

# Las grandes cuestiones de la Política Exterior Argentina.

Hekimian Leonardo.

Cita:

Hekimian Leonardo (2010). *Las grandes cuestiones de la Política Exterior Argentina. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/102>

**LAS GRANDES CUESTIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR**  
**ARGENTINA: EL MODELO DE INSERCIÓN EN EL MUNDO**

Autor: **Leonardo Pablo HEKIMIAN**

**Universidad Católica Argentina**

**hekimianl@yahoo.com.ar**

**"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."**

# **LAS GRANDES CUESTIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL MODELO DE INSERCIÓN EN EL MUNDO**

## **RESUMEN**

Esta ponencia ha sido inscripta en el Área Temática de Elaboración y formulación de políticas públicas, porque su propósito central consiste en proponer herramientas de análisis y diseño de una responsabilidad clave del Estado. A lo largo de su historia, la Argentina ha buscado su modelo de inserción en el mundo con distintos esquemas políticos y económicos. Este trabajo busca dar pautas para entender la ontología de la cuestión, proponer una metodología objetiva para su definición y analizar los elementos de la actualidad que nos dan una pauta del modelo vigente. Para ello, se recorren “definiciones maestras” como las de intereses nacionales, objetivos estratégicos, factores condicionantes y grandes cuestiones de la política exterior argentina. Se enuncia los presupuestos para la definición de un modelo de inserción viable, los lineamientos estratégicos de la política exterior actual y un esbozo a modo de estrategia prospectiva.

## **LAS GRANDES CUESTIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: EL MODELO DE INSERCIÓN EN EL MUNDO**

### **I. Planteamiento teórico de la cuestión**

#### ***Introducción***

A lo largo de su historia, la Argentina –su clase dirigente, sus intelectuales, su pueblo– se ha planteado reiteradamente cuál es su ubicación en el Mundo; vale decir, cómo debe insertarse en la comunidad de naciones. Se trata de una suerte de cuestión metafísica para una nación, que debe responderse a partir de un acuerdo profundo de sus partes integrantes sobre cuál es su identidad internacional.

La política exterior nacional ha buscado su modelo de inserción en el mundo con distintos esquemas políticos y económicos. Claro está que en la Argentina no se ha dado una continuidad en referencia a este asunto ni a muchos otras cuestiones fundamentales, más aún en el campo de las relaciones internacionales, aunque ciertamente ha habido tendencias definidas por periodos más o menos prolongados.

Las reflexiones surgidas en los últimos meses a propósito de la celebración del Bicentenario de la Revolución de Mayo de 1810, han incluido también esta cuestión, usualmente en tono de asignatura pendiente. Como muestra, basta citar un comentario editorial de la Revista Criterio justamente titulado “La Argentina en el mundo” y subtítulo “El país se debe un debate serio sobre el lugar en el mundo que pretende ocupar”. Allí se lee: “En el primer tercio del siglo XX nuestro país vivió entre la inercia de una pertenencia conveniente, aunque luego fuera muy discutida y hasta renegada, y la perplejidad ante su conclusión, durante la segunda guerra mundial. Las generaciones dirigentes de entonces no vieron con claridad los signos de los tiempos, y dejaron una pesada herencia que los sucesores tampoco resolvieron”.<sup>1</sup>

La indefinición argentina en esta materia suele contrastarse con los modelos de continuidad que brindan otras diplomacias, especialmente la brasileña. Por ejemplo, recordemos a Celso Lafer que en un opúsculo destinado justamente a plantear la ubicación brasileña en el mundo, parte de una reivindicación histórica de la diplomacia brasileña y fundamenta “la fuerza profunda, de larga duración”, determinante según su opinión en “la organización del espacio sudamericano como ambiente favorable a la paz y el desarrollo que ha sido, desde (el Barón de) Rio Branco, una constante de la política exterior brasileña y un componente fuerte de la identidad internacional de Brasil”.<sup>2</sup>

¿Por qué se ha registrado, por el contrario, tal volubilidad de nuestra política exterior y, por ende, del modo en que la Argentina pretendió ubicarse en el Mundo? ¿Qué llevo a sucesivas rupturas y cambios de tendencia? Algunos autores buscan explicación en las circunstancias

---

<sup>1</sup> Revista Criterio, N° 2359, mayo 2010, pág. 157.

