



La inserción de la Argentina en el mundo

CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

Argentina en el contexto de rivalidad entre grandes potencias

Esteban Actis

 Centro de Pensamiento
Estratégico

Argentina en el contexto de rivalidad entre grandes potencias

Esteban Actis

**N° 1
Mayo 2023**

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

La inserción de la Argentina en el mundo

N° 1

Mayo 2023

**Las opiniones expresadas en esta publicación son
exclusiva responsabilidad de sus autores y no
reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.**

Corrección: Analía Amarelle

Diseño: Mario Modugno

**CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires,
República Argentina**

Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742

Correo electrónico: cari@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

El objetivo del policy brief radica en analizar la inserción internacional de la Argentina en un contexto de profundos cambios en la estructura del orden internacional. La coevolución del vínculo entre Washington y Beijing marca sin lugar a dudas el pulso de la política internacional e impacta en todos los actores del sistema, sean Estados, empresas y demás agentes. Para un país periférico y en desarrollo, tener buenas lecturas del escenario internacional es fundamental para poder maximizar las oportunidades que se gestan e intentar minimizar las amenazas. El trabajo planteará posibles escenarios futuros con sus respectivas recomendaciones en torno a la acción.

Este artículo fue presentado inicialmente en el mes de mayo de 2023, en un seminario organizado por el Centro de Pensamiento Estratégico en Buenos Aires. El tema del encuentro académico fue la rivalidad entre Estados Unidos y China y el rol que Argentina debería adoptar en ese contexto.

Puntos clave

- El orden internacional experimenta un momento de transición global signado por la competencia entre grandes poderes. La coevolución del vínculo entre EE.UU. y China es y será el eje ordenador de la política internacional.
- El modo en que se estructure el vínculo no es inocuo para el resto de los actores del sistema. Para los intereses de la Argentina es deseable un escenario de “sociedad de rivales”.
- América del Sur tendrá dificultades para pivotear entre las potencias dado los compromisos estratégicos/militares que tiene con Washington y los compromisos económicos comerciales con Beijing.
- La particularidad de la Argentina de una doble “dependencia financiera” agrega complejidad a la estrategia de inserción internacional y a las acciones de política exterior.

Recomendaciones

- El acoplamiento y la subordinación de la Argentina con alguna de las superpotencias es disfuncional a los intereses nacionales.
- La Argentina debe simultáneamente desarrollar una estrategia de: *neighborhood strategy* (estrategia de vecindad); *hedging strategy* (estrategia de cobertura); *shock-absorbers strategy* (estrategia de amortiguadores).

- Sin la unidad colectiva, se acrecientan tanto la irrelevancia sistémica de América Latina (menor peso en el mundo) como la capacidad de Washington y Beijing de ejercer influencia.
- Cada país tendrá que saber acercarse pragmáticamente a Washington y Beijing en áreas y agendas específicas intentando no ser atraído por uno de los polos ni ser amenazado por el otro. No habrá un *trade off* (compensaciones) único ni homogéneo para todas las naciones.
- Argentina deberá primero tener la casa en orden, resolver sus desequilibrios internos y salir del estado de emergencia permanente en el que se encuentra desde hace años. Se trata de desarrollar amortiguadores endógenos para afrontar el contexto internacional.

Introducción

Para un país periférico, sin grandes recursos de poder y tomador de reglas (*rules taker*) como la Argentina, contar con buenas lecturas del orden internacional se vuelve prioritario para maximizar las oportunidades del entorno internacional y reducir sus amenazas.

Esta máxima se vuelve más importante aún en contextos de transición y ebullición en el sistema internacional. El desarrollo de la tercera década del siglo XXI sin lugar a dudas será una bisagra en la configuración futura de las relaciones internacionales. Como señaló Richard Haass en la reciente edición centenario de *Foreign Affairs*, “*there are also decades when centuries happen*”.

Una de las características centrales de la presente década es sin lugar a dudas el retorno de la denominada *Great Power Competition* y el retorno de la geopolítica como *driver* de la dinámica internacional.

En este marco, el presente *policy brief* tiene como objetivo analizar las implicancias del nuevo orden internacional para la República Argentina, a la vez de proyectar escenarios y estrategias para la acción.

