fue un orden mundial que generaba incentivos a la coordinación de políticas, interdependencia compleja mediante, mayormente vinculados al crecimiento económico y la expansión de los mercados. Se diseñó un sistema apalancado por normas e instituciones que lo legitimaban y generaban ámbitos de resolución pacífica de controversias. No era un mundo sin conflictividad, pero se hizo todo lo necesario para que esa conflictividad estuviera gestionada institucionalmente.

Este tipo de sistema internacional brindó oportunidades a los Estados medianos con buena muñeca diplomática, como resultamos ser nosotros. Argentina mantiene un desempeño destacado en los foros internacionales y en las organizaciones multilaterales, tanto por el prestigio de nuestros profesionales como por la profesionalidad de nuestro cuerpo diplomático. En este marco Argentina tiene muchos ejemplos de participación exitosa en las organizaciones internacionales, sin ir más lejos y retomando el ejemplo acerca de la implementación de una política exterior feminista, es destacable la candidatura de la argentina Marisa Herrera para presidir la CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer).

Sin embargo, no podemos darnos el lujo de olvidar que las instituciones internacionales funcionan en tanto y en cuanto los Estados que las componen mantengan su confianza en ellas y sus intereses converjan. El S. XXI se inició con una lenta pero constante decadencia de los incentivos a la coordinación de políticas y la pandemia global no hace más que ponerlo al descubierto.

El Papa Francisco, en la encíclica *Fratelli Tutti* subraya que la reforma del sistema ONU resulta esencial para devolverle legitimidad y que vuelva a actuar como un espacio que fomente fraternidad universal y especialmente que mantenga el compromiso de todos nosotros con el cuidado de la casa común, tenemos el desafío de acompañar esta propuesta coordinado desde el sur global y de sostener el multilateralismo como herramienta de gobernanza global.

**EA – Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podrían hacer a la misma en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto a la Política Exterior del país?**

MA – En Argentina somos prolíficos en espacios académicos y de promoción del pensamiento en general. Sin embargo, no

son tanto los espacios que buscan hacer confluir la reflexión y la investigación profunda de los temas, como lo haría un think tank, con la evaluación de propuestas de intervención en el territorio y en la política pública, tanto exterior como doméstica. Quienes formamos parte de este tipo de espacios intentamos generar puentes entre las usinas de pensamiento y las universidades con los espacios de toma de definiciones sabiendo que es una articulación donde tenemos todo por ganar y que este tipo de práctica es una contribución a la construcción de los consensos necesarios para definir políticas de largo plazo y una estrategia nacional integral, al igual que plantea este ciclo de entrevistas.



# “No hay desarrollo inclusivo sin una inserción latinoamericana y del sur global”



Entrevista a: **Juan Pablo Laporte**

En esta última entrega del Ciclo “Consensos en la Política Exterior”, tuvimos el agrado de entrevistar al politólogo Juan Pablo Laporte. Él es Licenciado en Ciencia Política con Diploma de Honor y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como Director del Grupo de Investigación de Política Exterior Argentina (GIPEA) y director de la Revista de Investigación en Política Exterior Argentina (RIPEA) de la Universidad de Buenos Aires, donde también es Director de la Escuela de Métodos en Relaciones Internacionales de la Carrera de Ciencia Política. Además, es Director de Asuntos Internacionales y Coordinador Académico del Simposio Anual en Política Exterior Argentina de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Es Miembro Consultor del Consejo Argentino para

las Relaciones Internacionales (CARI) e Investigador del Grupo de Estudios de Política Exterior, Geopolítica y Defensa del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es también Miembro de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) y Evaluador de la Revista POSDATA y SAAP. Por último, también desempeña funciones como Profesor de Política Exterior Argentina en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz.

El entrevistado reconoce que Argentina actualmente se posiciona respecto de su política exterior bajo un multilateralismo realista y activo, identificando relaciones con cuatro actores importantes: América Latina, Estados Unidos, Europa y China. Bajo esta aproximación, Laporte entiende

que la crisis por COVID-19 puede ser una oportunidad para construir poder bajo un esquema de desarrollo inclusivo.

Por otra parte, y vinculado a la disputa de poder entre el gigante asiático y Estados Unidos, el entrevistado reconoce que Argentina debería analizar al sistema internacional en general y los cambios en la estructura de poder que se dan en él, no a los actores unitarios por sí mismos.

Respecto a los nuevos espacios de oportunidades para la Argentina, se hace referencia directa a la región de Asia Pacífico. Sin embargo, insiste en que nuestro país debería aprovechar todas las instancias de participación internacional posibles porque todas ellas son oportunidades en el marco de una hegemonía interdependiente.



A continuación, la entrevista completa:

**Escenario Mundial - En tu consideración, ¿cómo mira actualmente la Argentina al mundo? ¿Cuáles son los principales ejes que están moldeando la política exterior del Estado?**

Juan Pablo Laporte - Considero que está construyendo a través de un multilateralismo realista, en términos de cómo se está configurando el nuevo orden mundial. Básicamente, con eje en cuatro actores centralizados: América Latina, quizá con una alianza más específica con México por una cuestión de afinidades ideológicas y políticas y fuerte impronta en el MERCOSUR (pese a las diferencias políticas de los actores), Estados Unidos, que tiene una diplomacia en temas quizás no tan tradicionales sino enfocados en medioambiente, temas de seguridad hemisférica o geopolítica de las vacunas, Europa, donde la visita tradicional clásica del Presidente mostró una búsqueda de seguir perteneciendo a ese mundo occidental, y China, como actor emergente del sistema internacional con su propuesta de la Nueva Ruta de la Seda.

Es una política exterior amplia -quizá por una cuestión de la coalición interna con un componente más desde el Sur Global que tiene una mirada puesta en las asimetrías. Pero si uno la analiza objetivamente, como observador neutral verá que es una política exterior de múltiples actores, un multilateralismo activo donde se está buscando encontrar valor agregado en diferentes espacios geográficos y en diferentes temas. Creo que esta política es correcta, en el sentido de cómo está constituyéndose el mundo en función de una transición del Atlántico Norte al Asia Pacífico. Tenemos que hacer esto en equilibrio, sin abandonar los actores tradicionales, porque son los que tienen un peso en la política internacional, pero analizando cómo estos jugarán en el nuevo "balanceo" de este mundo.

Quizá, referido a esto último, podemos hablar de establecer una equidistancia estructural entre el mundo del Atlántico Norte y el Asia Pacífico. No generar un alin-

eamiento automático con ninguna de las dos potencias, sino buscar alineamientos temáticos no incompatible, es decir, tomar un posicionamiento muy concreto con uno o con otro cuando no sea incompatible en la equidistancia estructural y cuando tenga una justificación de por qué hay que generar una relación más profunda por ese tema en particular. Esta transición del mundo del Atlántico Norte al Pacífico Sur no es por colapso o derrumbe, sino una transición por transformación sistémica.

**EM - ¿Cómo afectó la pandemia y la crisis del Covid-19 al posicionamiento argentino con y para el mundo? ¿Hubo algún cambio repentino, más allá del cambio de gestión? ¿Qué escenarios se deben preponderar?**

JPL - La pandemia mostró muchas cosas que estaban invisibilizadas. Se puso sobre la mesa del tablero internacional cuestiones naturalizadas que estaban desde una visión neorrealista como abstracciones sin discusión, y obligó a los académicos y a los políticos a repensar el mundo con nuevas preguntas, más que continuar respondiendo a las viejas preguntas. La clave de esto es que hay una agenda con otras prioridades, en la cual es necesario poner en el tope de la agenda de investigación ciertas cuestiones (como el tema ambiental, el cual se ve en Biden una "diplomacia medioambiental"). Es necesario un realismo multilateralista o un multilateralismo periférico: jugar en el gran tablero mundial buscando valor agregado en cada circuito que nos permita construir poder. También lo denominé "realismo para el desarrollo": si uno analiza la historia de las potencias y de aquellos países que han construido un desarrollo económico con estabilidad y con inclusión, lo han hecho construyendo poder. Más allá de nuestra perspectiva sudamericana y del Sur Global, esta posición tiene que plantear claramente un modelo de desarrollo que construya poder en cuatro dimensiones: en lo económico, en lo político, en lo militar -en términos de seguridad y política de defensa- y en lo científico tecnológico.

En esto también lo que nos mostró la pandemia es la necesidad de replantear la política exterior en términos de una

política pública de estado. Tenemos que definir el interés nacional y quitarle el sustento de "significante vacío" (que se llena de contenido en función de intereses transitorios de las elites gobernantes) y darle un contenido de desarrollo inclusivo.

El coronavirus nos dio la posibilidad de ver con qué actores contamos, también, en términos de construcción de poder. Porque hubo un replanteo de actores que han apoyado a la Argentina en sus dos problemas que hoy tiene: la cuestión de la deuda y la necesidad de vacunas.

Además, el tema del coronavirus está planteando una crisis del basamento del sistema o modelo de producción, de una acumulación infinita, de un excesivo apego al consumo y sobre todo a esta euforia del movimiento, del traslado permanente de las personas (a veces con motivos absolutamente superficiales).

**EM - ¿Qué evaluación podrías hacer de la relación entre Argentina y la región? ¿Cuáles son los ejes prioritarios que debería sostener Argentina para con estos países?**

JPL - No hay desarrollo inclusivo sin una inserción latinoamericana y del sur global, con fuerte eje en el MERCOSUR. Sin embargo, eso no implica que haya que mantener la concepción de la integración regional con los mismos parámetros. Tenemos que reconstruir la agenda estratégica-regional, ver cuáles son verdaderamente los temas de mutua compatibilidad y complementariedad, y ver aquellos temas que no tienen ningún sentido mantenerlos en el ámbito de la integración, que quizás se pueden dejar más librados a la autonomía de los países integrantes (porque liberarlos implica el desarrollo interno de los países, lo que haría crecer a la región; sujetarlos a la misma haría generar retroceso). Debemos unirnos con aquello que nos potencia colectivamente, y liberarnos en aquellos que nos potencian individualmente, pero que, en el final, nos hacen crecer como conjunto. Esto hay que analizarlo también con más cuidado, con una visión crítica, con datos reflexivos, y en base a ello ver qué modelos y teorías construimos para el desarrollo.

**EM - Saliendo de los ejes tradicionales de la política exterior argentina (la región, Brasil, Estados Unidos, China o la Unión Europea), ¿qué otros espacios geográficos o en dónde existen otras oportunidades para nuestro país que recién están comenzando a ser exploradas o que deberían serlo?**

JPL - El Asia Pacífico es el futuro del mundo, por una cuestión de que Occidente lo construyó como así. Si uno analiza la estructura económica de los países asiáticos es una extensión del sistema occidental capitalista: capitales japoneses, americanos y europeos construyeron el capitalismo de estado chino y su propia contra-hegemonía que hoy lo viene a balancear. Es decir, inyectaron un capital geopolíticamente estructurado en la zona del mundo que estaba siendo la que contrabalaceaba el poder, y eso generó una contra-hegemonía en todas las dimensiones: económica, política, militar y científica. El mundo va a trasladarse, y se está trasladando, del Atlántico Norte al Asia Pacífico, por una decisión consciente o inconsciente de Occidente que, en el último tiempo (sobre todo en los ochenta y los noventa con las reformas de China), incorporó capitales multinacionales que le dieron el crecimiento actual a China. Eso hizo que creciera la región en su totalidad. Así también lo habían hecho previamente con Japón, y por eso alcanzó esos niveles de desarrollo.