<sup>2</sup> Lafer, Celso, “La identidad internacional de Brasil, FCE, Buenos Aires, junio 2002.

internacionales, en tanto otros son más proclives a analizar las causas internas, particularmente la inestabilidad institucional.<sup>3</sup> Este trabajo no descarta ni una ni otra etiología, mas busca dar al lector pautas de análisis objetivo para entender la ontología de la cuestión, proponer una metodología objetiva para la definición del referido modelo de inserción en el Mundo y analizar los elementos de la actualidad que nos dan una pauta del modelo vigente.

### *Definiciones maestras*

Dice Jorge Castro que la “inserción internacional son los canales de vinculación de un país o una región con el sistema mundial, sobre todo en lo que hace a inversiones, comercio y flujo de capitales. La política exterior, en cambio, es el sistema de alianzas y el orden de prioridades que un país establece en su acción externa. Siempre, por definición, hay más de una política exterior posible, pero sólo dentro de un determinado marco de inserción internacional. La política exterior que se realiza fuera de ese marco es una acción sin final, un no-objeto, una vía muerta”.<sup>4</sup>

Independientemente de la perspectiva economicista de esta definición, nos interesa rescatar la visión instrumental de la Política Exterior, definible como un plan conformado mediante una selección de medios y objetivos destinados a concretar ese modelo de inserción internacional en función de los intereses nacionales. Más precisamente, el modelo de inserción mundial surge de una visión de conjunto, sintética y compleja a la vez, que debe formar parte de la primera fase de una política exterior: su concepción, es decir, el plano de los grandes lineamientos y objetivos estratégicos de los cuales se derivarán el diseño y la ejecución de la planes, programas, proyectos y cada medida destinada a las relaciones externas del Estado.<sup>5</sup>

La política exterior, constituida por la proyección externa de los intereses nacionales identificados y asumidos por un país, conduce las maniobras de interacción con y en el mundo, en una compleja trama de asuntos, principalmente agrupables en los ámbitos político, económico y de la seguridad.

Decenas de definiciones de *interés nacional* pueblan la bibliografía política y estratégica. Por su sencillez y amplitud, tomamos para este trabajo la de Hartmann que dice que se trata de “aquello que los Estados procuran proteger o lograr frente a otros Estados”. Es decir, que ya vemos aquí que puede tratarse de algo a conservar o a obtener, no en el vacío, sino en la interacción con otros sujetos de la escena internacional, permitiéndonos ir más allá de los demás países para incluir otras formas de poder, no nacional-estatal precisamente.

---

<sup>3</sup> Para un análisis histórico de las tendencias y quiebres de la Política Exterior Argentina, ver: Paradiso, José, “Debates y trayectoria de la Política Exterior Argentina”, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

<sup>4</sup> Clarín, julio de 2009.

<sup>5</sup> En la utilización e interrelación de los conceptos de política exterior, intereses nacionales y factores condicionantes de la política exterior que se desarrollan en este artículo, efectuamos una elaboración propia a partir de las definiciones de Hartmann, Frederick, “Las relaciones internacionales”, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1986.

Hartmann efectúa a una clasificación entre intereses vitales y secundarios, siendo los primeros aquellos por los cuales un Estado está dispuesto a luchar, incluso yendo a la guerra. Todo lo demás sería secundario, aunque no obstante habría una concatenación que va de lo abstracto a lo particular, de lo más a lo menos relevante para la consecución de los vitales. Por nuestra parte, pensamos que es útil identificar una categoría de intereses *estratégicos*, contribuyentes en forma decisiva al logro o, la mayor de las veces, la conservación de los vitales, y de los cuales derivan todos los demás intereses que llamaremos *complementarios*. Nótese que los intereses estratégicos tienen una relación de medio a fin para los intereses vitales, pero constituyen un fin en sí mismo para toda política del Estado, por lo que bien podemos considerarlos también *objetivos estratégicos*.