El trabajo parte con 10 supuestos de partida que ayudan al lector a entender el posterior análisis:

1. El claro proceso de transición del poder (de occidente a oriente) iniciado a comienzos del siglo XXI es hoy incompleto. Si bien el ascenso de China es asombroso y veloz, EE.UU. conserva un conjunto de atributos importantes que no pueden ser ignorados a la hora de pensar una transición completa de hegemonía. Aún mantiene supremacía militar, tiene a las principales empresas tecnológicas, un vasto poder blando, autosuficiencia energética y la moneda de reserva global de valor.
2. Más que “transición del poder”, que implica indefectiblemente un resultado (hegemonía china), estamos en un momento de “disputa del poder” en la cual el resultado es incierto.
3. La conflictividad (no el conflicto) y la tensión entre Estados Unidos y China es estructural, más allá de las agencias y los agentes. Siempre que una potencia en ascenso converge en sus recursos materiales con la potencia establecida, ya sea por las ambiciones de la primera como

por el temor de la segunda, la conflictividad es usualmente la norma.

4. La denominada Pax Americana, el período de relativo orden del mundo occidental iniciado post Segunda Guerra Mundial y coincidente con la posición absolutamente dominante de Estados Unidos en el plano militar, económico, tecnológico, ideacional y de valores, está en crisis.
5. No estamos en una nueva Guerra Fría. La interdependencia mutua entre Estados Unidos y China, el empoderamiento de actores transnacionales y la ausencia de bloques rígidos son datos novedosos de esta nueva bipolaridad emergente.
6. La co-evolución del vínculo entre Washington y Beijing es el eje estructurante de la política internacional y condiciona el comportamiento de todos los actores del sistema, Estados, corporaciones, organizaciones internacionales, ONG y a los individuos.
7. Somos testigos de un escenario global de “recesión geopolítica” signado por una crisis de los liderazgos globales que impactan en la gobernanza y en el multilateralismo.
8. No estamos atravesando el fin de la globalización, sino una nueva fase de la misma. A la merma cuantitativa del comercio global de bienes (no así con servicios) se suma un cambio cualitativo. El paso de una “globalización de costos” a una “globalización de riesgos” signado por ries-

gos geopolíticos y entrópicos que afectan a las cadenas globales de valor y de suministros.

9. El “desacople” entre las potencias es una tendencia de largo plazo pero su materialización será lenta y en sectores económicos específicos y estratégicos.
10. América Latina no es una geografía prioritaria en el contexto de competencia entre grandes poderes. A su vez, la región viene sufriendo un cada vez menor peso gravitacional sobre los asuntos mundiales.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En las primeras tres se señalarán las dinámicas y condicionantes globales, regionales y nacionales que son relevantes para la política exterior argentina. Por último, se describirán tres estrategias simultáneas que nuestro país debería implementar en su accionar externo.

El tablero global. Estados Unidos y China: ¿sociedad de rivales o rivalidad estructural?

Los márgenes de acción de la Argentina en función de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China dependen en gran parte de cómo se estructure el vínculo bilateral. La variable externa, no controlable por ningún hacedor de política nacional, es fundamental.

Las seis dimensiones de la disputa (comercial, tecnológica, militar, ideológica, monetaria/financiera, climática¹) no

1 Actis, E., & Creus, N. (2021). Las dimensiones de la disputa entre China y Estados Unidos: Implicaciones para Latinoamérica. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 21(4), 10-17.

son homogéneas en tanto que algunas tienden a una mayor confrontación y otras a una mayor cooperación. Es posible advertir dimensiones en las que priman fuerzas centrífugas (comercial, tecnológico e ideológico) que impulsan la competencia y conducen a un aumento de las tensiones, lo que pone de manifiesto la dificultad para lograr acuerdos.

No obstante, también se observan otras dimensiones, en las que actúan fuerzas centrípetas que promueven la distensión e impulsan el diálogo y la cooperación, puesto que una ruptura podría ser muy riesgosa. Es lo que ocurre en la dimensión financiera y monetaria, y en la dimensión ecológica. La dimensión militar permanece latente, dependiendo de cómo se dé esa dinámica.

De este modo, la complejidad del vínculo entre EE.UU. y China pone de manifiesto la dificultad para lograr acuerdos, pero también lo peligroso de una ruptura. La conflictividad en la interdependencia implica una “sociedad de rivales” (en palabras del ex CEO de Google Eric Schmidt) entre Beijing y Washington, en la que la competencia no impida la cooperación y la asunción conjunta de responsabilidades en la gestión de los problemas mundiales.