En el caso de China, que en un sistema político que no es poliarquía occidental clásica, sino que es un partido único, tenemos que abrir un gran debate. No se está analizando mucho cómo esto va a afectar al mundo de dos maneras: si el desarrollo económico chino va a ser acompañado de un desarrollo político orientado a la lógica clásica de la democracia, y si este sistema interno o régimen va a tener algún traslado al sistema normativo internacional, en las instituciones u organismos internacionales. Esto creo que es un desafío: cómo el propio desarrollo de China va a influir en su desarrollo político, y cómo este sistema interno diferente a las democracias occidentales va a influir en el orden internacional.

Desde Argentina, esto lo tenemos que ir observando para adelantarnos y, de alguna manera, entender este orden internacional del futuro. Hay que analizarlo no como actores en términos neorrealistas autónomos identitarios y abstractos, es decir, no como Estados Unidos y China como dos "actores separados", sino en el conjunto sistémico, en cómo está cambiando el sistema internacional en términos de instituciones, ideas, fuerzas sociales. En otras palabras, qué está cambiando en la estructuración del orden global más allá del actor estatal particular, como en este caso lo es China. Nos estamos preocupando mucho por generar un vínculo con el nuevo actor, sin tener en cuenta cómo está cambiando el orden global. Lo que tendríamos que hacer en paralelo es adaptar nuestro modelo de inserción internacional a través de la política exterior a este nuevo orden, obviamente con este nuevo actor en su liderazgo. Se está viendo mucho el personaje y no el contexto estructural.

**EM - Yendo un poco más al ámbito de los foros internacionales y los organismos internacionales ¿qué desafíos y qué oportunidades tiene Argentina en estos espacios multilaterales?**

JPL - Tenemos que aprovechar todas las instancias de participación internacional que existen, y si no existieran, hay que crearlas. El mundo está lleno de oportunidades en el marco de lo que llamo una "hegemonía interdependiente": todos los actores son interdependientes, pero hay actores predominantes. Esta hegemonía interdependiente hay que tenerla en cuenta. En ella hay organismos internacionales que son el reflejo de esta. No hay que ser ingenuos y pensar que son instituciones absolutamente neutrales; podemos construir poder para que esas asimetrías de la hegemonía interdependiente se vayan haciendo un poco más simétricas y, como mínimo, generen estándares de desarrollo que impliquen que los países que están en el mismo lugar que la Argentina salgan de la pobreza y se genere empleo, bienestar, entre otros. Si no, la diplomacia se transforma en una especie de actividad sin contenido en su último destinatario, que

es la sociedad, el pueblo. Hay que reorientar esta idea de la política internacional sostenida en las fuerzas sociales, en la última razón de ser de todas las ciencias que es el ser humano en sociedad, y no perder de vista esto. Las relaciones internacionales y la política exterior, como ciencia social y humana, tienen como último destinatario el bienestar de su objeto de estudio. Esto no se teoriza mucho.

**EM - Considerando que la academia es un asesor natural de la gestión, ¿qué propuestas se le podrían hacer a la gestión en el marco de continuar, modificar o agregar alguna medida con respecto de la política exterior del país?**

JPL - Realmente hay que ver si la academia es un asesor natural de la gestión. Creo que tiene que haber un espacio de intersección permanente entre la academia y la política, como lo han hecho todos los países que construyeron un desarrollo sostenido e inclusivo. Eso es necesario fortalecerlo, y evitar sesgos en ambos lados. Deben generarse cada vez más puentes institucionales entre la academia y la política, y no eventuales o coyunturales para legitimar que esto existe.

Deberíamos pensar en generar un espacio estructurado de manera permanente que permita que toda la reflexión que estamos haciendo, y que esta prestigiosa revista y este grupo está haciendo, estén realmente como "intimando" (en el sentido reflexivo y crítico) a la política, y la política esté nutriéndose permanentemente de estos datos reflexivos. Tenemos que generar ámbitos mucho más integrativos y de intersección, además de los que ya existen. Esta pregunta es recurrente y hay muchos ámbitos conocidos por todos, pero quizás no se ha sistematizado esto: que la política se nutra de la academia y la academia de la política de una manera permanente, rigurosa y estructurada, sobre todo institucionalizada, que es lo que le va a dar una continuidad en el tiempo. Creo que ese es otro de los desafíos de la política exterior: institucionalizar el vínculo entre la decisión política y la reflexión académica en materia internacional.



# ESCENARIO MUNDIAL

auspiciate con nosotros: [info@escenariomundial.com](mailto:info@escenariomundial.com)

@escenariomundial



@EscenarioM

**[WWW.ESCENARIOMUNDIAL.COM](http://WWW.ESCENARIOMUNDIAL.COM)**

política internacional de un modo simple

Actualidad

África

Ambiente

América

Argentina

Asia

Europa

Estudios de género

Medio Oriente

Oceanía

Personas y sus vidas

ANALIZAMOS LOS SUCESOS MÁS  
IMPORTANTES DE LA POLÍTICA DESDE  
UNA PERSPECTIVA AMPLIA Y CRÍTICA



@POLIALWHISKY

***POLITÓLOGOS AL WHISKY***





# ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO



# Ejes de la Política Exterior Argentina



Por **Sebastian D'Agrosa Okita**

**E**n el transcurso del Ciclo de Entrevistas "Consensos en la Política Exterior Argentina", llevada adelante por Escenario Mundial, el eje introductorio para la primera pregunta formulada a los entrevistados adopta un doble cauce para desarrollar. Al respecto, por un lado, se refiere a la visión de la Argentina para con su visión del mundo y, por el otro, se hace hincapié en los ejes que moldean la Política Exterior del Estado.

Lo primero que se debe mencionar es que, de acuerdo al análisis recogido de cada uno de los consultados, hay algunos aspectos que se desprenden como coincidentes sobre la cuestión que atañe a la vinculación de la Argentina con los actores del escenario regional y global. No obstante, también se esbozaron algunas percepciones disímiles que consideramos oportuno mencionar, en referencia a los factores que inciden en el posicionamiento e inserción de la nación en la comunidad internacional. Por lo que, en lo subsiguiente se abordarán los dos ejes mencionados al comienzo del apartado.

## ¿Cómo mira al mundo la Argentina?

Una impresión inaugural para extraer de los entrevistados tiene que ver con el abanico de temas o áreas que el actual Gobierno argentino define como objeto de atención para focalizar el escenario global. Una salvedad introductoria: parte de los académicos definieron las decisiones sobre la Política Exterior del Estado como configuración propia del Gobierno de turno, en este caso de Alberto Fernández y su funcionariado, rasgo sobre el cual recaen ciertos prejuicios concernientes a la influencia de la visión ideológica en materia de política exterior.

Empero, la generalidad de los actores consensuó enfáticamente la preeminencia de temas tradicionalmente en agenda de la Política Exterior Argentina, como lo son mantener los reclamos por la Soberanía de las Islas Malvinas, el funcionamiento del Mercosur, el bastión de los Derechos Humanos y los acuerdos en la plataforma continental.



Por otra parte, de la descripción de los académicos se puede extraer la existencia en el radio actual de la mirada de nuestro país actores definidos como centrales y tópicos ineludibles para abordar. Al respecto, la primera mirada analítica giró en torno a la importancia de la articulación entre el enclave regional y el enclave global. Sobre ello, Juan Pablo Laporte le agregó una precisión que me parece importante destacar, vinculada con la construcción de una visión sobre la base de un multilateralismo realista en términos de la configuración de un nuevo orden mundial. Por su parte, Anabella Busso optó por sintetizar la mirada argentina del escenario internacional en tres dimensiones, siendo: la transición del orden internacional, la crisis del regionalismo latinoamericano y los condicionantes domésticos que afectan a la política exterior.

Ahora bien, de acuerdo con la consideración circumscripta y entrecruzada de lo global y lo regional, es menester dedicarle unas líneas a cada ámbito. En cuanto al plano regional, los entrevistados observan como imperiosa la necesidad de destinar un espacio de mayor relevancia a la materialización de la política regional desde nuestro país hacia la región, recalcando nuestra posición potencial de nación en vías de desarrollo. En este sentido, hay un punto de confluencia sobre la importancia del Mercosur y, a su vez, la afinidad con otros actores de América Latina, como lo es el relacionamiento con México.

Yendo al plano global, hubo un consenso general de los académicos sobre la mirada multipolar del orden global. A ello se le añade la mirada focalizada en China y Estados Unidos, en tanto actores de mayor relevancia en el escenario internacional. De igual manera, se ahondó sobre la especial atención para nuestro país a los potenciales ejes de asociación estratégica, como lo son las naciones europeas y de la región del sudeste asiático. Empero, es conveniente resaltar que esta mirada hacia el mundo debe contemplar la acertada afirmación de Juan Pablo Laporte, al sostener que son necesarios los lineamientos temáticos no incompatibles para poder.

Desde otro punto de vista, los académicos no omitieron referirse a los condicionantes coyunturales que afectan la soberanía nacional, como lo son para la Argentina el proceso de negociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional y la adquisición de las vacunas de los diferentes proveedores para enfrentar la pandemia del coronavirus.

Al mismo tiempo, según la mirada de los referentes en la materia, los principales ejes que inciden en el horizonte de nuestro país transitan un lapsus de resolución en el corto plazo, no tan así la asunción de compromisos alrededor de temas con una mirada a mediano y largo plazo. Sobre esto último mencionado, la revisión en las respuestas se respalda en un juicio sobre el cual priman los asuntos de política interna/doméstica, lo que

inevitablemente impacta en la prioridad agenda internacional y los intereses para nuestro país. Por lo tanto, en palabras de Esteban Actis: *"...esta falta de una reflexión importante del mundo, ha llevado en los últimos años a sobreestimar los márgenes de maniobra que tiene Argentina o subestimarlos."*

Además, este juicio compartido por los académicos trae a colación la lectura sobre el mantenimiento de una mirada particularizada en nuestro país, lo que produce limitaciones que afectan la perduración de una estrategia integrada entre la política interna y la política externa de Estado. Por consiguiente, dos consideraciones finales: En primer lugar, como destaca Francisco De Santibañes, es imperioso que las acciones de visión y vinculación de la Argentina atiendan al potencial viraje de los intereses que se producen e impactan en la transformación del orden internacional. Y, en segundo lugar, atender a la reivindicación que hace Mariana Altieri, en referencia a la ventana de oportunidad que supone la generación de una visión federal sobre el mundo, de modo tal que, en un mundo de múltiples actores, pueda contribuir a tener presencia en las zonas de influencia.



## Ejes de la Política Exterior Argentina (PEA)

En lo que refiere puntualmente al interrogante por la PEA, los entrevistados convergieron en sus análisis sobre la prioridad que tienen las exigencias coyunturales del proceso de la renegociación de la deuda soberana con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como las demandas de la negociación con los diferentes laboratorios por la provisión de vacunas y el incentivo adicional de establecer acuerdos de cooperación para su producción.