Esta disquisición no es ociosa, porque pensamos que de ahí surge la materia prima de un “modelo” de inserción internacional, definible entonces como una selección de objetivos estratégicos relacionados con la interacción con el mundo, enmarcados en un conjunto de principios y valores que el país asume como propios. La última parte de esta definición apunta a dar un contexto ético a una visión de las relaciones internacionales que recoge la rigurosidad realista, pero dista de sus versiones cínicas o fatalistas.

Asimismo, los intereses estratégicos son claves para definir el tipo de relación entre dos Estados. Es decir, como dijimos siguiendo a Hartmann, un conflicto que involucre intereses vitales de dos Estados, puede llevarlos a la guerra. Mientras que es prácticamente inevitable que entre los países haya diferencias entre sus múltiples intereses complementarios, aún si se trata de dos “países amigos”. La categoría estratégica será la que más precisamente nos revele el estadio de una relación bilateral, que será predominantemente conflictiva si tienen intereses *contrarios* de este rango; mientras que estaremos hablando de países socios o aliados (políticos, económicos, militares) cuando sus intereses estratégicos son *comunes* o *compatibles*.<sup>6</sup>

### *¿Qué y por qué?*

A esta altura del análisis es lícito preguntar cuáles son esos objetivos estratégicos, de dónde surgen y quién los define. Nada obsta que, en el plano teórico, cualquier político, intelectual o ciudadano, se siente en una mesa de café y dibuje en un papel en blanco cómo quiere que su país se inserte en el Mundo. De hecho, experimentos más sofisticados pero esencialmente llevados adelante con la misma lógica voluntarista han generado políticas exteriores de laboratorio, a veces idealistas, a veces intuitivas, que en la mayoría de los casos terminaron fracasando por la falta de anclaje en un escenario internacional tan complejo como real.

Claro que el régimen político de un país tiene mucho que ver con la identificación de quienes tendrán a su cargo tales definiciones, más concentrado cuanto más autocrático, más pluralista cuanto más democrático. Pero no hay modelo que sobreviva en el mediano plazo si no reúne la

---

<sup>6</sup> Mientras que puede hablarse de un interés común entre dos o más Estados cuando se mancomunan para perseguir el mismo objetivo (por ejemplo, la apertura de un mercado protegido por barreras para-arancelarias), decimos que los intereses son compatibles cuando apuntan a objetos distintos, pero bajo ciertos parámetros que los afectan de manera análoga (por ejemplo, el típico *quid pro quo* diplomático que se registra cuando dos países se reconocen mutuamente sus respectivas reivindicaciones territoriales frente a un tercero).

doble condición de un consenso mínimo y de tomar en cuenta los factores objetivos que conforman la esencia de un Estado determinado.

Concentrémonos en los referidos factores a los que calificaremos como *condicionantes* de la política exterior. Partiendo nuevamente de Hartmann, este autor desarrolla el estudio de los *elementos del poder nacional*, a los que define como la fuerza o capacidad de que puede valerse un Estado para satisfacer sus intereses nacionales. Para él, estos elementos determinan los puntos fuertes y vulnerables de un país, así como tienen que ver con la forma en que cada Estado desarrolla ideas propias acerca de sus intereses.

En nuestra concepción, este marco teórico requiere una adaptación. En primer lugar, tomaremos cada factor como un conjunto de variables de un ámbito temático determinado que influyen en la política exterior de un Estado, prescindiendo en un principio de cualquier cálculo de fórmula de poder. En segundo lugar, tampoco suscribimos que tengan un carácter determinante, sino condicionante, dado la necesaria consideración que merecen elementos ajenos a las condiciones objetivas, tales como la voluntad humana y la imprevisibilidad de ciertos actos de la naturaleza.