En ese marco, lo que se viene observando desde 2018 es una volatilidad en la dinámica bilateral de vínculo (momentos de distensión/rigidez) pero con una clara y creciente tendencia hacia la conflictividad. La crisis del estrecho de Taiwán en 2022 producto de la visita de Nancy Pelosi a la isla es un claro ejemplo de cómo la competencia estratégica enfría el diálogo político al más alto nivel.

Cabe señalar que el modo en que se estructure el vínculo no es inocuo para el resto de los actores del sistema. Tal como lo señala la tabla siguiente², una distensión en las interacciones entre las superpotencias es importante tanto desde el punto de vista económico (comercial y financiero) como desde la dimensión política diplomática. Como veremos más adelante, dadas las particularidades de la República Argentina, este punto no es menor.

Para los intereses nacionales de la Argentina, una consolidación de “bipolaridad rígida” es el peor escenario, dado que quita permisibilidad internacional al país.

2 Actis, E., & Creus, N. (2018). China y Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(3), 8-14.

Tabla 1. Implicaciones de la bipolaridad sobre las condiciones internacionales		
Indicadores de las condiciones internacionales	Bipolaridad rígida	Bipolaridad distendida
Aversión al riesgo/volatilidad en los mercados	↑	↓
Flujos mundiales de inversión extranjera directa	↓	↑
Flujos comerciales	↓	↑
Crecimiento del PIB mundial	↓	↑
Flexibilidad en las alianzas con las potencias	↓	↑
Márgenes de maniobra para los actores del sistema	↓	↑

El tablero regional. Escudo y billetera

Para América Latina, el gran interrogante es saber si al preocupante menor peso gravitacional en los asuntos globales –en términos de poder y capacidades materiales– se le adiciona o no un lugar de “relevancia estratégica” en el contexto de las tensiones globales entre EE.UU. y China. Este tópico merece una respuesta dual. Desde el tablero internacional, la geografía latinoamericana tiene hoy una relevancia geopolítica secundaria. No hay “líneas rojas” entre las potencias que se diriman regionalmente. Ni Washington ni Beijing visualizan

a la región como una “zona caliente” o neurálgica en la disputa hegemónica. En términos geopolíticos, el Asia Pacífico/ Indo-Pacífico en primer lugar y Europa en un segundo plano, representan las geografías nodales en la disputa por espacios de influencia.

Sin embargo, una posible y futura mayor injerencia política y militar (sumada a la pata económica) de China en América Latina no puede descartarse en una coyuntura donde el gigante asiático viene siendo más asertivo en sus relaciones exteriores en el marco de la denominada “*Wolf Warrior Diplomacy*”. De ocurrir este movimiento, se explicaría más por la necesidad del gigante asiático de “maximizar seguridad” (*trade off* con su sitiada vecindad) que de “maximizar poder”. De acuerdo a John Mearsheimer³, “China tiene interés en ocasionar problemas de seguridad a EE.UU. en el Hemisferio Occidental para que tenga que enfocarse en su propio patio trasero y no pueda poner toda su atención en Asia o en la propia China”.

En ese contexto, deben leerse los informes tanto de Craig Faller como de Laura J. Richardson (exjefe y actual jefa del Comando Sur) advirtiendo que la competencia con China es global y no debe reducirse al Pacífico. El hemisferio occidental no puede descuidarse, ese viene siendo el mensaje. Motivo por el cual, desde la perspectiva del tablero interamericano, no caben dudas de que estamos atravesando la mayor competencia de “grandes poderes” desde el fin de la Guerra Fría.

La agenda y el grado de interacción con las potencias difiere y, en consecuencia, también difieren los retos y la política de vinculación de cuestiones que pueden eventualmente

3 Véase <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/john-mearsheimer-es-posible-una-guerra-con-china-en-2021-estados-unidos.phtml>

emerger en cada caso. Moverse entre la debilidad y el interés estratégico de las grandes potencias reviste de grados diferentes de dificultad y no tiene las mismas derivaciones para todos los actores. Por tal motivo, resulta difícil abordar a la región como una unidad de análisis uniforme. Es aquí donde los estudios subsistémicos resultan convenientes para distinguir procesos, dinámicas e interacciones.