A ello se añade, como mencionamos anteriormente, temas que han adquirido trascendencia como lo son la renovada persistencia en los reclamos por la soberanía de las Islas Malvinas, la soberanía en la Antártida y las potencialidades en el ámbito espacial.

Al respecto, la tangible lógica de asimetrías globales que rige en el tablero mundial orienta la Política Exterior Argentina hacia la consolidación de espacios multilaterales de comercio. Sobre este punto, Gino Pauselli y Julieta Zelicovich mencionan que nuestro país cuenta con capacidades y la competitividad extraída de los diferentes sectores productivos y, en consecuencia, pueden propulsar el desarrollo de mercados emergentes.

Lo que es cierto es que, como menciona Julio Lascano Vedia, Argentina tiene el privilegio de contar con un triángulo estratégico que nos dota de la atracción para inversores y, además, calibra la Política Exterior, como lo son el sector energético (petróleo y gas Vaca Muerta), el triángulo del litio de Catamarca Jujuy y Salta y la explotación de nuestros mares.

Es importante mencionar otro punto de consenso entre los académicos, que tiene que ver con la importancia del eje de integración regional como nodal de la Política Exterior Argentina. En este sentido, consideran que el tejido como socio estratégico, comenzando por la relevancia que naturalmente tiene Brasil, debe posicionarse como prioritario. Empero, Anabella Busso destaca que el factor de los perfiles ideológicos de los mandatarios latinoamericanos. Hecho por el cual, el devenir auspicioso u obstaculizado para impulsar nuevos equilibrios entre los países se ata, en cierta medida, al ciclo electoral que encuadra al 2021 y al 2022. De esta manera, será un tema de gran magnitud que permitirá o no la construcción y consolidación del multilateralismo regional.

En adición, otro tema consensuado por parte del conjunto de académicos entrevistados se vincula con el eje sobre Europa. En este sentido, Lourdes Puente menciona particularmente, que la decisión de añadir relacionamientos con las naciones que forman parte de la UE puede abrir puertas potenciales de oportunidades hacia los considerados “temas del futuro”, tales como empresas tecnológicas de comunicación y redes sociales.

Finalmente, debemos añadir la mención que realiza Ricardo Lagorio. La misma toma la proyección de la estrategia de la Política Exterior Argentina apoyándose en los Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible (ODS), que son parte de la Agenda impulsada por Naciones Unidas (ONU), y cuyo destino para cada nación adoptante desarrolle las intervenciones en las áreas correspondientes. A lo cual, y para concluir, Mariana Altieri añade la potencialidad de desarrollar “política exterior feminista”, en cuya agenda configurada sea de carácter transversal en su dirección hacia la búsqueda de soluciones y reparaciones de las desigualdades de géneros.





# Política Exterior post-pandemia



*Por Aldana Sofía Vidal*

**L**a pandemia de COVID-19 se configuró como un “acontecimiento con impacto sistémico” en las relaciones internacionales, siendo un evento que “alteró el funcionamiento y la dinámica del orden internacional” (Actis y Creus, 2020, pp.36-37). Como tal, pese a que las consecuencias del virus a nivel sanitario, económico, social y demás fueron de carácter global, estas se distribuyeron de manera diversa entre los distintos Estados, afectando más a unos que a otros, dependiendo la situación de cada uno previo a la pandemia y sus posteriores medidas restrictivas.

En consonancia con sus situaciones particulares, los países implementaron medidas sanitarias con el propósito de paliar el impacto del virus en sus comunidades, no obstante, no parecía existir salida alguna hasta la llegada de la vacuna. El virus expuso de manera clara las ya existentes diferencias entre los Estados llegando a exacerbarlas a niveles inusitados, siendo reflejo de esto los cierres de fronteras y el nacionalismo de las vacunas.

A su vez, la llegada de la vacuna, esencial elemento de soft power de las potencias actuales para el relacionamiento internacional, se configuró como un nuevo ingrediente. Aquellos Estados con recursos fabricaron sus vacunas, aquellos en medio del limbo intentaron buscar contratos accesibles, y mientras tanto, aquellos sin recursos quedaron relegados y a la espera de alguna que otra donación.

En este marco, resulta interesante destacar aquello expuesto por Mariana Altieri, en cuanto a su reflexión respecto a que “el coronavirus no configuró un punto de inflexión, sino que más bien fue un catalizador de procesos críticos que se venían desarrollando” previamente. La entrevistada reconoce dentro del actual entorno internacional rasgos propios del concepto de “entropía” expuesto por Randall Schweller, en donde el desorden se establece como el nuevo orden mundial. Ante esto, la solución, reconoce la entrevistada, estará en la redefinición de las normas que configuran el tablero internacional.

## El Impacto de la Pandemia a Nivel Nacional

Dentro de este contexto, Argentina debió enfrentarse a la pandemia ya en medio de dificultades económicas previas y con un gobierno recién llegado a la Casa Rosada, lo cual supuso un desafío mayúsculo a nuestra política exterior. Ante esto, se plantearon como interrogantes: ¿Cómo afecta al posicionamiento argentino con y para el mundo la pandemia y la crisis generalizada por el Coronavirus? ¿Qué escenarios a futuro se deberían preponderar?

## Pandemia Covid-19 y Posicionamiento Internacional

Respecto a la primera pregunta, la mayoría de los expertos coincidieron en que la pandemia supuso un amplio impacto negativo para el posicionamiento argentino para y con el mundo, en donde, como afirma Esteban Actis, predominó por sobre todo una estrategia reactiva a una proactiva. Anabella Busso lo explicó al decir “el posicionamiento argentino con y para el mundo en el contexto de pandemia se caracterizó por trabajar en pos de la mitigación del daño”. Posición semejante expuso Julieta Zelicovich cuando declaró que “el 2020 fue un escenario donde en el sistema internacional las variables externas condicionaron de manera severa la política doméstica argentina, y la política exterior terminó ordenándose como una política exterior “de las urgencias”.

Ante esto, los entrevistados también coincidieron en la falencia de nuestro país para coordinar una política que de gestión de la pandemia en conjunto con nuestros vecinos regionales, explícito lo expuso Mariano Caucino al decir que “el gobierno debería haber intentado coordinar con nuestros vecinos una política medianamente acordada para enfrentar estos desafíos”. En el contexto actual en donde el regionalismo parece ser una cosa del pasado, la pandemia podría haber aparecido como una oportunidad para promover los lazos ya existentes y fomentar nuevos. Sin embargo, esto no sucedió, y por el contrario hoy nos enfrentamos a un continente con poca visión estratégica conjunta y numerosas políticas individuales. Para nuestro país, esta situación empeora las perspectivas a futuro, ya que, como lo explica Lourdes Puente, una “Argentina marginal en lo global y aislada en lo regional, se ve aún más limitada en su margen de maniobra”.

Otro punto en el cual la gran mayoría de los entrevistados coincidieron fue en que la situación económica previa de nuestro país, en medio de un proceso de renegociación de la deuda, hizo que el impacto económico derivado de las medidas restrictivas implementadas producto de la pandemia fuera mucho más significativo a nivel nacional. Esto afecta de manera directa las herramientas disponibles de nuestra política exterior para gestionar las relaciones exteriores en un contexto internacional cada vez más dinámico y cambiante. Como lo explica Federico Merke, “tanto la crisis económica como la crisis sanitaria disminuyen mucho la atención y las capacidades que se puedan colocar en la política exterior”. En este contexto, Jorge Faurie reconoce que actualmente los objetivos de Argentina “tienen que ser o son de muy corto plazo, porque tiene demandas muy acuciantes”.







A su vez, Francisco de Santibañes considera que “la pandemia va a tener un efecto muy importante no sólo en la Argentina sino en toda América Latina”, ya que está acelerando procesos previos que la región ya atravesaba: “antes del Coronavirus ya veníamos sufriendo la falta de crecimiento económico y un creciente descontento de las poblaciones con sus clases dirigentes”.

## Escenarios a Futuro

Respecto a los escenarios futuros, los entrevistados plantearon diversas e interesantes propuestas. Por un lado, Julio Lascano y Vedia expuso que “los escenarios futuros a ponderar serán relativos a la eficiencia de gobernabilidad en el campo de la salud pública, la economía y sus programas sociales de apoyo y la generación de un sistema de apoyo y recuperación en el orden interno y externo, en el campo privado y público”, en donde “la mira debe apuntar necesariamente a la prioridad: generación de empleo”. A su vez, el entrevistado considera que es necesario darles más importancia a las estrategias de relacionamiento externo y “ponderar cuáles son los círculos estratégicos de asociación y vínculos con los estados que realmente fueron útiles a la composición de la problemática pandemia en el territorio nacional”.

Lourdes Puente sostuvo que “en el futuro Argentina no tiene destino soberano en soledad” y que “solos, sólo profundizaremos múltiples dependencias, y se reducirán nuestros márgenes de acción, incluso los domésticos en términos económicos”. Según la entrevistada, “la única manera de poder sacar alguna ventaja en el escenario futuro es con Brasil, con el Mercosur y/o con Sudamérica”.

Julieta Zelicovich expone que teniendo en cuenta una posible mejoría en el precio de los commodities exportables de Argentina, puede esperarse un aumento de las fuentes externas de nuestro país, aunque eso no soluciona los problemas estructurales. Sin embargo, la entrevistada reconoce que “el escenario o la variable externa sigue proyectándose en el corto plazo como adversa para la política exterior”.



Por su parte, Federico Merke presenta un escenario distinto en cuanto a que hace referencia a la transición energética. El entrevistado considera que Argentina puede ser un actor a destacar en este ámbito teniendo en cuenta nuestro capital natural y humano en energía solar, eólica, el litio, el hidrógeno y la energía nuclear. Merke considera que, “bien llevado, no solo es un instrumento que puede generar divisas y empleo, sino que puede ser nuestra narrativa sobre el futuro que tanto necesitamos, de la una Argentina federal que es una potencia intermedia renovable”.

## Conclusiones

Para finalizar, respecto al impacto de la pandemia de COVID-19 en el posicionamiento internacional de Argentina, la gran mayoría de los entrevistados coincidieron en tres puntos: la situación de inestabilidad económica que el país atraviesa desde tiempos previos al virus profundizó las consecuencias negativas de las medidas de restricción dedicadas a gestionar la pandemia; la pandemia impacto de manera negativa al posicionamiento argentino para y con el mundo; la falta de coordinación de políticas y estrategias entre los países de la región limitan el margen de maniobra de nuestro país a nivel internacional.

En cuanto a los escenarios a futuro, las posibilidades son diversas, aunque hay coincidencias en la necesidad que tiene nuestro país de elaborar estrategias de relacionamiento para con otros Estados que se basen en decisiones destinadas a mejorar nuestras debilidades estructurales. Repensar y promover los lazos con la región para lograr cooperar con nuestros vecinos y coordinar políticas conjuntas será necesario si Argentina busca mejorar sus perspectivas a nivel internacional, teniendo en cuenta su limitado margen de maniobra producto de la situación de inestabilidad económica que atraviesa.