Así, consideramos que pueden distinguirse los siguientes factores condicionantes de la política exterior, señalándose en cada caso algunas de sus variables más des tacadas:

<b>FACTORES</b>	<b>VARIABLES</b>
➤ <b>Geográfico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación (geografía política, económica y física)</li> <li>• Tamaño</li> <li>• Climatología y orografía</li> </ul>
➤ <b>Demográfico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad y estructura de la población</li> <li>• Datos cuantitativos (por ej. Densidad) y cualitativos (población urbana y rural)</li> <li>• Origen étnico</li> </ul>
➤ <b>Histórico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qué acontecimientos del pasado “marcaron” a esa sociedad (guerras, crisis políticas y económicas profundas, magnicidios, etc.)</li> <li>• ¿Ha habido “constantes” en la política exterior bajo análisis?</li> </ul>
➤ <b>Psico-sociológico-cultural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Características sociales de la población, tales como religión, origen, migraciones, alfabetización, etc.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué piensa la población, sobre todo de temas estratégicos, internacionales y de la defensa?</li> </ul>
➤ <b>Económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variables financieras: cuenta corriente y balanza de pagos; endeudamiento público; moneda y régimen cambiario.</li> <li>• Variables de la economía real: PBI (tamaño, tasa de crecimiento, distribución por sectores, ingreso per cápita), empleo, composición, interlocutores y resultado de su balanza comercial, etc.</li> </ul>
➤ <b>Científico-tecnológico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qué tecnologías de punta domina.</li> <li>• Cómo invierte en investigación científica y desarrollo tecnológico.</li> <li>• Con qué países ha suscripto convenios de cooperación académica y en qué rubros.</li> </ul>
➤ <b>Militar y de seguridad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tamaño y estructura de sus fuerzas armadas y de seguridad, así como su misión y funciones. Presupuesto de defensa y de seguridad.</li> <li>• Problemas de seguridad</li> <li>• Actitud ante los regímenes internacionales de desarme y no proliferación</li> </ul>
➤ <b>Político-institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen político (presidencialista, parlamentario, etc.)</li> <li>• Cultura política</li> <li>• Distribución territorial del poder</li> <li>• Partidos y fuerzas políticas; factores de poder y grupos de presión.</li> </ul>
➤ <b>Legal-administrativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura orgánica-funcional y régimen legal de aplicación de la política exterior.</li> </ul>
➤ <b>Entorno regional y mundial</b>	<p>En este punto, no se trata de poner bajo análisis todos los hechos de la política internacional que pudieran afectar a un país, sino de considerar en qué medida y de qué manera las principales tendencias y acontecimientos regionales y mundiales afectan su política exterior.</p>

El análisis omnicomprendivo de estos factores no puede prescindir de dos enfoques complementarios para calibrar efectivamente su incidencia en la política exterior. Por un lado, se requiere tomar en cuenta su comparación con otros países; por el otro, deben correlacionarse entre sí para tener plena dimensión de su impacto. A modo de ejemplo, piénsese en cuán diferentes políticas exteriores han desarrollado países con similares constituciones políticas y regímenes legales, pero donde pesaron en forma diversa otros factores como el demográfico y el psico-socio-cultural.

Finalmente, una aclaración: política exterior y diplomacia no son sinónimos. No existe la primera sin la segunda, pero también debe entenderse que la una excede el campo de acción de la otra. Es decir, si entendemos que la diplomacia es el método para establecer, mantener y estrechar las relaciones oficiales entre los estados, mediante negociaciones efectuadas por Jefes de Estado o de Gobierno, Ministros de Relaciones Exteriores y agentes Diplomáticos,<sup>7</sup> no dudaremos de su rol central para la gestión de los asuntos exteriores del Estado. Pero tampoco puede negarse que si la política exterior abarca toda proyección externa de los intereses nacionales, éstos pueden pertenecer a otros campos de gestión del Estado, allende los ámbitos diplomáticos. En este sentido, consideramos de particular relevancia la Política Económica y la Política de Defensa, cuyos objetos están necesariamente ligados al exterior. La comprensión y admisión de esta situación compleja pero inevitable ayuda a una mejor gestión interorgánica de la política exterior, donde las Cancillerías juegan un rol central de coordinación, pero no excluyente en cuanto a las relaciones externas de los ámbitos especializados del Estado.