A diferencia de lo ocurrido durante la Guerra Fría, el mayor dolor de cabeza para elaborar y ejecutar la política exterior no lo tendrán los gobiernos de América Central y el Caribe sino los hacedores de políticas de varios de los países sudamericanos. En otras palabras, los desafíos y los costos derivados de pivotear entre Washington y Beijing y de avanzar en la construcción de poder entendido como autonomía –es decir, la capacidad de resistir presiones externas– parecen ser más elevados para América del Sur.

Toda América Latina forma parte del “escudo” de EE.UU. Para Washington, la geografía hemisférica es una parte central de su diseño estratégico. A su vez, muy pocos países (Cuba, Venezuela y Nicaragua) cuestionan abiertamente la alianza militar. El Tratado de Río, la Junta Interamericana de Defensa, la colaboración con el Comando Sur y la cooperación militar/armamentística son claros indicadores de la adscripción estratégica de la región. Sin embargo, mientras que desde Panamá hacia el norte las interacciones y los intereses económicos (la “chequera”) siguen estando concentrados en torno a EE.UU., hacia el sur la vinculación económica con China es cada vez mayor.

Las exportaciones hacia China como porcentaje del total evidencian un dato altamente explicativo: México, Panamá y Ni-

caragua no alcanzan el 2%; Honduras, Guatemala y Belice no llegan al 1%. El Salvador es el único caso con dos dígitos: 12%. El CAFTA-RD (Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., Centroamérica y República Dominicana) y el NAFTA para México (hoy T-MEC) han consolidado los flujos de comercio con EE.UU.

En el caso de América del Sur el panorama es bien diferente. Siete países superan los dos dígitos en relación a las exportaciones de China sobre el total y cinco le exportan más de 1/5: Brasil 35%, Perú 28%, Chile y Uruguay 23%, Venezuela 20%, Argentina 13%, Colombia 10%. Asimismo, en el contexto de la pandemia, los profundos lazos de Sudamérica con China quedaron evidenciados en el tema de las vacunas. Más allá de los deseos y preacuerdos de algunos gobiernos con los laboratorios estadounidenses, la inoculación masiva subregional fue producto principalmente del arribo –negociación política mediante– de vacunas de laboratorios chinos (Sinovac y Sinopharm).

De Panamá hacia el norte las interacciones y los intereses económicos siguen estando concentrados en torno a EEUU, pero hacia el sur la vinculación económica con China es cada vez mayor

El punto a destacar es que, si bien Centroamérica ha potenciado los vínculos comerciales y de inversiones con China, la profundización encuentra su límite en la fuerte y más imbricada dependencia con EE.UU., no solo en lo estratégico-militar sino también en lo económico/comercial. Para Sudamérica el juego es más complejo y delicado: evitar la doble dependencia con Washington y Beijing. El gigante asiático ha puesto sobre

la mesa incentivos económicos –comercio, inversiones y hasta financiamiento en algunos casos– que EE.UU. no ofrece. No obstante, la subregión sigue formando parte del diseño estratégico de la potencia hemisférica.

Para los países sudamericanos, el asunto de cómo gestionar el vínculo con las potencias es más complejo puesto que la pertenencia al diseño estratégico de EE.UU. se combina con una interacción económica –principalmente comercial y de inversiones– cada vez más densa con China. Cualquier decisión estratégica que implique tensar la cuerda con uno u otro puede tener costos significativos, en particular en temas álgidos y sensibles como 5G, infraestructura crítica o minerales estratégicos. He aquí los dilemas y desafíos por delante.

El caso de Brasil con 5G es un claro ejemplo. El gobierno de Bolsonaro manifestó públicamente en 2019 –en el marco de un fuerte vínculo político/interpersonal con Donald Trump– que el gigante sudamericano no aceptaría la tecnología china en las licitaciones para la red de 5G. Además de Beijing, el acoplamiento con la postura de la Casa Blanca generó malestar entre las principales telefónicas del mercado brasileño, dado que muchas de ellas contaban con equipos de Huawei en la red 4G, con lo que un cambio tecnológico era muy costoso. Por su parte, China en todo el proceso previo a las licitaciones aplicó una serie de medidas que afectaron seriamente los intereses brasileños, desde el cierre de las importaciones de carne hasta el retaceo al envío de reactivos para la elaboración de la vacuna Sinovac en los laboratorios de San Pablo.

