
ARGENTINA Y RUSIA

ESTRUCTURA Y ACTUALIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Leonardo Pablo Hekimian

Profesor Protitular de Política Exterior Argentina (leoheki@gmail.com)

Universidad Católica Argentina
Av. Alicia Moreau de Justo 1500 (C1107AFB) Ciudad de Buenos Aires –
República Argentina

Recibido el 2 de septiembre de 2016

Resumen: *El presente artículo conlleva un doble propósito. Por un lado, introduce una descripción esquemática de los factores estructurales que condicionan tanto la definición de los objetivos estratégicos de la Política Exterior Argentina, más allá de la gestión que esté a cargo del gobierno, como el modelo de inserción en el mundo vigente para un momento histórico determinado. Por el otro, la asunción del Presidente Mauricio Macri en diciembre de 2015, discontinuando un periodo de doce años a cargo del mismo partido, amerita un análisis de los lineamientos que la nueva administración pretende implementar, en torno de las llamadas grandes cuestiones de la agenda de la Política Exterior Argentina, así como los desafíos, riesgos y perspectivas que se presentan para su ejecución.*

Palabras clave: *política exterior argentina, factores condicionantes, modelo de inserción en el mundo, gobierno de Macri*

STRUCTURE AND CONTEMPORARY STATE OF FOREIGN POLICY OF ARGENTINA

Leonardo P. Hekimian

Prof. of Foreign Policy of Argentina (leoheki@gmail.com)

Catholic University of Argentina
Av. Alicia Moreau de Justo 1500 (C1107AFB), Buenos Aires, Republic of
Argentina

Received on September 2, 2016

Leonardo Pablo Hekimian

Abstract: *This article carries a dual purpose. On one hand, it introduces a schematic description of the structural factors conditioning both the definition of the strategic objectives of the Argentine Foreign Policy, beyond the Administration in charge of government, as well as the insertion in the world model in force for a given historical moment. On the other, the inauguration of President Mauricio Macri in December 2015, breaking up a period of twelve years in charge of the same party, deserves a review of the guidelines that the new Administration intends to implement, around the so called big issues of the agenda of the Argentine Foreign Policy, as well as the challenges, risks and prospects for its implementation.*

Keywords: *Argentine foreign policy, conditioning factors, insertion in the world model, Macri government*

СТРУКТУРА И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ АРГЕНТИНЫ

Леонардо Пабло Хекимиан

*Профессор, специалист по внешней политике Аргентины
(leoheki@gmail.com)*

Католический университет Аргентины
Av. Alicia Moreau de Justo 1500 (C1107AFB) Ciudad de Buenos Aires –
República Argentina

Статья получена 2 сентября 2016 г.

Резюме: *Данная статья ставит двойную задачу. С одной стороны, в ней дается схематичное описание структурных факторов, обуславливающих как стратегические цели внешней политики Аргентины, выходящие за рамки функций правительства, так и модель включения страны в современную мировую систему отношений в определенный момент исторического развития. С другой стороны, в связи с приходом к власти президента Маурисио Макри в декабре 2015 г., что положило конец двенадцатилетнему периоду правления одной партии, в ней подвергаются специальному анализу внешнеполитические шаги новой администрации, а также вызовы, угрозы и перспективы на пути их реализации.*

Ключевые слова: *внешняя политика Аргентины, обуславливающие факторы, модель включения в мировую систему отношений, Правительство Макри*

I. Introducción

A lo largo de su historia, la Argentina –su clase dirigente, sus intelectuales, su pueblo– se ha planteado reiteradamente cuál es su modelo de inserción en el mundo. Las reflexiones surgidas a propósito de las celebraciones del Bicentenario de la Revolución de Mayo de 1810 y de la Declaración de Independencia de 1816, han incluido también esta cuestión, usualmente en tono de asignatura pendiente. Como muestra, en un editorial de la Revista Criterio justamente titulado “La Argentina en el mundo” y subtulado “El país se debe un debate serio sobre el lugar en el mundo que pretende ocupar”, 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”[1, p. 157].