## Bibliografía

Actis, E., & Creus, N. (2021). La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia. Capital Intelectual.

# Posicionamiento argentino ante bipolaridad emergente entre Estados Unidos y China



Por Franco Marinone

**A**rgentina, a lo largo de su historia, ha mantenido una posición pragmática y poco definida en cuanto a sus relaciones exteriores. Esa “tercera vía” que ha elegido Argentina a lo largo de los años le ha valido para colocar sus vastos recursos primarios en el mercado internacional, y evitar quedar atrapado en disputas entre las principales potencias mundiales. A su vez el desarrollo político-económico de Argentina ha estado marcado por factores exógenos. Las continuas intervenciones desde el exterior, que van desde el final de la época colonial y los procesos independentistas hasta la aplicación del Consenso de Washington y los recetarios del FMI y el BM, han marcado el rumbo del país austral.

Actualmente nos encontramos en un escenario cambiante, poco definido, donde China aparece como el destinado a suceder a EEUU en el cargo de potencia hegemónica. Argentina, que vive la enésima crisis económica desde su creación, parece buscar un lugar en este nuevo espacio, que se abre debido a la pugna por el dominio estratégico de las dos grandes potencias mundiales. En Escenario Mundial hemos preguntado a diversas autoridades académicas y políticas sobre el tema, analizando y valorando los consensos y diferencias entre las distintas aportaciones.

A lo largo del ciclo de entrevistas hemos encontrado más puntos de encuentro que de desencuentro, algo que pone sobre la mesa que el ámbito teórico del academicismo sumado al ámbito práctico de la política puede conducir a la construcción de una agenda nacional en el plano de las relaciones exteriores.

Anabella Busso, quien abre el ciclo, nos traslada la duda de si con las transformaciones actuales del panorama político internacional es posible hablar en términos de bipolaridad, ya que los agentes no estatales han ganado un gran peso en este ámbito, que les permite redirigir las estrategias nacionales. Esta perspectiva corresponde a una corriente ideológica que observa más los consensos entre las potencias hegemónicas, quienes generarán una agenda propia correspondiente al proceso globalizador, que en los enfrentamientos de segundo orden entre los diferentes Estados. Ricardo Lagorio apoya esta teoría exponiendo cómo los temas de primer orden son el cambio climático o la pobreza, tratados recientemente en las conferencias del G7 y G20, lo cual no significa que no exista un enfrentamiento real entre China y EEUU sino que las cuestiones por las que se enfrentan se encuentran un escalón por debajo de los planteados en la agenda global. Describe a la perfección este posicio-



namiento teórico las palabras de Juan Pablo Laporte "Hay que analizarlo [...]no como Estados Unidos y China como dos "actores separados", sino en el conjunto sistémico, en cómo está cambiando el sistema internacional en términos de instituciones, ideas, fuerzas sociales. En otras palabras, qué está cambiando en la estructuración del orden global más allá del actor estatal particular, como en este caso lo es China" Por el contrario, académicos como Esteban Actis o Julieta Zelicovich nos sitúan en un marco de bipolaridad entre las dos grandes potencias, coincidiendo en que esta división del mundo no es como la surgida tras la Segunda Guerra Mundial, ya que es posible entablar relaciones simultáneas con ambos contrincantes.

Los diferentes académicos y políticos entrevistados, desde distintas perspectivas, diagnostican un escenario político internacional en plena transformación y con características que aún no han sido clarificadas. Teniendo en cuenta este marco Jorge Faurie receta para Argentina "Prudencia, equidistancia, y un equilibrio enormemente ponderado", algo con lo que coinciden entrevistados como Francisco de Santibañes o Federico Merke. Y es que la ruta a seguir por Argentina debería ser el "no alineamiento activo o una política de equidistancia o pivoteo", buscando la negociación con China y Estados Unidos a través de una agenda separada por temas de interés.

Es una evidencia que el principal mercado para Argentina se encuentra actualmente en Asia, pero a su vez Estados Unidos siempre ha mantenido a nuestro país bajo su diseño estratégico, convirtiéndose en el "patio trasero" del mismo desde la Doctrina Monroe. Gino Pauselli, quien nos propone una visión relativista, argumenta que Argentina se ha caracterizado en las relaciones internacionales por su pragmatismo, y expone que antes de

preguntarnos cómo se debe posicionar, hay que discernir qué cuestión se quiere maximizar mediante el manejo de las relaciones exteriores, y citó "Un modelo de desarrollo basado en cierta relevancia de la exportación de recursos primarios y de un fuerte rol del Estado, tal vez China sea un mejor socio. Un modelo de desarrollo con un modelo exportador más competitivo que dependa del sector agropecuario, pero también de cadenas productivas de valor a nivel global, EE.UU puede llegar a ser un buen socio". Esta visión da mayor importancia a las decisiones que se dan desde los sucesivos gobiernos del país, y evidentemente nos conduce a pensar que, sin un consenso nacional, sin ordenar nuestras cuestiones internas primero, no podremos lanzar una estrategia de política exterior sustentable.

Otro punto de encuentro entre las diversas personalidades entrevistadas remarca la importancia, una vez consensuada la hoja de ruta en el interior de los estados, de buscar una unión regional para tener una mayor capacidad negociadora. América Latina y en particular América del Sur deben reconstruir una política exterior conjunta, que les beneficiará a la hora de moverse entre China y Estados Unidos, combatiendo así la atomización que se está dando en estos momentos, y que se ha hecho visible durante la crisis del Covid-19. El problema surge cuando estas instituciones supranacionales están caracterizadas por un fuerte interpresidencialismo, que conduce a relaciones bilaterales en lugar de multilaterales, y a la desaparición de las mismas cuando los presidentes de cada país dejan el cargo. Tal es el caso de la UNASUR o el ALBA. Lo mismo ocurre con el MERCOSUR, que sólo progresa de forma sostenida en momentos de afinidad ideológica entre los distintos líderes que lo conforman, siendo prueba de ello los avances dados en los años 90 liberales y los 2000 nacional-populares.





Francisco de Santibañes no hace tanto hincapié en la cuestión de integración latinoamericana, sino que nos traslada una visión basada en el fortalecimiento de las instituciones internas para una mayor capacidad negociadora: *"debemos invertir en nuestras instituciones. Fortalecernos. Ganar poder para poder defender nuestros intereses desde una posición de fuerza. Entre otras acciones, tenemos que modernizar nuestras fuerzas armadas, fortalecer al empresariado nacional, darle mayor centralidad al cuerpo diplomático y contar con universidades y usinas de pensamiento que asesoren a los gobernantes"*. En cuanto a la cuestión de las alianzas internacionales nos deja una sugerencia y una advertencia. Por un lado, Argentina debería fortalecer su relación con Brasil, aliado estratégico natural de nuestro país, planteando así una estrategia bilateral. Por otro lado, Argentina debería tener cuidado de no inmiscuirse en los enfrentamientos entre China y EEUU, ya que podría acabar convirtiéndose en un tercer país donde se resuelvan, incluso de manera militar, sus disputas.

Tras la comparación de las respuestas de los entrevistados podemos realizar un diagnóstico de la situación actual de Argentina, respecto a China y EEUU, y plantear un camino a seguir. Argentina ha encontrado en China un mercado prioritario, que actualmente cubre el 10,5 % (2019) del total de sus exportaciones, pero que a su vez no realiza fuertes inversiones de capital en el país. Esto podría generar un desequilibrio entre el sector primario y el secundario, que llevaría a un abandono del proyecto de exportación de productos con valor agregado. Por otro lado, China tiene un modelo de gobierno y sociedad alejado del que se respira en Argentina, el cual es más cercano a los Estados Unidos. El país hegemónico americano es el principal inversor de capital en Argentina, lo que lo convierte en un mejor aliado para un modelo exportador más competitivo, que no solo dependa del sector agropecuario sino también de cadenas productivas de valor.

Una vez que se tiene clara la posición que ocupa Argentina en el mundo, es necesario generar una agenda por temas y negociar con ambas potencias desde el "no alineamiento", buscando el beneficio en cada una de las cuestiones que se planteen. A esto se debería sumar un refuerzo de las instituciones internas y la creación de una ruta en política exterior consensuada. Posteriormente sería necesario buscar alianzas firmes, a través de instituciones supranacionales, con los países Latinoamericanos para ganar una mayor fuerza negociadora. Estas instituciones deberían ser lo suficientemente sólidas para que los proyectos trasciendan a los líderes que los pusieron en marcha. El pragmatismo en las relaciones exteriores, que ha caracterizado a la Argentina desde su creación, puede beneficiarla en un contexto internacional inestable y de continuos cambios. Escuchar las voces de nuestros académicos y políticos experimentados es más necesario que nunca.

## Coincidencias según tema

TEMA	COINCIDENCIAS
Brasil como aliado estratégico	3
División de agenda por temas para negociación multilateral	3
Estrategia de "no alineamiento"	7
Estrategia de alianzas bilateral para Argentina	2
Estrategia de alianzas multilateral para Argentina	10
La bipolaridad actual difiere de la surgida tras la SGM	3
Primacía de las políticas globales sobre las interestatales	3
Refuerzo de las alianzas de la región suramericana para mayor capacidad negociadora	6
Refuerzo de las instituciones internas	3
Transformación del escenario internacional	11



# El vínculo de Argentina con la región de América Latina



Por **Victoria Musto**

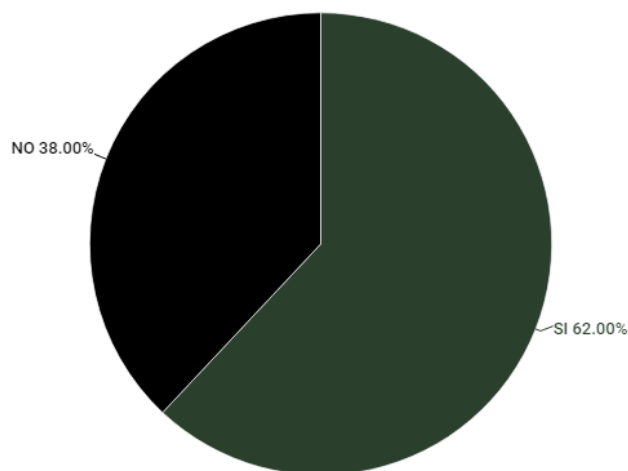
**A**rgentina es un país geopolíticamente distante de los grandes centros de poder mundial. Esta situación no es ninguna novedad, que evidencia la simple lectura de un mapa mundial y que obliga a nuestro país a buscar aliados para desenvolverse en la arena internacional. Para los intelectuales entrevistados en el ciclo "Consensos en la Política Exterior Argentina", estos aliados debemos encontrarlos en la región. Así, Anabella Busso afirma que "Un país como Argentina no tiene, y no puede, pensar su inserción internacional de manera unilateral.", afirmación rescatada también por Mariana Altieri.