### ***Las grandes cuestiones de la Política Exterior Argentina (PEA)***

Los conceptos hasta aquí descriptos constituyen la arquitectura teórica que nos permitirá construir o identificar el modelo de inserción de un país en el mundo. Más aún, veremos que en ese modelo de inserción se encuentran los títulos de los capítulos que conforman las grandes cuestiones de una política exterior. Es decir, aquella problemática permanente –o al menos persistente en el mediano plazo y hasta el largo plazo previsible-, a la que cualquier gobierno deberá hacer frente independientemente de su manifiesto político.

Entrando ya en el análisis del caso argentino, consideramos grandes cuestiones de la PEA a las siguientes:

- 1) el modelo de inserción en el mundo que, como vimos hasta aquí, es la piedra angular para definir toda otra cuestión de las relaciones externas de un Estado.
- 2) las relaciones económicas internacionales de la Argentina
- 3) la participación en el sistema de seguridad internacional

---

<sup>7</sup> Interesante definición provista por el “Glosario Diplomático” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, disponible en [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

- 4) la relación con América Latina, particularmente con Brasil, Chile y la actitud ante los procesos de integración.
- 5) la relación con los Estados Unidos de América.
- 6) La relación con actores y regiones claves del Mundo: la Unión Europea, Rusia, China, India, Japón, Australia, Sudáfrica, el Medio Oriente.
- 7) Los “círculos de pertenencia” del país, es decir, a qué organismos y agrupamientos internacionales pertenece, desde los que son de adscripción cuasi-automática como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, hasta los que integramos en función de intereses concretos, tales como el G-20, el Grupo Cairo o los regímenes de no proliferación.
- 8) La cuestión de las Islas Malvinas, objetivo histórico de rango constitucional.
- 9) La cuestión Antártica, que excede pero abarca esencialmente la dimensión internacional.
- 10) El rol y relevancia de la política exterior en el sistema político nacional.

Cada una de estas cuestiones abre una amplia gama de temas y subtemas para el estudio, reflexión y diseño de políticas. Pero, reiteramos, la primera de las referidas cuestiones contiene en sí misma a todas las demás, al componerse básicamente de la definición de los intereses estratégicos en torno a cada una de ellas.

### ***Presupuestos para la definición de un modelo de inserción viable para la República Argentina***

Un breve repaso nos recordará las respuestas más contundentes que los argentinos se han dado en el pasado. Basta señalar, entre otros, el europeísmo económico y cultural de la Generación del Ochenta; el principismo del primer Radicalismo que introdujo una nueva consideración de América Latina; la “Tercera Posición” y el latinoamericanismo justicialista: la “reinserción” en el mundo –primero política, luego económica– a partir de los ochenta, tras décadas en las que la inestabilidad institucional y la fractura interna hicieron sucumbir cualquier intento de política exterior coherente y transpartidaria. Son éstos los títulos detrás de los cuales se concibió, diseñó y ejecutó una política exterior que apuntaba a objetivos estratégicos definidos, más allá del juicio que cada observador pudiera efectuar de los intereses seleccionados.

Por otro lado, es evidente que la inestabilidad política, institucional y económica interna supo afectar en gran medida la política internacional de nuestro país. Basta cotejar las oscilaciones nacionales en su relacionamiento exterior entre mediados de la década del cincuenta y los primeros años ochenta, para descubrir la profundidad con la que esa inestabilidad se trasladó a la definición del proyecto de inserción argentina en el mundo. La crisis de múltiples

dimensiones que vivió la Argentina a comienzos del siglo XXI constituyó un nuevo momento de incertidumbre para la consolidación de un modelo de inserción. Aún hoy, dicho modelo carece de la solidez que le daría un consenso interpartidario.

Sin embargo, si coincidimos que crisis es también oportunidad, entonces cabe pensar que, una vez más, el país debe plantearse y responderse qué lugar quiere ocupar en el universo del siglo XXI. Para ello, debe partirse de ciertos presupuestos básicos.