La indefinición argentina suele contrastarse con la constancia que se percibe en países comparables, especialmente el Brasil. Al respecto, Celso Lafer, ex canciller brasileño, en un opúsculo donde justamente plantea la ubicación brasileña en el mundo, realza “la fuerza profunda, de larga duración”, que ha sido 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”[2]. La imagen argentina de la política exterior brasileña generalmente

convalida esta visión, si bien otros autores brasileños, menos involucrados en la gestión diplomática, no son tan contundentes.

¿Qué llevó a sucesivas rupturas y cambios de tendencia en el modo argentino de insertarse en el mundo? Algunos autores buscan explicación en las circunstancias internacionales, en tanto otros son más proclives a analizar las causas internas, particularmente la inestabilidad institucional [3]. En este artículo se busca señalar pautas de análisis objetivo para entender lo que ha sucedido y contar con una perspectiva más amplia del modelo vigente.

II. Los factores condicionantes de la Política Exterior Argentina (PEA)

No hay modelo de inserción en el mundo que sobreviva en el mediano plazo si la definición de los objetivos estratégicos que lo conforman no reúne la doble condición de un consenso mínimo entre dirigentes, con el consentimiento de las corrientes mayoritarias, y un análisis realista de los factores objetivos que conforman la esencia de un Estado y condicionan su política exterior [4]. Así, pueden distinguirse los siguientes factores condicionantes de la política exterior argentina y sus principales variables, incluyendo en su análisis la influencia del entorno regional y global:

1. Geográfico

“Mis hermanos Cardenales me han ido a buscar casi al fin del Mundo”. La frase espontánea del argentino Jorge Mario Bergoglio, ya Papa Francisco, apenas consagrado en marzo de 2013, demuestra la visión tradicional de la ubicación geográfica de la Argentina. Se trata de una posición excéntrica respecto de

un Mundo que desde la Antigüedad ha sido eurocéntrico (incluyendo la extensión imperial a América del Norte) en términos de poder político y económico, que solo recientemente parece estar extendiéndose al sudeste asiático.

No obstante esta distancia de los centros de poder tradicionales y nuevos, el país tiene ventajas comparativas en términos geográficos. Destacamos:

- Por su tamaño, constituye la octava extensión entre los países del Mundo
- Es un país “peninsular”, que comparte con Chile, Uruguay y el sur de Brasil el Cono Sur sudamericano bioceánico.
- Es bicontinental (América y Antártida)
- Cuenta con un extenso litoral marítimo (Atlántico Sur)
- Posee una amplia variedad orográfica y climatológica

2. Demográfico

- País “mediano” (43.9 millones de habitantes)[5].
- Casi 90% de población urbana; “macrocefalia” bonaerense: 40% se concentra en la ciudad de Buenos Aires (Capital Federal) y el Gran Buenos Aires.
- 5% extranjeros (mayoría latinoamericanos), aunque focos localizados que le dan mayor visibilidad (límitrofes y peruanos en Bs. As.; chilenos en Patagonia).
- La gran mayoría de la población descende de europeos, seguidos de los provenientes de países de Medio Oriente. En los últimos sesenta años, ingreso predominante de migración latinoamericana y recientemente del sudeste asiático. Escasa presencia de población autóctona precolonial.

3. *Socio-cultural*

Aunque hoy la mayoría de los habitantes son tercera o más generación de argentinos nativos, la sociedad argentina tiene las características propias de un país de inmigrantes. Está acostumbrada a la convivencia entre vecinos de diferente origen étnico, religioso y nacional. Las comunidades inmigrantes pueden sufrir cierto grado de discriminación de baja intensidad y postergación social, sobre todo en las primeras generaciones. Pero en general no se registran episodios de violencia étnica o conflictos sociales asociados al origen de un grupo. Es cierto que la comunidad judía de Argentina sufrió dos graves atentados (explosiones de la Embajada de Israel en 1992 y de una asociación mutual en 1994), pero hay suficiente evidencia de que fueron provocados por agentes extranjeros, en una extensión del conflicto de Medio Oriente a un país que en ese momento tenía una política exterior fuertemente alineada con Estados Unidos e Israel. La conexión local que tuvieron participó motivada por el beneficio económico esperado, más que por cualquier consideración política, étnica o religiosa.