Inmediatamente luego, es clave comprender qué es lo que entienden por región estos pensadores. De los trece entrevistados, ocho de ellos sostienen la primacía en el Mercosur y en sus miembros como actores claves con los cuales debemos tener un vínculo fluido y estable. Por ejemplo, Juan Pablo Laporte sostiene que el eje fuerte debe ser el Mercosur. Por otro lado, si bien Esteban Actis también considera que hay que revitalizar el Mercosur, afirma que "Está claro que Sudamérica es nuestro primer círculo concéntrico en la inserción inter-

nacional". Ahora bien, es importante resaltar que más allá de tener a los países de Mercosur como foco o de poseer una visión más amplia sobre Sudamérica, la mirada en términos generales evidencia un consenso sobre el accionar que Argentina debe tener sobre el Cono Sur. Está prácticamente ausente la idea de que el espacio de actuación argentino sea América Latina, considerando la inclusión de América Central y el Caribe y fundamentalmente de México en el esquema de vinculaciones internacionales. Justamente, México es mencionado una sola vez por Julio Lascano y Vedia, para afirmar la poca relación comercial que posee Argentina con este país, aún establecida en el marco de la ALADI.

Dentro del Mercosur, Brasil es entendido como el socio fundamental argentino. Tanto para Actis como para Altieri, la relación con Brasil debería ser acompañada del vínculo con Chile, pero esto no quita que Brasil concentre todo el protagonismo. Podríamos considerar la importancia de Brasil a partir de dos variantes: la cantidad de autores que lo mencionaron y, por otro lado, la manera en la cual los entrevistados analizan el vínculo.

¿Mencionan específicamente los autores a Brasil en sus análisis?



En términos porcentuales, Brasil es mencionado por más del 60% de los entrevistados y se lo identifica como su alianza tradicional, interlocutor para construir agenda, modelo de cooperación valorado en el mundo como ejemplo, vecino de mayor peso gravitacional, relación bilateral Argentina/Brasil como columna vertebral de la integración sudamericana, etcétera. Estos son algunos de los ejemplos que nos permiten afirmar con certeza lo expuesto anteriormente y establecer como un consenso claro y preciso que el vínculo con el país carioca es fundamental de la agenda externa argentina. Asimismo, como se resaltó en varias oportunidades por los entrevistados, Argentina y Brasil no sólo tienen una relación histórica, sino que además han acordado en temas estratégicos, complejos y de la alta agenda política como es el caso de la energía nuclear.

Especialmente el caso de Brasil y la tensión que se vislumbra en la actualidad con Bolsonaro, permite introducir otro tema de consenso y encuentro entre los expositores: la necesidad de evitar la ideologización de los vínculos internacionales por considerarlo nocivo para la consecución de los intereses nacionales. Para Francisco de Santibañes "[Se debe] priorizar la coordinación y colaboración, pero un tema que me preocupa -y que dificulta este tipo de relación- es la creciente subordinación de la política exterior a consideraciones partidarias en muchos Estados latinoamericanos. Esto tiende a incrementar los niveles de incertidumbre y conflictividad". Esta tendencia de la política exterior argentina es resaltada por Julio Lascano y Vedia, Lourdes Puentes, Julieta Zelicovich, Esteban Actis, Jorge Faurie y Ricardo Lagorio.

Por último y para finalizar, es central visualizar un último consenso establecido. Si la manera en que un país debe relacionarse con sus pares internacionales debe estar mediatizada predominantemente por sus intereses nacionales y no por afinidad ideológica, establecer cuáles son estos intereses o, mejor dicho, cuáles serían esos ejes prioritarios, es central.

En este sentido, seis entrevistados mencionan la necesidad de establecer una nueva agenda, pensando en la ampliación de esta. Así, Federico Merke sostiene: "Me parece que en parte esto tiene que ver con que la agenda tradicional de cooperación (en comercio, democracia y seguridad interestatal) está hoy muy estancada y nos falta pensar más allá del repertorio diplomático clásico. Hoy hay otras urgencias, como la cooperación en salud, en seguridad humana, en cambio climático, en migraciones, en transición energética, en justicia impositiva, en nuevas tecnologías de la comunicación, etc. Son temas que están huérfanos de organismos o regímenes regionales y entonces lo que hacemos es básicamente un download de reglas y compromisos multilaterales a nivel global. Esto no está nada mal, aclaro, al contrario, nos da un lenguaje para hacer algo. Pero la región avanza cuando traduce normas y reglas globales a realidades y compromisos regionales." En este sentido, Juan Pablo Laporte, afirma "Tenemos que reconstruir la agenda estratégica-regional, ver cuáles son verdaderamente los temas de mutua compatibilidad y complementariedad, y ver aquellos temas que no tienen ningún sentido mantenerlos en el ámbito de la integración, que quizás se pueden dejar más librados a la autonomía de los países integrantes (porque liberarlos implica el desarrollo interno de los países, lo que haría crecer a la región; sujetarlos a la misma haría generar retroceso). Debemos unirnos con aquello que nos potencia colectivamente, y liberarnos en aquellos que nos potencian individualmente, pero que, en el final, nos hacen crecer como conjunto." Estas ideas vinculan claramente las dos últimas recomendaciones: una agenda de política exterior argentina consensuada y fortalecida debe apuntar a la desideologización, a través de una priorización de temas que, incluyendo los históricos, no se limitan a ellos, sino que conviven con los nuevos temas de discusión internacional y que son factibles de aproximarse estratégicamente analizando la conveniencia de abordarlos independientemente o en conjunto. Sin embargo, se observa poca claridad a la hora de definir cuál es la jerarquía de esos temas: ¿prima la economía antes que las migraciones? ¿La cooperación en salud antes que las nuevas tecnologías? ¿Cómo se vinculan entre sí estos temas? ¿Son contradictorios o se puede plantear un abordaje integral de los mismos? Estas preguntas, consultadas como ejes prioritarios, deben ser aún objeto de un debate profundo, que ciertamente se relaciona con el proyecto de país que queremos proyectar.





En resumen, para finalizar podemos establecer que existe un consenso sobre el escenario donde Argentina debería priorizar su política exterior regional, que es el Mercosur. Dentro del Mercosur, la relación bilateral con Brasil juega un papel histórico y central, resaltándose la capacidad de ambos países para cooperar en temas de la alta política internacional. Además, se identifica la ideologización de las relaciones internacionales como un problema que debe ser evitado y por último se establece la necesidad de que Argentina amplíe su agenda internacional incluyendo problemáticas de mayor actualidad.



Entrevistado	Análisis sobre la relación con Brasil
Anabella Busso	"A partir de esta consideración general el gobierno del presidente Alberto Fernández asumió en un contexto ideológicamente hostil donde la mayoría de los vecinos plantearon, y aún plantean, su adhesión a políticas neoliberales y, fundamentalmente, no deseaban el triunfo de un gobierno que pudiese recordar la etapa de la "marea rosa". En ese contexto se complejizaron los vínculos con el Brasil de Bolsonaro [...]"
Julio Lascano y Vedia	"La estructura neoproteccionista] debe estudiarse velozmente para producir cambios que fortalezcan la alianza política institucional y comercial. Porque el mundo ha cambiado y la globalización comercial y financiera es demasiado atractiva para algunos miembros dinámicos del Mercosur como Brasil y Uruguay."
Mariano Caucino	"En el caso de Brasil, es muy evidente que el Presidente argentino ha desaprovechado cada oportunidad que se presentó para reunirse con el Presidente del Brasil."
Esteban Actis	"Lo que sí me parece que, a la par de consolidar y de volver a intensificar la alianza tradicional con Brasil, que está atravesando uno de los momentos más difíciles desde los principios de los noventa, la Argentina tiene que reeditar el ABC donde Chile se vuelve un actor clave, sobre todo por su salida al Pacífico. Creo que en términos políticos no solo el vínculo con Brasil debe ser prioritario, sino que también expandir esa mirada hacia Chile."
Federico Merke	"[...]y la ausencia de Brasil nos quita un interlocutor con el que solíamos construir agenda regional."
Jorge Faurie	"Si los brasileños han elegido a Bolsonaro, puedo como país estar o no de acuerdo con sus medidas, pero la sociedad eligió democráticamente un presidente y ellos tendrán que hacer la evaluación si es bueno o malo. En esta ecuación, Argentina sólo debe mirar cuales son los puntos que puede tener de coincidencia (sabiendo que con Brasil los tiene). Con Brasil tenemos uno de los ejemplos más notables de cooperación en uno de los temas más sensibles de la agenda internacional que es la energía nuclear, donde hemos dado un modelo de cooperación entre ambos países valorado en el mundo como un ejemplo."
Ricardo Lagorio	"Si la Unión Europea se hizo después de dos guerras mundiales entre Alemania y Francia, y lograron dejarlo de lado ¿cómo nosotros no podemos hacerlo sabiendo que, salvo un conflicto entre Argentina y Brasil hace dos siglos, nunca combatimos? No solamente eso, sino que Argentina y Brasil son algo excepcional que es renunciar a la posibilidad de tener un arma nuclear y canalizar todo su desarrollo nuclear de forma pacífica y buscar la integración."
Mariana Altieri	"Actualmente tenemos un Brasil que abandonó el rol de liderazgo consensuado que Lula había logrado construir muy arduamente en el equilibrio de una región con un ethos anti hegemónico muy fuerte; y que Brasil le dé la espalda a los procesos regionales trae aparejado un enorme problema de estabilidad en la región. Sin coordinar una estrategia con el vecino de más peso gravitacional en nuestro vecindario es muy difícil que Argentina pueda articular políticas regionales, especialmente en un contexto adverso tanto en términos regionales como mundiales, sin olvidar, además, que la relación bilateral Argentina/Brasil ha sido, históricamente, la columna vertebral de la integración sudamericana."



# Nuevas oportunidades de la Política Exterior

## Argentina



Por Valentina Borghi

**A** lo largo y ancho de la Argentina, la cuestión tal vez central en la que se enfoca el debate sobre la inserción del país en el sistema internacional ronda sobre una pregunta específica: ¿en qué otros espacios geográficos a nivel mundial puede la Argentina hallar oportunidades (comerciales, de intercambio, diplomáticas, entre otras)? El Ciclo de Entrevistas “Consensos en la Política Exterior Argentina” surge, en parte, con el objetivo de dar respuesta a esta interrogante.

En consonancia con lo mencionado anteriormente, los entrevistados trataron de dar luz a la cuestión, sugiriendo objetivamente en qué espacios geográficos la Argentina puede encontrar un punto de inflexión en su política exterior. Este punto es fundamental por dos cuestiones.

En primer lugar, tal y como sostuvo Julio Lascano y Vedia, el país necesita “inserción práctica en el mundo, a partir de círculos estratégicos”. Promover una firme y concisa política exterior con miras a una efectiva inserción internacional es fundamental, específicamente en el proceso de elaboración de políticas y estrategias desde los Estados nación, y más aún a la hora de definir y coordinar los objetivos nacionales entre las distintas áreas y organismos estatales.