Primero, la Argentina no es ni será en el corto ni en el mediano plazo, una gran potencia. Dice Félix Peña que el dato de su marginalidad internacional relativa es esencial en cualquier análisis sobre el desarrollo argentino y su futura inserción en el mundo. Tiene en cuenta para ello al menos tres factores que permiten tener una clara apreciación de la real situación internacional de un país: a) el valor relativo y la situación geográfica en relación con las principales líneas de tensión en el plano estratégico-militar en el sistema internacional en un momento histórico determinado; b) la posición en la estratificación internacional que las principales potencias efectúan del resto del mundo, en términos de seguridad, de mercados y de valores, lo que determina el “grado de prescindibilidad” de un país para protagonistas significativos de la competencia por el poder mundial y c) la dotación relativa de recursos de poder –militares, tecnológicos, económicos y de recursos naturales valiosos, por ejemplo, alimentos o petróleo–, que determina las posibilidades de un país para influenciar acontecimientos; para incidir en la definición de reglas de juego que afectan la capacidad para negociar y competir en el mundo, o para responder con eficacia ante comportamientos de otros países que afecten sus intereses nacionales. De esta manera, concluye que al menos en cinco planos la Argentina ha sido un país de alta marginalidad relativa en el sistema internacional de las últimas décadas. Ellos son:

- Su valor estratégico y su distancia geográfica con respecto a los principales conflictos estratégico-militares de los últimos setenta años (Segunda Guerra Mundial; Guerra Fría; el mundo post-11 de septiembre 2001);
- Su baja importancia relativa en los flujos globales de comercio e inversión;
- Su distancia física y económica con respecto a los mercados de mayor dinamismo y poder de compra;
- Su capacidad para ofrecer bienes y servicios diferenciados de alto valor agregado intelectual, y
- Su débil incidencia –resultante de los anteriores planos y de su habilidad para enhebrar alianzas internacionales– en la definición de reglas de juego que condicionan el acceso a mercados y el desarrollo de la competencia económica mundial.<sup>8</sup>

Este autor esboza una solución a este problema de marginalidad relativa, cuando afirma que la alianza con Brasil y el Mercosur, se transformaron en la palanca para disminuir los efectos de

---

<sup>8</sup> Peña, Félix, “Reflexiones sobre la inserción internacional de la Argentina (2003)”, artículo elaborado para Cahiers des Ameriques Latines, París, marzo 2003. Roberto Russell también se refiere a la irrelevancia estratégica relativa de la Argentina, específicamente desde la perspectiva de los Estados Unidos, en “Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?”, artículo que forma parte de la compilación “Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza”, CARI-ABRA, Buenos Aires, 1997.

la marginalidad relativa del país, acrecentar su credibilidad internacional, y aprovechar las oportunidades de la globalización, mejorando su posición para atraer inversiones y para negociar con los Estados Unidos y con la Unión Europea.<sup>9</sup>

Segundo, no obstante, por su potencial humano, cultural, geográfico, económico y tecnológico, la Argentina tampoco merece quedar relegada a los márgenes de la historia. Cientos de datos, más la opinión de observadores externos relevantes como, para citar dos ejemplos, los ex presidentes de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, y Uruguay, Julio María Sanguinetti, dan cuenta del potencial argentino de crecimiento, desarrollo y liderazgo. El suscripto tuvo más de una experiencia propia en este sentido, cuando teniendo que representar al país en foros hemisféricos, aún en momentos de aguda crisis interna como los de 2001-2002, fue testigo de cómo las delegaciones de otros países hispanoamericanos acudían a los representantes de Argentina, en busca de una referencia certera para fijar posición en torno a los temas en debate.

Pero, tercero, la consolidación de cualquier aspiración legítima de participación en los círculos decisorios de los principales foros multilaterales o de liderazgo regional, requiere un grado de esfuerzo y responsabilidad en una dosis mayor a la que se ha brindado en las últimas décadas. Adosado a ello, debe entenderse que el mundo funciona conforme un complejo y a veces caótico juego de intereses nacionales y transnacionales, gubernamentales y sectoriales, que requieren una política exterior realista, no por ello divorciada de los valores esenciales de nuestro pueblo.

Teniendo en cuenta estos presupuestos, ¿existe hoy un proyecto de inserción internacional basado en pilares que reúnan el suficiente consenso? Veamos.