Argentina es un país en desarrollo, con problemas pendientes de pobreza estructural, desigualdades evidentes y tasas de delito relativamente altas, con creciente penetración del narcotráfico. Pero, por otro lado, disfruta de una situación de paz, externa e interna, en un continente que, a su vez, se ha declarado “zona de paz libre de armas nucleares y otras de destrucción masiva”. No tiene hipótesis de conflicto militar con sus vecinos y ha renunciado explícitamente a recuperar por la fuerza las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, territorio usurpado por el Reino Unido que reivindica como propio desde 1833.

En este contexto, se percibe una “despreocupación estratégica”, y se advierte una cultura política parroquial que se traduce en un bajo interés y conocimiento en materia de Política Exterior y Relaciones Internacionales, tanto en la clase dirigente como en la población en general.

4. Histórico

Si el factor histórico apunta a la identificación de acontecimientos del pasado que “marcaron” a una sociedad, no pueden soslayarse en la Argentina hitos como el origen colonial español, la organización nacional a partir de la Constitución de 1853/1860, el impacto de sucesos internacionales de índole económica (crack y recesión de 1929-1930) y política (II Guerra Mundial), la irrupción del Justicialismo bajo el liderazgo de Juan Domingo Perón, la profunda inestabilidad política y económica que sufrió el país entre mediados de las décadas de 1950 y 1980, la Guerra de Malvinas (1982), el restablecimiento de las instituciones democráticas a partir 1983, y finalmente la crisis política, económica y social de 2001 con consecuencias que se extienden hasta hoy en día.

Jalonada por estos acontecimientos, en estos 200 años se advierte una **búsqueda recurrente de un modelo de inserción en el Mundo**, que puede sintetizarse en las siguientes etapas:

- 2a mitad s. XIX – 1945: Europeísmo y adscripción al Imperio Británico, con matices declinantes a partir de 1930.

- 1946-1955: Autonomismo con proyección regional.

- 1955-1983: Periodo de NO tendencia: inestabilidad política y económica interna transmitida a la PEA, alternándose gobiernos que ensayan variantes de la tendencia precedente, con otros que buscan reeditar el modelo de adscripción a una

potencia central, reemplazando al Reino Unido por Estados Unidos.

- 1984-1989: Intento de reinserción internacional haciendo hincapié en el paradigma democrático, de tendencia progresista, pero sin poder superar la marginalidad económica.

- 1989-2001: Se asumió un marco teórico de “realismo periférico”[6] que en busca de maximizar las oportunidades de atraer inversiones y abrir mercados, se propuso evitar conflictos con las principales potencias mundiales y asumió un alineamiento inédito con Estados Unidos. Paralelamente, con los países vecinos se planteó un “regionalismo abierto”, que promovía la integración económica con el objeto de atraer inversiones externas. Este modelo de PEA pasó de la ilusión de los primeros años de estar ingresando al “Primer Mundo”, a caer en el cuestionamiento general tras el colapso de 2001.

- 2002-2015: Se buscó superar el aislacionismo en que había caído el país con un modelo orientado por el multilateralismo y el regionalismo latinoamericano, aprovechando posiciones ganadas en el periodo anterior (pertenencia al G-20 por ej.). No obstante, las desavenencias crecientes con Estados Unidos hicieron que en los últimos años se priorizaran las relaciones con potencias alternativas (China y Rusia sobre todo) y países del llamado “Eje bolivariano” en el plano regional.

Paradójicamente, más allá de esta variabilidad evidente, varios autores como Puig (1974) [7] y Ferrari (1981) [8] han intentado identificar “constantes” de la PEA. En general se trata de paradigmas vigentes desde la organización nacional hasta mediados del siglo XX, tales como el Europeísmo, la oposición al liderazgo de Estados Unidos, el pacifismo, el juridicismo, etc. Como se ha reseñado, ya se registran más de siete décadas en que esas tendencias han sufrido más quiebras que continuidades.