En segundo lugar, Argentina debe ser capaz de adelantarse a la futura configuración estructural internacional, comprender este orden y adentrarse en él, presentando un modelo de desarrollo atractivo en el que primen las oportunidades por ofrecer. En este punto, las coincidencias entre los entrevistados son mucho mayor ya que cada uno, a su manera, logró puntualizar en la necesidad que posee la Argentina de ampliar su margen de maniobra y promover un mayor intercambio con el mundo, siendo capaz de aprovechar cada oportunidad que se presente para el país. Lo expresado por Gino Pauselli (2021) resume en pocas palabras esta prioridad: “el mundo es un mundo de oportunidades. La cuestión es cómo explotarlas y qué oportunidades van a redituarse más y a largo plazo”.

Continuando con esta línea, se han podido encontrar consensos entre los entrevistados en torno cierta cuestión: que la política exterior argentina debe expandir su mirada estratégica y enfocarse en aquellas áreas geográficas que le permitan al país crecer de forma eficiente. Pero además, los mismos asienten en que una de las áreas con las que Argentina debe consolidar un mejor vínculo y aunar esfuerzos para promover una mayor cooperación es el continente asiático, específicamente Asia Pacífico y el Sudeste Asiático.



En torno a esto último, y frente a esta interrogante sobre en qué otros espacios geográficos tiene oportunidades la Argentina, nueve de los 11 entrevistados coincidieron en que Asia es una región relevante que le permitiría al país insertarse prácticamente. Reorientar sus prioridades hacia este espacio es fundamental para proyectar intercambios en materia de comercio, además de brindar un crecimiento económico a mediano plazo.

En este sentido, de los nueve encuestados que coincidieron en la relevancia del continente asiático, cinco focalizaron en una subregión: Asia Sudoriental o Sudeste Asiático. Entre los argumentos, los entrevistados destacaron el dinamismo de la región, el exorbitante crecimiento de la misma (tanto demográfica como comercialmente) y la eficiente estructura del sector productivo. No sólo en términos económico-comerciales se convierte esta región en una prioridad, sino también en materia diplomática. Mariano Caucino (2021) focalizó en la "reorientación de recursos humanos" hacia los países de esta subregión, con el objetivo de diseñar un plan que contemple incentivos para servir al país en la misma.

En sus discursos, los encuestados también supieron coincidir en que el mundo se está trasladando desde el Atlántico Norte hacia el Asia Pacífico, y que China es sólo un ejemplo del progreso exponencial que representa la región. Esteban Actis (2021) resume de forma concisa esta idea al puntualizar en que la política exterior argentina tiene que "salir de la visión occidental tradicional", debido a que "el power shift que estamos experimentando de Occidente a Oriente obliga a calibrar las relaciones exteriores, nuestra diplomacia, nuestros discursos diplomáticos".

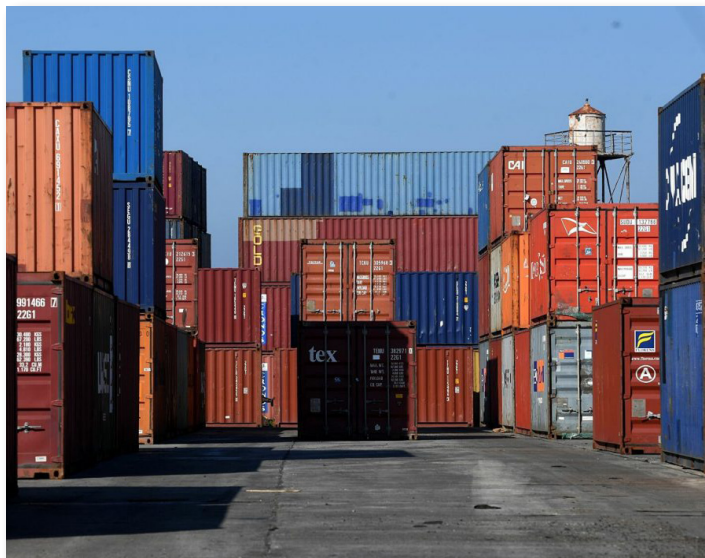
No obstante, otro de los espacios geográficos de oportunidad que se destaca por la consonancia entre los entrevistados es el continente africano, específicamente África Subsahariana: cinco de los once académicos puntualizan en la necesidad de aunar esfuerzos para con el continente y las subregiones.

Entre los argumentos generales, resaltan las potencialidades del vínculo con este espacio, aprovechando la inserción ya existente donde Argentina es proveedora de know-how para la explotación agrícola, y los grandes mercados que abarca, pese al bajo desarrollo de los países que lo componen (Escenario Mundial, 2021). Además, se remarca a esta área como un claro ejemplo de "nuevos socios que deben buscarse, cultivarse e invertir", en términos de Julio Lascano y Vedia (2021).

No menos importante es la mención al continente americano como otro de los posibles espacios geográficos de oportunidad para la Argentina: cuatro de los 11 entrevistados coinciden en la necesidad de recalibrar los vínculos en la región, enfatizando en el bloque del Mercosur como principal receptor. En este sentido, se hace hincapié en el vínculo con los países sudamericanos, aunque Julio Lascano y Vedia supo identificar la tradicional alianza con los Estados Unidos, reconociéndose como un "segundo círculo estratégico".

Anabella Busso (2021) fue clara al mencionar la necesidad de "consolidar cadenas regionales de valor en Latinoamérica", mientras que Francisco de Santibañes (2021) apuntó a destacar que, en nuestra región, "no debemos descuidar la relación con Chile". En consonancia, Julieta Zelicovich (2021) reafirmó que "oportunidades hay en todos los espacios", y que América Latina se posiciona como uno de ellos que brinda la posibilidad de inserción en manufacturas.





Por último, es menester destacar el llamamiento a entablar más y mejores relaciones con la región de Medio Oriente, como un “tercer círculo estratégico” en palabras de Julio Lascano y Vedia (2021), y con el continente europeo, con el cual la Argentina mantiene un vínculo bastante forjado y una representación diplomática muy extendida.

Empero, una idea que también se destaca en este Ciclo de Entrevistas y que ha tomado fuerza con el pasar de los años es la concreción de negociaciones en una mirada del Sur-Global. La misma es destacada con firmeza por Julieta Zelicovich, quien afirma que la profundización de las relaciones en este Sur-Global también está teñido de potencialidad para también entablar vínculos con otros socios de las regiones, como Nueva Zelanda.

Finalmente, es necesario resaltar ciertas conclusiones partiendo de los consensos ya mencionados anteriormente. En primer lugar, que la concreción de una política exterior basada en el consenso y el diálogo es fundamental para que la Argentina alcance una inserción internacional firme y segura en un mundo que se encuentra en constante evolución. En segundo lugar, que la Argentina debe sacar provecho de las oportunidades que se presenten, pero también explotar las condiciones y utilizar los instrumentos necesarios para “salir al mundo”. Por último, que a nivel internacional se vivencia un traslado de poder desde Occidente hacia Oriente, convirtiendo a la región de Asia Pacífico en uno de los principales espacios geográficos de oportunidad.

Juan Pablo Laporte (2021) supo presentar en este Ciclo un término que acompaña al objetivo general de esta Revista: la política exterior argentina debe ser multidimensional, ya que hay que “salir al mundo a buscar oportunidades” con visión estratégica, pero también superando la visión de un país agrícola-ganadero en miras de un futuro mejor.

Cuadro 1: Espacios geográficos de oportunidad para la Argentina según los entrevistados, agrupados en regiones y subregiones según el criterio del Código M49 para uso estadístico establecido por la División de Estadísticas de Naciones Unidas (UNSD)

#### Fuente

Elaboración propia en base a las respuestas de los entrevistados y a la clasificación de la División de Estadísticas de Naciones Unidas (UNSD)

## Espacios geográficos de oportunidad para la Argentina

ESPACIOS GEOGRÁFICOS DE OPORTUNIDAD REGIONES Y SUBREGIONES	COINCIDENCIA
ASIA	9
Asia Sudoriental/Sudeste Asiático	5
ÁFRICA	5
AMÉRICA	4
América del Sur	4
Asia Oriental	2
África Subsahariana	2
MEDIO ORIENTE	2
Asia Meridional	1
América del Norte	1
EUROPA	1



# El rol argentino en espacios multilaterales



Por Lucas Mercado

**E**n línea con lo señalado por los especialistas Bernabé Malacalza y Mónica Hirst (2020) “la pandemia de COVID-19 está acelerando transformaciones que ya estaban en curso en la política mundial en las últimas décadas”. Entre los cambios, la pandemia profundizó la parálisis de los mecanismos institucionales de cooperación internacional, tanto a nivel mundial como regional, en una muestra más de crisis del orden liberal internacional. En este sentido, tanto Franciso Corigliano (2020) como Francisco de Santibañes (2019) coinciden en señalar al año 2016 como punto de inflexión en el retroceso del multilateralismo a partir de dos sucesos como el Brexit y la victoria de Donald Trump. Ante este panorama es que cabe preguntarse qué rol podrá y deberá jugar la Argentina en un momento, como señala Richard Haas (2020), de aceleración de la Historia.

A lo largo del ciclo de entrevistas “Consensos en la Política Exterior Argentina”, académicos y quienes trabajaron en el ámbito de la PEA tuvieron la posibilidad de analizar y exponer sus opiniones sobre algunos puntos relevantes en base al escenario internacional actual, los ejes de la relación de la

Argentina con el mundo y, específicamente relevante para esta sección, el rol del multilateralismo en la política exterior del país. Este interrogante resulta relevante en tanto, a partir del escenario brevemente planteado y para un país con menor poder relativo como la Argentina, Julieta Zelicovich sostuvo en su entrevista que “los espacios multilaterales son funcionales para reducir los costos que podría imponer o impactar un orden internacional sin espacios de cooperación multilateral”.

Sin margen de duda, los trece entrevistados coincidieron en señalar la necesaria participación de la Argentina en foros y espacios multilaterales como parte de su política exterior. Incluso, tres de ellos como Francisco de Santibañes, Julieta Zelicovich y Ricardo Lagorio señalan que el multilateralismo debe ser prioridad en el diseño e implementación de la PEA. Mientras Zelicovich lo señala como uno de los cinco ejes que debe moldear la acción externa argentina, el embajador Lagorio indica que la construcción de multilateralismo debería ser el principal eje de la PEA en tanto hace al interés nacional del país, y ya que sin él la Argentina “no va a progresar ni desarrollarse”.



Respecto a dicha participación, ocho de los entrevistados señalaron ejemplos acerca de los espacios o las instituciones internacionales en las cuales el Estado nacional debería tener una participación activa. La organización internacional más mencionada fue la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya sea directamente o mencionando a sus organismos especializados como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Salud (OMS), o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO en inglés). Asimismo, tres entrevistados también coincidieron en la participación argentina en el G20, una instancia en la cual el país tiene oportunidades para promover respuestas coordinadas, apoyar iniciativas en materia de salud y finanzas, entre otros, y llevar adelante una agenda regional. Vale recordar que el grupo actualmente está integrado sólo por tres países latinoamericanos, como lo son la Argentina, Brasil y México. Para Lourdes Puente, ello abre la posibilidad a coordinar una voz regional. Una voz que, vale la pena mencionar, se vuelve necesaria para moldear la recuperación, en clave regional, de un mundo pospandemia tras las pérdidas en términos económicos, sociales y educativos que perdurarán en el largo plazo.