Los fuertes intereses de Brasil con China y de las telcos con Huawei hicieron imposible excluir a la firma china. Motivo por el cual, en las primeras licitaciones no existió ninguna ex-

clusión. Para dejar conforme a las presiones de Washington, Brasilia estableció que en la red gubernamental de 5G ninguna empresa china pudiese participar. La “solución brasileña” al complejo juego geopolítico y geoeconómico de la tecnología 5G grafican lo expresado en este apartado.

El tablero nacional. Doble dependencia económica/financiera

Al condicionante subregional explicitado en el apartado anterior, Argentina suma otra particularidad que no es un problema regional –podríamos sumar solo a Ecuador en esa categoría– que complejiza sus márgenes de maniobra internacional. Los crónicos desequilibrios macroeconómicos que experimenta el país desde la segunda década del siglo XXI han acelerado la vulnerabilidad externa del país. Salvo el breve lapso 2016-2018, Argentina estuvo fuera de los mercados privados de capitales necesitando de otras fuentes de financiamiento externo para afrontar el recurrente déficit fiscal y de Balanza de Pagos.

Así, además de recurrir a las fuentes con epicentro occidental (Club de París, Banco Mundial, BID, y en particular el FMI) los distintos gobiernos han explorado fuentes alternativas en el marco de la consolidación de nuevos acreedores internacionales, especialmente de China.

En 2021 comenzó una difícil negociación con el FMI para postergar los vencimientos del pago correspondiente al acuerdo por los 44 mil millones de dólares tomados en 2018, la cual finalizó con un acuerdo en enero de 2022. Es sabido que el Departamento del Tesoro de EE.UU. tiene una voz clave y

decisiva en este tema (es el mayor accionista del organismo multilateral y el único con poder de veto). Por otro lado, en julio de 2020 –en un contexto de corrida cambiaria– los Bancos Centrales de Argentina y China renovaron y ampliaron un Swap de monedas (18 mil millones) que representó en ese momento el 42% de las Reservas Internacionales del país sudamericano. En ambas mesas negociadoras el rol que ocupa la otra potencia está presente y no pasa desapercibido para las partes, imponiendo un complejo juego de equilibrio.

La necesidad de financiamiento fue central en el polémico viaje del presidente Alberto Fernández a China y a Rusia en febrero de 2022. Argentina necesitaba una nueva ampliación y posible utilización del Swap chino y apostaba a que Moscú cediese la ampliación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI. Solo dos presidentes de la región (Argentina y Ecuador) estuvieron presentes en la inauguración de los JJ.OO. de invierno en China, en medio del boicot político de Estados Unidos y gran parte de occidente. La invasión de Rusia a Ucrania derrumbó ambas cartas financieras.

Tres aspectos deben señalarse en relación a China como acreedor internacional, poco considerado en la discusión política argentina. En primer lugar, el gigante asiático ha mudado su forma de desplegar recursos financieros en el exterior. Los casos de Venezuela y Pakistán (dificultad de lograr el retorno de los préstamos) implicaron por un lado que el financiamiento de los actores estatales (China Development Bank y The Export-Import Bank of China) hayan comenzado a contemplar el riesgo político y que comiencen a utilizar prác-

ticas típicas de cualquier acreedor como son las cláusulas de confidencialidad y los denominados Cross default.⁴

Segundo, el financiamiento desde China no puede pensarse como alternativo a los mecanismos del orden internacional liberal sino complementarios. Las declaraciones públicas del presidente argentino Alberto Fernández de que China era el actor que más presionaba para que se cierre la renegociación con el FMI son un claro ejemplo. Un paraguas con el organismo multilateral es importante para cualquier actor que tiene importantes intereses económicos desplegados, dado el horizonte de previsibilidad y en particular sobre el clima de negocios.

Por último, el tema de las condicionalidades. China como acreedor internacional no intenta condicionar el funcionamiento de la macroeconomía. Este dato para la política argentina resulta auspiciante dada la traumática historia en la materia. Sin embargo, en las relaciones internacionales “no hay almuerzos gratis”. La vinculación de cuestiones es una práctica recurrente en donde se busca condicionar aspectos micro. Un ejemplo muy claro es la pérdida de capacidad negociadora en la cuestión nuclear (Atucha III) en el marco de la mayor dependencia financiera con China.