## **II. Lineamientos de Política Exterior Argentina actual**

Los lineamientos generales de la Política Exterior Argentina (PEA) actual han sido ideados en su parte sustancial a partir de 2004, aunque preservando en cierta medida aspectos las políticas establecidas en la década anterior. Pueden sintetizarse a partir de las declaraciones y documentos oficiales de la siguiente manera:<sup>10</sup>

1. Afianzar el **multilateralismo**, entendiendo que Argentina, como país intermedio, tiene mejores chances de hacer valer sus intereses en un contexto decisional plural, como puede ser por ejemplo el G-20. En el mismo sentido, mantener una PEA que tenga una **visión del mundo “multipolar”**, por lo que sin perjuicio de querer mantener una

---

<sup>9</sup> *Ibidem*. Otro autor que señala la trascendencia del cambio de relación estratégica con Brasil es Vicente Massot, en “Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral”, en: “Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI”, CARI-ABRA, Buenos Aires, 1998.

<sup>10</sup> Ver, por ejemplo, “Objetivos Estratégicos” de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, en: [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar). También, la Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto N° 1714/2009)

relación esencialmente positiva con Estados Unidos, se amplían los contactos con otras potencias, tales como la Unión Europea, China y Rusia.

2. Relacionado con lo anterior, en el ámbito de las **relaciones económicas internacionales**, procurar abrir nuevos mercados, atraer inversiones y mejorar las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales.

En términos estructurales, no se esperan grandes cambios en cuanto a la inserción económica de la Argentina en el mundo. Argentina no está en condiciones de convertirse rápidamente en un país súperindustrializado como los tigres asiáticos, por la falta de inversiones locales y extranjeras y el alto costo social que implicaría. Aunque depende demasiado de la exportación de productos agropecuarios con poco valor agregado, sus riquezas naturales, un relativo desarrollo industrial y el alto nivel de calificación educativa y laboral de su población en promedio, la mantiene como un país importante en el ámbito regional, con perspectivas de desarrollo a largo plazo si su clase dirigente política y económica alcanza acuerdos fundamentales.

3. Mantener una **postura estratégica defensiva y cooperativa**. El cambio más significativo operado en los últimos 25 años en la postura estratégica argentina y, por ende, en la Política Exterior y en materia de defensa y seguridad internacional, viene dado por el reemplazo de una concepción geopolítica que percibía un entorno vecinal conflictivo, sobre todo en cuanto a la supervivencia de disputas territoriales o la sospecha de posturas expansionistas (Brasil y Chile), por una concepción política y estratégica netamente defensiva, que considera obsoletas esas prevenciones, y está dispuesta a aceptar nuevas formas de seguridad internacional compartida, en el marco mundial y regional. Dentro de este criterio se concibe a la seguridad internacional como un complemento necesario de la Defensa nacional. Así, se declara que para la Argentina, contribuir a la paz y la seguridad internacional es un objetivo estratégico. En el ámbito regional, la Argentina persigue el objetivo de contribuir al proceso de integración, en su dimensión de defensa cooperativa.
4. **Procurar una inserción en el Mundo a partir de la prioridad de las relaciones subregionales** (UNASUR y Comunidad Latinoamericana y del Caribe desde una perspectiva política y MERCOSUR ampliado en lo económico)

En efecto, entre los objetivos prioritarios de Política Exterior de Argentina, explícitamente definidos en documentos oficiales, se encuentran:

- Profundizar la **alianza estratégica con Brasil** en todos sus aspectos, como forma de fortalecer la base de inserción política y económica de nuestro país en el contexto internacional.
- Consolidar y vigorizar la **asociación estratégica con Chile y fortalecer la relación bilateral con los otros países limítrofes**, al mismo tiempo que tender al establecimiento de una **relación especial con México**.

Si bien puede aducirse que éstas son declaraciones políticas, se advierte en las mismas la primacía de lo regional, con especial dedicación a la relación con algunos países en particular.