Por otra parte, Anabella Busso también señaló la importancia de no perder de vista aquellos otros espacios multilaterales no-tradicionales en los cuales China cumple un rol importante y que son muy activos, como el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, la One Belt One Road Initiative y la Alianza Integradora Económica Regional (RCEP en inglés). En esa línea, si bien sin mencionarlos explícitamente, de Santibañes hace referencia a contar con una estrategia clara de participación "tanto en los organismos tradicionales como en los que comienzan a surgir".

El regionalismo fue también uno de los principales temas abordados por los entrevistados. Sin profundizar en uno de los aspectos que se trabajarán con más detenimiento en otro de los apartados de esta revista, específicamente bajo la pregunta sobre la política exterior argentina en términos multilaterales, Busso y Puente destacan la necesidad de consolidar la cooperación regional. Para Puente la Argentina tiene posibilidades de participar en la construcción del orden actual si "logra articular con la región o con la subregión", para lo cual menciona como prioridad la renovación de la agenda del Mercosur, las relaciones con Chile y la Alianza del Pacífico, así como también la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el espacio iberoamericano. En términos de Busso, "lo primero es trabajar para recuperar el regionalismo latinoamericano". Otro de los panoramas en cuanto al regionalismo y el multilateralismo lo hace Zelicovich al mencionar que "ya no hay un accionar latinoamericano en los foros internacionales que tenga peso".

Al momento de pensar en los desafíos y obstáculos para la política exterior argentina, entre los que se encuentra la agenda multilateral, uno de los diagnósticos recurrentes entre los entrevistados es la falta de rumbo o claridad del accionar externo argentino. Cuatro de ellos hicieron observaciones de alguna manera en esta línea. Por un lado, Mariana Altieri sostuvo que si no se define un rumbo como país, se hace muy difícil discernir un tipo de vinculación adecuada con el mundo, al tiempo que Zelicovich señaló que el posicionamiento argentino sobre diferentes hechos del acontecer internacional es poco claro hasta que, de manera tardía, se conoce como consecuencia de las reacciones en la sociedad civil y en la prensa.







Por otra parte, Mariano Caucino hizo referencia a la pendularidad de la política exterior que data de las últimas cuatro o cinco décadas, compartiendo diagnóstico con Lagorio, quien sostuvo que para ser parte del andamiaje multilateral institucional es necesario "tener continuidad para poder tener autoridad y legitimidad". Mientras que, desde su diagnóstico como ex canciller, Jorge Faurie reportó que desde el final del gobierno de Mauricio Macri la Argentina ha dejado de tener participación en foros en los que antes era un actor relevante.

La continuidad de una política exterior en temas transversales a las diferentes administraciones y de fondo más allá de los asuntos coyunturales de la agenda internacional permiten reducir los niveles de incertidumbre y desconfianza, siempre presentes en la política mundial, y construir un perfil con experiencia en temas claves de la agenda internacional y regional.

Otros entrevistados, saliendo ya de la condicionalidad doméstica, señalan algunos factores externos. Federico Merke menciona, por ejemplo, que el conflicto entre China y Estados Unidos ha trabado los espacios para el diálogo multilateral. Es interesante señalar que tanto Merke como Zelicovich reconocen el rol de la diplomacia y su transformación hacia una diplomacia virtual tras las restricciones que aplicaron varios países a raíz de la pandemia. Sin embargo, no creen que la misma resulte ventajosa para las soluciones que el mundo de hoy requiere. Para Zelicovich, "es buena para el status quo pero no para la innovación", mientras que para Merke el hecho de que las reuniones multilaterales hayan pasado de ser presenciales a ser virtuales, le ha quitado el valor agregado de los encuentros diplomáticos de pasillo.

De hecho, una nota escrita por Patrick Wintour para The Guardian en el 2020 reúne un par de testimonios de diplomáticos acerca de esta experiencia, quienes confiesan sentirse como "pez fuera del agua" y destacan que, si bien la tecnología desafía constantemente los métodos de la diplomacia, esta sigue siendo un trabajo cara a cara, en donde los gestos, los movimientos, las muecas y el ambiente propician otro tipo de conversaciones en donde rige la confidencialidad.

Más allá de estos desafíos, los entrevistados también comentaron algunas propuestas en torno a la acción argentina en el plano multilateral. Mientras que casi por unanimidad todos mencionaron la necesidad de mantener y de incrementar la participación en estos espacios, algunos también destacaron otros puntos. Dos de los entrevistados, Ricardo Lagorio y Juan Pablo Laporte, hicieron referencia a la posibilidad de crear multilateralismo. Para Lagorio, los problemas de hoy y sus soluciones son globales, por lo que se requiere un marco institucional que considere que la Argentina "está en condiciones de construir y diseñar ese esquema multilateral".

Otros entrevistados como Busso y Altieri han destacado la trayectoria de la política exterior argentina en cuanto a su presencia en los organismos internacionales. Para Busso, ello "facilita la posibilidad futura de tener un rol más protagonista". Según Altieri, dicho desempeño destacado se debe tanto al prestigio como a la profesionalidad del cuerpo diplomático nacional, y destaca la candidatura de la argentina Marisa Herrera para presidir la CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer).



Ahora bien, Gino Pauselli señala que ocupar posiciones como la de Rafael Grossi al frente de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) o la que hubiese sido la elección de Susana Malcorra como Secretaria General de la ONU, son relevantes en tanto incrementen “la probabilidad del país de capturar algunos beneficios, que no necesariamente tienen que ser económicos”, como puede ser generar vínculos que permitan abrir o tener presencia en otras agendas.

Luego, por fuera de las propuestas comunes, Lascano y Vedia sugiere específicamente tres agendas que deben incorporarse en términos de política multilateral: la formación y exportación de cerebros profesionales en asuntos multilaterales que actúen en organismos internacionales, una actuación presencial fuerte e intensa en las conferencias y asambleas, y una mayor participación argentina en pos de unas Naciones Unidas más democrática. Mientras que Laporte propone lo que llama un multilateralismo periférico “buscando valor agregado en cada circuito” que le permita al país construir poder.

Por último, cabe hacer una observación sobre los principales temas que los entrevistados han mencionado en los que la Argentina puede destacarse dentro de los espacios multilaterales. Así, cinco han mencionado tanto la agenda ambiental como los derechos humanos, y dos también mencionaron la cuestión de género y diversidad, así como la cuestión migratoria.

Como conclusión para esta sección del Ciclo de Entrevistas, es evidente el amplio consenso en torno la agenda, los espacios y los beneficios de una política multilateral activa por parte de

Argentina. Sin embargo, también es cierto que, como señala Puente, en lo regional ha imperado la lógica ideológica, lo que ha fragmentado el primer espacio externo del país como el Mercosur, se ha fallado en la búsqueda de liderar espacios multilaterales como el BID y la CAF recientemente, así como ha sido cuestionada la tradición política en materia de derechos humanos como frente al caso de Nicaragua. En línea con Malacalza y Hirst (2020), el multilateralismo deberá reinventarse, repotenciarse y reconfigurarse, a partir de un salto cualitativo en la gobernanza global, con márgenes de maniobra que puedan superar los conflictos de las grandes potencias y que, en el caso del regionalismo, pueda superar los “procesos estériles de ideologización”.

## Bibliografía

Corigliano, F. (2020). Orden ¿o desorden? mundial y pandemia: Perspectivas. *Revista de Ciencias Sociales*, 9, 445–462. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i9.170>

Haas, Richard (7 de abril del 2020). The pandemic will accelerate history rather than reshape it. Not every crisis is a turning point. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>

Malacalza, B. y Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Revista Nueva Sociedad*, Nro. 287. <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>

Santibañes, F. d. (2019). *La Rebelión de las Naciones. Crisis del liberalismo y auge del conservadurismo popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Vértice de Ideas.



## Propuestas para la acción argentina en el plano multilateral

Entrevistado	Propuestas
Lascano y Vedia	* Tres agendas deben incorporarse en términos de política multilateral: exportación de cerebros profesionales en asuntos multilaterales, fuerte e intensa presencia en las conferencias asambleas y organismos, y mayor participación de argentina en favor de unas Naciones Unidas más democrática
Busso	* Trabajar para recuperar el regionalismo latinoamericano * Continuar la trayectoria de participación en organismos internacionales* Definir una posición frente a organismos o espacios no-tradicionales
Zelicovich	* Preservar y defender los espacios de multilateralismo como prioridad de la política exterior * Impulsar, en términos de política exterior multilateral, una agenda ambiental y de género
Altieri	* Mantener el desempeño y el prestigio en los foros internacionales y en las organizaciones multilaterales * Sostener el multilateralismo como herramienta de gobernanza global
Caucino	* Mantener e incrementar la participación en foros y organismos
Pauselli	* Generar redes o vínculos que se puedan llegar a traducir potencialmente en otras agendas * Promover foros multilaterales en Cooperación Sur-Sur
de Santibañes	* Contar con una estrategia clara respecto a la participación argentina en organismos internacionales tradicionales y en aquellos nuevos que comienzan a surgir
Faurie	* Concertar posiciones comunes con los países vecinos y participar activamente en el plano multilateral
Merke	* Concentrarse en los foros en donde más puede hacer llegar su voz y acceder a socios, como el G20 y la OEA
Puente	* Articular con la región o la subregión * Establecer como prioridad el Mercosur, revivir el ABC, concertar Mercosur-Alianza del Pacífico, la CELAC y el espacio iberoamericano
Laporte	* Aprovechar todas las instancias de participación internacional que existen, y si no existieran, crearlas * Multilateralismo activo que busca valor agregado en diferentes espacios geográficos y en diferentes temas* Multilateralismo periférico que busca valor agregado en cada circuito para construir poder
Lagorio	* Apostar y ayudar a la creación de un multilateralismo lo más inclusivo posible * Construir multilateralismo como principal eje de la política exterior de la Argentina * Tener continuidad para poder tener autoridad y legitimidad
Actis	* Apostar por una mayor participación en la gobernanza técnica en el área internacional, es decir, en foros y organismos especializados de Naciones Unidas, y otros espacios



# Consensos en la academia/gestión y conclusiones



*Por Bruna Barlaro Rovati*

**H**istóricamente, en las Ciencias Sociales y más aún en las Relaciones Internacionales como subdisciplina de ellas, ha existido un debate enmarcado en la brecha entre teóricos y prácticos. La academia y la política han demostrado ser campos que necesitan ser complementados y pocos son los casos, primordialmente concentrados en aquellos países más desarrollados, donde existe una sinergia productiva entre tales esferas.

Por un lado, existen los teóricos o los thinkers, quienes pueden catalogarse bajo los roles de académicos e investigadores. Ellos son los encargados de elaborar los postulados teóricos, y en el mejor de los casos, pueden dar recomendaciones o asesorar a los tomadores de decisiones, “bajando” las escalas de abstracción de la teoría bajo la interpretación de los hechos que definen al contexto del proceso decisional. Por otra parte, se ubican los prácticos o los doers, aquellos que efectivamente se encargan de la gestión política y operan la toma de decisiones. Dichas resoluciones se guían axialmente bajo los intereses que aquellos definen como prioritarios, y la consulta hacia los thinkers no siempre es una condición necesaria y suficiente para accionar.