5. *Económico*

La economía argentina es potencialmente rica, pero no ha superado aún la categoría de país en desarrollo. Entre sus características se destacan:

– Variedad y riqueza de recursos naturales (agropecuarios, minerales, energéticos).

– Industrialización irregular, con sectores de punta (agroindustria, petroquímica, etc.) y otros que sufren obsolescencia tecnológica y productiva, o se limitan al ensamblaje de componentes importados.

– Altos niveles de empleo informal (casi 40%) y comercio no registrado.

– Desbalance cualitativo del comercio exterior, con predominio de las exportaciones de *commodities* y manufacturas de bajo valor agregado y de las importaciones de bienes industriales. Al Mercosur (Brasil) y al sudeste asiático (China) van casi la mitad de las exportaciones, destacándose el caso del país vecino por ser destino de la mitad de las exportaciones industriales. También provienen de las mismas regiones la mitad de las importaciones.

En cuanto a las finanzas, han constituido durante buena parte de las últimas tres décadas “EL” tema central de la agenda externa. Sobre todo, el problema de la deuda pública con acreedores externos, sean organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, bancos multinacionales o particulares que adquirieron bonos argentinos. Con la parte de estos últimos que no aceptó una reestructuración de sus acreencias en 2005 o 2010 (los llamados “holdouts”), se generó la mayor controversia judicial en la que se vio envuelta el país, con consecuencias políticas internas y externas.

También son de interés para las definiciones de política exterior los crónicos bajos niveles de inversión (hoy apenas en 18% del PIB), que hacen necesaria la atracción de capitales externos, así como la cíclica inestabilidad cambiaria (dólar-dependencia).

6. Científico-tecnológico

Este factor es clave ya que Argentina exhibe un **mayor nivel de desarrollo tecnológico que económico**. Cuenta con capacidades en materia nuclear, satelital, cohetaría, agroquímica, informática, etc., que le han permitido celebrar convenios con agencias especializadas de países altamente desarrollados, así como participar de regímenes de control y regulación de transferencia de materiales sensibles, como el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG) o el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR).

No obstante, la escasa inversión pública y privada en investigación científica y las dificultades para alcanzar niveles de “madurez tecnológica” (desarrollo de prototipos y más aún producción en serie), generan una limitación importante para la plena explotación de esta capacidad.

7. Defensa y seguridad

- Capacidad militar reducida (personal y equipamiento) por entorno regional pacífico, improbabilidad de participación en conflictos extra-regionales, desinterés social en cuestiones militares.

- Rol actual de las Fuerzas Armadas (FFAA) centrado en misiones complementarias: asistencia ante desastres, Campaña Antártica, misiones de paz bajo mandato de ONU.

- País cooperante y activo en regímenes de no proliferación y desarme.
- Las FFAA no participan directamente en operaciones de seguridad transnacional (narcotráfico, terrorismo, piratería). Para estas acciones, Argentina cuenta con “Fuerzas de Seguridad” –FFSS- (Gendarmería, Prefectura Naval, Policía Aeroportuaria, Policía). Las FFAA dan “apoyo” (por ej., operan radares fronterizos), pero se advierten crecientes presiones externas e internas para un mayor involucramiento militar en operaciones de seguridad, especialmente contra el narcotráfico.

8. *Legal y administrativo*

- En la Constitución Nacional casi no hay disposiciones programáticas para PEA, más allá del compromiso de afianzar las relaciones de paz y comercio (art. 27). Pero el marco constitucional define los actores institucionales con poder de decisión en política exterior. De allí surgen tanto las prerrogativas presidenciales como el rol del Congreso en la aprobación de tratados internacionales y la designación de embajadores.
- Los tratados, que firma el Poder Ejecutivo y ratifica el Congreso, tienen jerarquía superior a las leyes internas; más aún, alcanzan jerarquía constitucional si versan sobre Derechos Humanos y se incorporan conforme un procedimiento especial.
- El Poder Ejecutivo (Presidente y ministros) también tiene amplias facultades para suscribir acuerdos ejecutivos internacionales.
- La Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto) cumple un rol central en la definición y ejecución de la PEA, pero existe una creciente participación de otros

Ministerios (Hacienda y Finanzas, Defensa, Seguridad, Secretaría de Asuntos Estratégicos).