Es cierto que esta vocación por la integración regional se ve limitada cuando se priorizan intereses sectoriales o locales frente a ella. Pero hay un lineamiento estratégico que prioriza la relación con Brasil respecto de cualquier otro país aunque, no obstante, Argentina apoya los emprendimientos como la CALC, que regeneren un **espacio común latinoamericano** que exceda una autolimitación de lo regional al terreno sudamericano.

5. Procurar que la PEA se destaque en la comunidad internacional por su **defensa de los derechos humanos** (incluyendo las cuestiones ambientales) y la promoción de las organizaciones internacionales dedicadas al tema (como la Corte Penal Internacional, por ejemplo).

### **III. A modo de estrategia prospectiva**

Finalmente, a modo de ejercicio y propuesta para el debate, pensando en el largo plazo, he aquí un esbozo de modelo de inserción viable y, desde nuestra perspectiva, deseable:

<p>ESCENARIO FUTURABLE GENERAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Potencia con liderazgo (como país referente más que hegemón) regional latinoamericano.</li> <li>➤ País confiable y considerado en los círculos decisorios de los foros multilaterales relevantes.</li> </ul>
<p>INSERCIÓN POLÍTICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Formar parte de la familia de países con gobernabilidad democrática</li> <li>➤ Prioridad de la inserción regional, pero manteniendo una relación estratégica relevante con actores internacionales claves, tales como: Estados Unidos, Unión Europea, Rusia, China, India, Japón, Australia y Sudáfrica.</li> <li>➤ Presencia proactiva en ámbitos multilaterales, tanto generales (sistema de Naciones Unidas) como especiales (G-20 o agrupamiento similar que lo suceda)</li> <li>➤ Alcanzar un status de fortaleza política, económica y diplomática que permita abrir una instancia de negociación conducente a la recuperación de la soberanía efectiva sobre las Islas Malvinas y la preservación de nuestros intereses en</li> </ul>

	el Atlántico Sur.
INSERCIÓN ECONOMICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proceso de definitiva inserción comercial y estabilidad financiera externa.</li> <li>➤ Capacidad de atraer y generar inversiones genuinas y productivas.</li> <li>➤ Mercosur ampliado o proceso de integración económica regional regenerado como vehículo de inserción internacional y desarrollo.</li> <li>➤ Objetivo estratégico de comercio exterior: abrir y sostener mercados, destrabando el acceso a mercados desarrollados para productos donde Argentina tiene ventajas competitivas.</li> </ul>
INSERCIÓN EN SEGURIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ País contribuyente al Sistema de Seguridad Internacional (operaciones de mantenimiento de la paz, regímenes de no proliferación y desarme), sin resentir capacidad de autodefensa y desarrollo tecnológico propio.</li> <li>➤ Fortalecimiento de los mecanismos de defensa cooperativa regional (Consejo de Defensa Sudamericano)</li> <li>➤ Cooperación en lucha contra narcotráfico y terrorismo, a través de las instituciones de aplicación de la ley, de conformidad con el marco legal propio vigente.</li> </ul>

### **Conclusiones**

La presente ponencia ha sido inscripta en el Área Temática de Elaboración y formulación de políticas públicas, antes que en el ámbito de Relaciones Internacionales, porque su propósito central no consiste en exponer contenidos, sino en proponer herramientas de análisis y diseño de una responsabilidad clave del Estado, como es la política exterior, y más precisamente la definición de un modelo de inserción en el mundo.

Hemos tratado de demostrar que este tipo de definiciones exceden el alcance de la necesaria pero insuficiente “voluntad política”. Requieren, creemos, un diagnóstico desprejuiciado del mundo y un análisis objetivo de las capacidades propias, en base a los descriptos factores condicionantes, de donde surgirán los intereses nacionales estratégicos, pasados por el tamiz del consenso intersectorial y transpartidario. Con ello, tendremos la materia prima del modelo de inserción en el mundo, que tiene que formar parte de los acuerdos fundamentales que aún nos debemos los argentinos. La alternativa es seguir buscando, cual adolescentes, nuestro

lugar en el universo. Superar esa etapa de incertidumbre constituye un desafío necesario, porque la claridad de nuestra identidad internacional es uno de pilares donde debe asentarse el proyecto de desarrollo nacional del tercer centenario.