Para finalizar el apartado, es dable destacar que, en materia financiera, independientemente de la importancia de la “carta china”, la centralidad del juego sigue estando en Washington. Como quedó demostrado en el 2022, a pesar de la firma del memorándum de entendimiento (MoU) para ingresar a la

4 Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B., & Trebesch, C. (2021). How China lends: A rare look into 100 debt contracts with foreign governments. Working Paper Series WP21-7, Peterson Institute for International Economics.

Belt Road Initiative y ser miembros del Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones (AIIB), a la hora de buscar financiamiento de organismos multilaterales para fortalecer las reservas internacionales, el 75% de los fondos proyectados debían negociarse en EE.UU.

Conclusiones y recomendaciones de acción

El análisis realizado muestra la complejidad del tablero internacional para la inserción internacional de la Argentina. En los últimos años desde la academia se han elaborado distintos conceptos que intentan servir como guía para la acción de las políticas exteriores latinoamericanas. El *No Alineamiento Activo* (Jorge Heine y otros⁵), la *Equidistancia* (Tokatlian⁶) y el *Compromiso Selectivo* (Battaleme⁷) son algunos ejemplos. Más allá de algunos contrapuntos hay un núcleo de coincidencias básicas y tácitas: a) dados los intereses yuxtapuestos y las características propias del orden internacional, no hay lugar para acoplamiento rígidos con ninguna de las superpotencias; b) hay que pensar el poder desde la autonomía, es decir, la capacidad de resistir presiones externas, más que desde la influencia, la capacidad de cambiar y moldear resultados so-

5 Fortín, C., Heine, J., y Ominami, C. (2020). Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fria. *Foreign Affairs: Latinoamérica*, 20(3), p. 15.

6 Tokatlián, J. G. (2021, 3 de junio). La diplomacia de equidistancia. Clarín. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-equidistancia-propuesta-estrategica_0_hR6B7SCu3.html

7 Battaleme, J (2021, 27 de junio). El “compromiso selectivo” como espacio de acción en política exterior. Clarín. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/compromiso-selectivo-espacio-accion-politica-exterior_0_FY8zl9Zyr.html

bre terceros; c) la variable sistémica es central para aumentar los márgenes de maniobra externos.

En ese trabajo reflexivo desde el mundo académico/intelectual, con Nicolás Creus pensamos tres estrategias⁸ concretas y simultáneas que sirvan para operacionalizar el aporte conceptual y den una hoja de ruta al accionar externo de largo plazo, teniendo en cuenta las particularidades del caso argentino. A saber: *neighborhood strategy* (estrategia de vecindad); *hedging strategy* (estrategia de cobertura); *shock-absorbers strategy* (estrategia de amortiguadores).

La primera se enfoca en la coordinación, su alcance es regional y es el fruto de la suma de voluntades políticas individuales. Sin la unidad colectiva, se acrecientan tanto la irrelevancia sistémica de América Latina (menor peso en el mundo) como la capacidad de Washington y Beijing de ejercer influencia, el famoso “divide y reinarás”.

Más allá del punto de vista económico y comercial, las fuerzas centrífugas en el Mercosur son una amenaza desde el punto de vista geopolítico para la Argentina. Mientras Paraguay gira hacia un acoplamiento con Washington y reconoce diplomáticamente a Taiwán, Uruguay está en conversaciones para firmar un tratado de libre comercio con China. Por su parte, el agravamiento de la defeción del liderazgo regional brasileño es de suma preocupación. La incapacidad de Argentina de coordinar con Brasil el ingreso a BRI (Iniciativa de la Franja

8 Actis, E. y Creus, N. (2021). La competencia EE.UU.-China y su impacto en América Latina en el mundo post pandemia. En Fontín, C.; Heine, J.; Ominami, C. (comps.), *El No Alineamiento Activo Y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.

y la Ruta) y los desacuerdos para votar conjuntamente por las presidencias del BID y la CAF son claros ejemplos de lo dicho.