La brecha entre teoría y praxis muchas veces está explicada por tres grandes motivos: porque existe una falla o una falta en la comunicación entre teóricos o prácticos, porque los prácticos no entienden lo que los teóricos proponen, o porque los teóricos no logran moldear la abstracción de sus postulados teóricos a los hechos concretos del “mundo real”. Estas deficiencias desembocan en lo que se llama “el problema de la torre de marfil”, situación en la que la producción teórica termina completamente desconectada de las preocupaciones reales que tiene el campo de la política.

Sea por la razón que fuese, y en lo que respecta a la Política Exterior argentina, uno de los grandes consensos entre los entrevistados sobre el rol de la academia en esta esfera es la desconexión existente entre estos dos grupos. Jorge Faurie por su parte lo deja muy claro: “La historia argentina muestra que ha habido siempre un divorcio muy grande entre la gestión y el pensamiento académico”. De forma similar, Ricardo Lagorio opina que los prácticos y los académicos en Argentina “suelen ir separados”.



En otros términos, algunos entrevistados remarcaron las falencias existentes que alimentan a esta brecha. Mariana Altieri interpreta que “En Argentina somos prolíficos en espacios académicos y de promoción del pensamiento en general. Sin embargo, no son tanto los espacios que buscan hacer confluir la reflexión y la investigación profunda de los temas, como lo haría un think tank, con la evaluación de propuestas de intervención en el territorio y en la política pública, tanto exterior como doméstica”. Julio Lascano y Vedia destaca que “Hemos aprovechado de manera muy relativa las conferencias de 2018 y 2019 importantes conferencias mundiales de la OMC y el G 20 en nuestro país. En tales oportunidades funcionaron algunos grupos expertos en documentos, que luego no llegaron a destino y resolución”. Por su lado, Federico Merke opina que “uno de los problemas de la política exterior argentina es que no tenemos suficientes recursos invertidos en la formación de administradores públicos” y que “Salvo algunas provincias, como Santa Fe, Córdoba o Mendoza, el resto carece de agencias internacionales sólidas para pensar y ejecutar programas de vínculos internacionales, hacer inteligencia de mercado o promover inversiones”.

Esta divergencia también es notoria cuando los entrevistados plantean posibles soluciones para, a priori, paliar esta disociación: por ejemplo, Julio Lascano y Vedia propone la “la urgente conformación de un grupo think tank que permita una mayor participación conjunta de profesionales, académicos, políticos y jóvenes licenciados o de posgrado”; o Lourdes Puente la creación de una “red de universidades y tanques de pensamiento para trabajar las líneas de acción que requiere el país”. Francisco de Santibañes asegura que se “requiere un trabajo intelectual serio que nos permita entender qué está sucediendo y cómo podemos defender nuestros intereses y valores”, en donde la academia tiene mucho que aportar. Juan Pablo Laporte, menciona que debería existir “un espacio de intersección permanente entre la academia y la política, como lo han hecho todos los países que construyeron un desarrollo sostenido e inclusivo”. Jorge Faurie, por su parte, enfatiza que “hay que nutrirse mucho más de la universidad y la academia como un lugar volcado e integrado a la productividad o a la gestión” y por ello, “Tiene que haber un conocimiento sólido, pero no académico puro sino aplicado a cómo trabajar con los grandes temas del siglo XXI”.

Mariano Caucino sostiene que una solución es generar un espacio de comunicación tripartito entre política, academia y sector empresarial, explicando que “Los países que uno admira por su nivel de desarrollo combinan inteligentemente sus recursos humanos en un trípode entre el gobierno, la academia y la vida empresarial. Esto es evidente en los EE.UU., en muchos países europeos.” y que “La Argentina debería incentivar esos esquemas de cooperación”. Relativo a esta postura, Federico Merke plantea que “es clave articular mejor la conversación entre el sector público y el aparato productivo”, además de mencionar la necesidad de “más inteligencia, más analistas identificando desafíos, más internacionalistas expertos trabajando en distintos ministerios”.



Otro eje importante de consenso plantea la idea de institucionalizar el vínculo entre teoría y praxis política: Juan Pablo Laporte hace presente este requerimiento de forma especial, argumentando que no se ha logrado que “la política se nutra de la academia y la academia de la política de una manera permanente, rigurosa y estructurada, sobre todo institucionalizada, que es lo que le va a dar una continuidad en el tiempo”. Así, rescata que “ese es otro de los desafíos de la política exterior: institucionalizar el vínculo entre la decisión política y la reflexión académica en materia internacional”. En términos similares, Julio Lascano y Vedia explica que deberíamos “generar instituciones para profesionalizar una política exterior nacional”, en tanto “La academia contribuye de manera muy relevante al perfeccionamiento y la formulación correcta de la política exterior y la nueva diplomacia nacional”.

Habiendo marcado las principales deudas y demandas para la ideal convergencia entre la teoría y la práctica, algunos entrevistados destacaron posibles advertencias a la hora de interpretar dicha relación. Así, Gino Pauselli entiende que la política no debería obedecer al pensamiento académico: “Yo no creo que la academia tenga que decirle hay que negociar esto o hay que priorizar esto, eso lo va a definir la política”. El rol relevante de la academia, entonces, es “ofrecer cuerpos técnicos que puedan evaluar mejor los costos y beneficios o los desafíos que puedan tener distintos cursos de acción que lleven a lograr ese objetivo”. En otros términos, Jorge Faurie destaca otro aviso importante: “el pensamiento teórico, en cualquier orden, tiene que traducirse para que sea productivo utilizable. Lo mismo pasa con la recomendación o la visión que da el sector académico al sector de gestión o gobierno”.

Además, y estrechamente vinculado con los problemas que se mencionaron al inicio de este apartado, Ricardo Lagorio expresa claramente: “Un defecto que yo veo antes de decir lo que tiene que hacer el académico, es que el académico no puede quedarse en la torre de marfil”. También señala que el “problema del intelectual 100% es que no sabe que hay que ver las consecuencias de la toma de decisiones” y que “en la misma manera en la que el práctico cree que se las sabe todas, y hay muchos y se pierde el debate intelectual que enriquece, del mismo modo el académico que cree que porque es académico las sabe todas es muy malo”. Así, sintetiza que “El teórico tiene que saber que hay límites y consecuencias de las decisiones, por eso no dan cualquier premisa, y el práctico también debe tener un poco la mente más ordenada, conocer de dónde venimos y hacia dónde vamos, y por eso que la sinergia entre ambos es esencial”.

Este compilado de problemas, soluciones y advertencias deviene en la pregunta primordial de ¿cuál es la relevancia de establecer una relación armónica entre academia y gestión? Y para responder a tal interrogante, las reflexiones de Mariana Altieri y Federico Merke pueden dar un marco aproximado. Por un lado, la politóloga sostiene que es necesario “generar puentes entre las usinas de pensamiento y las universidades con los espacios de toma de definiciones sabiendo que es una articulación donde tenemos todo por ganar y que este tipo de práctica es una contribución a la construcción de los consensos necesarios para definir políticas de largo plazo y una estrategia nacional integral”. En términos similares, Merke opina que “Para saber qué hacer, necesitamos primero saber qué pasa” y ahí la academia tiene un rol preponderante. No darle la importancia que requiere puede devenir en “un Estado que se conoce poco a sí mismo y por lo tanto le cuesta establecer dónde están sus intereses”.

En este marco, y coherente con lo postulado por Anabella Busso, debemos “pensar la política exterior como una política pública que busque internacionalmente resultados útiles”. La utilidad de dichos resultados dependerá del grado de convergencia que exista entre los campos de la teoría y la práctica. La teoría, por su parte, ayuda a entender dónde nos encontramos y hacia dónde podemos ir, considerando los posibles cursos de acción. La práctica, por el suyo, implica la acción orientada a resultados y consecución de objetivos definidos según intereses. La reconciliación entre ambas esferas no descarta el error, pero sí minimizaría el uso de argumentos débiles y consecuentemente, de políticas desacertadas.

## Conclusiones: Consensos en la Política Exterior Argentina

El ciclo “Consensos en la Política Exterior Argentina” planteó como objetivo generar un espacio de intercambio entre las esferas de la academia y la gestión política para definir las principales tendencias que marcan a la Política Exterior de Argentina. Las entrevistas estuvieron enmarcadas en diferentes áreas temáticas que dieron una definición aproximada a una visión compartida frente a los avances y los desafíos pendientes que definen nuestras relaciones exteriores.

A lo largo de las entrevistas, es claro que hay temas que sí definen cierto nivel de consenso: los reclamos por la Soberanía de las Islas Malvinas, el funcionamiento del Mercosur, el bastión de los Derechos Humanos y los acuerdos en la plataforma continental. Asimismo, otro punto de acuerdo fue dado en la aproximación hacia un relacionamiento exterior basado en generar paliativos a las debilidades estructurales que presenta Argentina, haciendo particular énfasis en la cooperación regional como vía posible y positiva. Una advertencia recurrente que se dio en este último punto fue la cuestión ideológica como barrera para consolidar compromisos creíbles y seguros a largo plazo y, en este sentido, se planteó la necesidad de despojarse de ese vicio.

En un marco pactado bajo la idea de una transformación del escenario internacional, en donde, no obstante, se reconoce a Estados Unidos y China como principales actores del sistema, se dieron dos grandes tendencias consensuadas por los entrevistados: por un lado, la necesidad de generar alianzas de carácter multilateral para la inserción de Argentina, nuevamente reconociendo a la región sudamericana como espacio deseable y prioritario para desarrollar este tipo de instancias; y por el otro, la adopción de una estrategia de “no alineamiento” que permita maximizar sus beneficios a favor de la Argentina. Bajo este escenario, aproximaciones a Asia en particular y a otros escenarios no tradicionales marcados en la Cooperación Sur-Sur representan una mirada compartida en las entrevistas.

Por último, resulta especial marcar un punto que generó consenso en prácticamente todas las entrevistas sobre el rol del académico y del gestor. De forma consentida, el divorcio entre la teoría y la práctica y la falta de espacios de comunicación activa entre las esferas de la academia y la gestión fueron identificados como los principales desafíos pendientes para nuestra Política Exterior. Si bien varias fueron las opciones de soluciones posibles a adoptar, el concepto de comunicación estuvo presente en todas ellas. En este sentido, creemos que desde el modesto aporte que hemos hecho con este ciclo de entrevistas, hemos logrado aproximarnos a una visión compartida entre academia y gestión y así, contribuir a reducir esta brecha que define que la teoría y la práctica son espacios esencialmente incompatibles.





# ZONA MILITAR

DESDE LA SOCIEDAD POR LA DEFENSA



@zmilitar 



 @Zonamilitar1

## WWW.ZONA-MILITAR.COM

desde la Sociedad por la Defensa

# ESCENARIO MUNDIAL

REVISTA DIGITAL GRATUITA DE TIRADA TRIMESTRAL

[WWW.ESCENARIOMUNDIAL.COM](http://WWW.ESCENARIOMUNDIAL.COM)

AÑO 1, Nº 2 - ISSN 0271-8847

MMXXI