9. Político

El sistema político argentino presenta características que inciden directamente en la gestión y la agenda de la PEA. Se destacan:

- Presidencialismo
- Escaso interés y conocimiento de la clase política sobre temas de relaciones internacionales y política exterior.
- La PEA no es tema de campaña, salvo que se convierta en un asunto de política doméstica (Ej. Memorándum con Irán, 2013)
- Carencia de Políticas de Estado, aunque con excepciones relevantes en las últimas décadas (Malvinas, Integración Latinoamericana, No Proliferación).

III. Lineamientos de la actual Política Exterior Argentina

Teniendo en cuenta estos factores condicionantes, surgen en la agenda de la PEA una serie de cuestiones a las que cualquier gobierno debe hacer frente independientemente de su manifiesto político. Nos referimos a:

- 1) el modelo de inserción en el mundo que es la piedra angular para definir toda otra cuestión de las relaciones externas;
- 2) las relaciones económicas internacionales, que siempre ocupan un lugar central en la agenda externa argentina;
- 3) el modo de participación en el sistema de seguridad internacional;
- 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 clave del Mundo: la Unión Europea y los principales países europeos, 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 la ONU y la OEA, hasta los que integra en función de intereses concretos, como el G-20.
- 8) la problemática del Atlántico Sur, incluyendo la causa Malvinas, objetivo histórico de rango constitucional, y la cuestión Antártica.

La Política Exterior concebida, diseñada y en ejecución por parte de la gestión del Presidente Macri en torno de estas cuestiones ha sido ideada como una expresión del *cambio* que fue el eje central de la campaña para las elecciones de 2015. No obstante, su análisis objetivo muestra que se han preservado aspectos esenciales de las políticas establecidas en la década anterior.

Sus principales lineamientos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Se plantea, una vez más, la “**reinserción en el Mundo**”. A partir de un diagnóstico negativo según el cual la gestión kirchnerista llevó al país al aislamiento, en realidad lo que se cuestiona es el alejamiento de potencias occidentales (Estados Unidos, Unión Europea) sobre todo en el último lustro. Citan como ejemplos destacados la relación estrecha con el gobierno chavista de Venezuela, o el Memorando con Irán para que una “comisión de la verdad” analice las acusaciones contra funcionarios iraníes por el atentado a la mutual judía en 1994. Las relaciones con grandes potencias como Rusia y China o la

cooperación horizontal con países africanos no son objetadas en sí, aunque se cuestiona que tal acercamiento se haya efectuado en desmedro de la relación con Washington, el balance costo-beneficio y la falta de transparencia de algunos contratos.

- En consecuencia, el objetivo central de Política Exterior es **establecer un modelo de inserción que permita obtener beneficios económicos traducibles en una mayor afluencia de inversiones, negocios y créditos**. El gobierno considera eso posible si se produce un reaceramiento a países desarrollados occidentales, básicamente Estados Unidos y los principales estados europeos, como Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España, sin descuidar potencias intermedias como Holanda (aprovechando la vinculación a través de la Reina Máxima, nacida en Argentina). Fuera de Europa y la propia región, una mejora de las relaciones con Japón, Israel y los países ricos del Golfo Pérsico forma parte de la misma estrategia.

- Correlativamente, las visitas de los presidentes o primeros ministros de países como Francia, Italia y sobre todo Estados Unidos en los primeros meses de gestión, son exhibidos como muestras de la “bienvenida” que el mundo desarrollado le da a una PEA renovada. El gobierno espera un incremento de las inversiones de empresas de esos países, sobre todo en obras públicas y explotación energética, que son sectores que quiere fomentar.