A su vez, es fundamental profundizar la cooperación en materia de defensa y seguridad entre Argentina, Brasil y Chile (el ABC). Las sociedades estratégicas o los enclaves de cooperación son pequeños pasos necesarios para poder aislar potenciales divergencias y promover la cooperación en defensa, la producción industrial de equipamiento, la protección de recursos naturales, el control de espacios terrestre, marítimo, aéreo y ciberespacial, la regulación de tecnologías disruptivas y asuntos de seguridad digital, la participación en proyectos productivos conjuntos en áreas estratégicas, la negociación conjunta en asuntos de transferencia tecnológica y financiamiento internacional, y la concertación política para facilitar la resolución pacífica de crisis regionales, entre otros.

Es fundamental profundizar la cooperación en materia de defensa y seguridad entre Argentina, Brasil y Chile

La segunda estrategia se enfoca en la interacción con las potencias y ha sido expuesta por el académico chino Yan Xuetong. Cada país tendrá que saber acercarse pragmáticamente a Washington y Beijing en áreas y agendas específicas intentando no ser atraído por uno de los polos ni ser amenazado por el otro. No habrá un *trade off* (compensaciones) único ni homogéneo para todas las naciones. En ese marco, como bien señaló Mariano Turzi, la equidistancia es una solución geométrica a un problema geopolítico.

Quedarse equidistante en temas álgidos y ajenos (Taiwán) pero moverse sigilosa e inteligentemente hacia las potencias

en temas funcionales a los intereses nacionales (financiamiento, inversiones, cooperación técnica, por ejemplo). Articulación de intereses, poder relativo y pericia política serán aspectos claves para el éxito de este enfoque. Todos los países son más o menos sensibles en su interacción con las potencias pero, mientras algunos lograrán revertir los efectos adversos de la bipolaridad mediante el ajuste de sus políticas, otros quedarán presos y caerán en la trampa de la vulnerabilidad (seguirán experimentando costos), producto de no comprender la dinámica de la rivalidad sino-estadounidense.

En este punto, el posible ingreso de Argentina al BRICS es contrario a esta estrategia. Ingresar al BRICS implica formalizar compromisos institucionales innecesarios, que pueden entrañar contradicciones difíciles de salvar en un contexto de mayor rigidez en los esquemas de alianzas. Está claro que es un ruido innecesario en la importante y frondosa agenda que hoy tiene Argentina con EE.UU. en pos de recomponer sus vínculos con la comunidad financiera internacional. Solicitar el ingreso al BRICS parece ser hoy tan contraproducente como pretender formar parte de un G-7 ampliado. En materia de inversiones y flujos financieros, Argentina adhirió a principios de este año a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) y forma parte del Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones (AIIB), ambos proyectos impulsados por la diplomacia china. En tal sentido, si lo que se busca con el movimiento es reforzar la dimensión económica, BRICS no parece ser el espacio para tal objetivo, en tanto que si la intención pasa por apuntalar la dimensión financiera, sumarse al BRICS como miembro pleno es innecesario, bastaría solo con sumarse al Banco de los BRICS –NDB– (Uruguay se sumó). Esto implicaría natural-

mente una menor exposición política, algo recomendable en un contexto de transición e incertidumbre global.

La tercera estrategia se enfoca en el plano nacional y abarca al conjunto de las políticas públicas y a las sociedades. Antes que cualquier pretensión de desarrollar una “Gran Estrategia” en el plano internacional, los países de la región deberán primero tener la casa en orden, resolver sus desequilibrios internos y salir del estado de emergencia permanente en el que se encuentran desde hace años. Se trata de desarrollar amortiguadores endógenos ante las presiones externas, clave para aumentar los márgenes de acción. En esta dirección, por un lado es preciso desarrollar una infraestructura institucional que asegure estabilidad política y permita canalizar y gestionar adecuadamente los conflictos político-sociales. Por otro lado, es necesario preservar equilibrios macroeconómicos que permitan mantener el acceso al crédito y brinden espacio monetario y fiscal suficiente para la implementación de políticas de contingencia frente a situaciones de crisis. Negociar en emergencia nunca es bueno, menos aún en un contexto internacional de competencia y pugnacidad global.

En el ámbito de gestión de la política exterior, tres aspectos deben tenerse en cuenta. El primero es la necesidad de coordinar acciones entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. La política exterior hace tiempo ha dejado de ser un reducto exclusivo y aislado de las Cancillerías⁹. En función de la complejidad temática y de la multiplicidad de actores estatales y no estatales y movimientos sociales que participan

9 Actis, E., y Malacalza, B. (2021). Diez máximas de la política exterior argentina para el siglo XXI. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1 (1), Dic. 2020-Jul. 2021, pp. 182-196.

de los procesos de innovación territorial local, la política exterior es cada vez más multiactoral, multinivel y social. Hoy, por ejemplo, son los gobiernos provinciales los que inician las negociaciones de acuerdos estratégicos de financiamiento y de inversiones con China que luego se cristalizan en cumbres entre los presidentes. Para revertir la debilitada integración regional, maximizar las fuentes de financiamiento en infraestructura y robustecer los encadenamientos internacionales de las economías regionales, es imprescindible una estrategia de coordinación del estado nacional, conjuntamente con las provincias y los municipios, que aproveche las oportunidades pero que también mejore la sintonía fina para robustecer las capacidades de negociación. Un acuerdo de una provincia con un actor externo en litio o en infraestructura portuaria (para dar un ejemplo) tiene implicancias en el tablero externo nacional.

El segundo es evitar la duplicidad y la fragmentación decisional en el proceso decisorio de la política exterior en el marco de heterogéneas coaliciones de gobierno, característica del sistema político argentino. Enclaves burocráticos que sean cooptados por las facciones de la coalición y que tengan el control de una agenda o un vínculo externo. Más que nunca los tableros están interconectados y es necesario una lectura integral del accionar externo.

En tercero y último, revalorizar el rol de la buena diplomacia como medio para alcanzar los objetivos de la política exterior. La mesura, evitar sobreactuaciones, una precisa y fina retórica son todos aspectos fundamentales para navegar las aguas turbulentas de la actual política internacional. Como señaló Andrés Malamud, es urgente evitar una “diplomacia inverti-

da” en relación a embajadores y otros agentes “al servicio del exterior”.

Por último, la estrategia de amortiguadores debe contemplar la estabilidad macroeconómica no solo como un requisito económico sino también para la política exterior. Hay un dicho popular que señala que “no hay que poner el carro delante de los caballos”. Los caballos para lograr plasmar y consolidar una estrategia exterior autónoma en tiempos turbulentos son la estabilidad macroeconómica y una senda sostenida de crecimiento, algo de lo que la Argentina careció durante toda la segunda década del siglo XXI. Con cuatro recesiones en diez años, dos reestructuraciones de deuda soberana, litigios en tribunales y jurisdicciones internacionales, la pérdida galopante del valor de la moneda, la emisión monetaria y la emisión de deuda como formas para financiar el déficit fiscal y de cuenta corriente, cualquier estrategia pensada para el entorno internacional se desvanece, aunque sea robusta y consensuada entre las fuerzas políticas. Las crisis económicas recurrentes que enfrenta el país son un talón de Aquiles que debilitan el poder de negociación y obligan a los gobiernos a enfocarse exclusivamente en los temas coyunturales y domésticos.

En definitiva, el devenir de la inserción internacional de la Argentina en la convulsionada tercera década del siglo XXI dependerá en gran parte de cómo juegue este complejo y delicado juego. La política exterior argentina no solo deberá, como bien nos recuerda el diplomático brasileño Celso Lafer “traducir necesidades internas en oportunidades externas”, sino que además, y paralelamente, tendrá la tarea mayúscula de revertir la debilidad interna ante las amenazas externas.

Sobre el autor

Esteban Actis es Doctor en Relaciones Internacionales. Actualmente se desempeña como docente e investigador en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario. Fue becario doctoral y posdoctoral del CONICET. Es miembro del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos del CARI. Además, es coautor del libro “La Disputa por el poder global”, publicado en 2021.

Sobre el CARI

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales es un prestigioso *think tank* de política exterior de la Argentina. Fue creado para estimular el estudio y debate de los problemas internacionales desde un enfoque nacional, analizar los aspectos políticos, económicos, culturales y sociales de las relaciones internacionales y ofrecer su tribuna a figuras representativas, del país y del extranjero.

Sobre la Fundación

El Centro de Pensamiento Estratégico es un *think tank* argentino de nueva generación. Buscamos innovar en nuestro enfoque y forma de trabajo, impulsando transformaciones a largo plazo que calen profundo en la sociedad para promover un verdadero desarrollo, con el fin de construir juntos un país para todos.



CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES



Centro de Pensamiento
Estratégico