- Muchos funcionarios apelan a sus contactos empresarios para que se vinculen con sus pares extranjeros, mostrando “el nuevo clima de negocios” que hay en el país. La participación del presidente en el Foro de Davos apuntó a este objetivo de mostrarse “business-friendly”. Y este reaceramiento a las potencias occidentales se vio simbolizado con la presentación formal por parte del Ministro de Hacienda, en junio pasado, de

una carta de intención solicitando la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

- No obstante, se mantiene un perfil favorable al **multilateralismo**, entendiendo que Argentina, como país intermedio, puede hacer valer mejor sus intereses en un contexto decisional plural, como puede ser el G-20 en lo económico o la ONU en lo político. Correlativamente, la PEA se autodefine “**multipolar**”, sosteniendo que sin perjuicio de un vínculo esencialmente positivo con Estados Unidos, se mantengan buenas relaciones con otras potencias como China y Rusia, con las que se prioriza el relacionamiento económico.

- También hay una **redefinición de las relaciones regionales**. Se ha revaluado el rol de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como ámbitos de diálogo político más que como proyectos de integración efectiva. Para el proceso de integración, la intención es revitalizar un **Mercosur** renovado, más proclive al libre comercio inter-regional, comenzando por el acceso de Argentina como observador a la Alianza del Pacífico, y la reanudación de negociaciones con la Unión Europea, aunque no se vislumbre aún una fórmula de superación de las habituales posturas proteccionistas.

- **Brasil y Chile** recuperan atención por Venezuela, Bolivia y Ecuador, sin perjuicio de mantener con estos países vínculos en aspectos de interés como, por ejemplo, las adquisiciones de gas boliviano. El caso venezolano es más complicado porque Macri introdujo ya en la campaña electoral la preocupación por la situación democrática en ese país como un tema de diferenciación con la gestión anterior. Además,

también forma parte de la estrategia de acercamiento a Washington.

La relación con Brasil se considera estratégica pero se ha complicado por la compleja situación interna que viene afrontando el país vecino. ¿Este momento de debilidad brasileña podría ser una oportunidad para el reposicionamiento argentino como referente regional? Curiosamente, ciertas opiniones provenientes de círculos académicos y políticos estadounidenses van en ese sentido, [9] aunque en el gobierno argentino prevalecen los funcionarios que consideran necesario que se consolide la cooperación bilateral, para que el eje Buenos Aires-Brasilia dé impulso a la integración de toda la región, a fin de que “Latinoamérica en general y el Mercosur en particular sea el ámbito natural desde donde nos proyectaremos”[10].

- Un punto de la PEA reciente que se quiere preservar es que se destaque por su **defensa de los derechos humanos**. Es probable que se dé un giro a su orientación en casos puntuales (la situación en Venezuela, por ej.), pero seguirá siendo un elemento de “poder blando” de la PEA, incluso en combinación con otras facetas de las relaciones internacionales como la seguridad. La reciente oferta de participación en el plan de desminado colombiano, con una unidad militar de instrucción y monitoreo, va en esa dirección.

- En materia de **relaciones económicas**, el objetivo “urgente” consistió en solucionar la cuestión pendiente con los “holdouts”, a fin de normalizar la relación con el sistema financiero internacional y ordenar las variables internas. Solucionado en principio este problema, se busca atraer nuevas inversiones, pensando en un modelo exportador agroindustrial (“Queremos ser el supermercado del mundo”, ha dicho Macri).

- Manteniendo la **postura estratégica defensiva y cooperativa** que ha caracterizado a la Argentina en los últimos 30 años, la reactivación de la **contribución argentina a esquemas de seguridad internacional** aparece también como un instrumento de reinserción. Las principales modalidades serían:

- Nuevas operaciones de paz. Al compromiso de participar en Colombia, se podría sumar alguna de las operaciones actualmente desplegadas en África, donde el gobierno francés por ejemplo ha expresado su interés en el aporte argentino.

- Continuar con la participación proactiva en regímenes de desarme y no proliferación. Por ejemplo, Macri asistió a la Cumbre de Seguridad Nuclear (Washington DC 2016)

- Reactivación de la cooperación, particularmente con EEUU, en acciones contra el narcotráfico y eventualmente el terrorismo, en este último caso más indirectamente, por ejemplo en la interdicción de posibles agentes de financiamiento. La reciente declaración de la “Emergencia en Seguridad” y el *Operativo Fronteras* apuntan a darle a las FFSS y eventualmente a las FFAA una cobertura legal para interoperar con sus pares de países vecinos.

- Una cuestión que no es marginal en el caso argentino es la **relación con el Vaticano**. El gobierno no ha podido evitar que ciertos gestos del Papa Francisco hayan sido interpretados como críticos a la gestión de Macri. Por ello, ahora busca un acercamiento como parte de una política exterior que quiere exhibirse como **no conflictiva**.

- Finalmente, la **cuestión Malvinas**. Tanto en la Cancillería como en el Ministerio de Defensa se afirma que Malvinas se mantiene como una reivindicación histórica, pero que no debería entorpecer una buena relación general con los

británicos. En consecuencia, es probable que se retomen algunos de los arreglos e instancias que se habían establecido con los acuerdos de Madrid de 1989-1990, y que Argentina ha denunciado o dejado de lado en los últimos años aduciendo acciones unilaterales británicas.

- Respecto de la **ejecución de la política exterior**, nada hace pensar que el gobierno de Mauricio Macri se aparte de la tradición presidencialista. No obstante, se advierten inicialmente dos notas distintivas. Por un lado, la designación como Canciller de Susana Malcorra, ex Jefa de Gabinete del Secretario General de la ONU, y de diplomáticos de carrera en las principales secretarías del Ministerio de Relaciones Exteriores, muestra una intención de reprofesionalización del servicio exterior, nuevamente apuntando a diferenciarse de la gestión anterior. Por otro lado, se creó una Secretaría de Asuntos Estratégicos, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que viene actuando como un brazo de coordinación política de las áreas internacional, defensa, seguridad, etc.

IV. Desafíos y riesgos

Relevados los lineamientos centrales de la PEA actual, surgen una serie de interrogantes sobre sus perspectivas, a saber:

- ¿Cómo compatibilizar el manifestado interés en el multilateralismo y la visión multipolar con el reaceramiento a potencias occidentales, ante cuestiones internacionales específicas? Más concretamente, ¿qué postura se adoptará en caso de colisión de intereses entre EE.UU. y la Unión Europea, por un lado, y otros países de interés como Brasil, Rusia o China, por el otro?

- ¿Cómo evitar que el reordenamiento financiero externo genere un ajuste económico interno que disturbe la estabilidad social y genere complicaciones para la gobernabilidad?
- Al efectivizar el propósito de colaboración con la seguridad internacional, ¿cómo evitar verse involucrado en conflictos extra-regionales de bajo interés para la seguridad nacional? ¿Cómo cumplir con compromisos que pueden implicar modificaciones legales si no se logra consenso político interno (Congreso y opinión pública)?
- ¿Qué estrategia novedosa se prevé para continuar con la reivindicación de la soberanía sobre Malvinas y al mismo tiempo evitar que el tema sea “una piedra en el zapato” en la relación con el Reino Unido y eventualmente Estados Unidos?

VI. Conclusiones

Analizados los principales elementos estructurales y el estado presente de la política exterior nacional, nos atrevemos a esbozar algunas perspectivas con vistas al futuro previsible.

La Argentina no es ni será en el corto ni en el mediano plazo una gran potencia. Autores como Félix Peña [11] y Roberto Russell [12, pp. 149-179] han demostrado la escasa relevancia estratégica del país en las últimas décadas, teniendo en cuenta factores clave como:

- Su relativo valor estratégico y su distancia geográfica con respecto a los principales conflictos estratégico-militares;
- Su escasa participación en los flujos globales de comercio e inversión, salvo nichos muy puntuales como el mercado de la soja;
- Su poca capacidad para ofrecer bienes y servicios diferenciados de alto valor agregado, y

➤ Su débil incidencia –resultante de los anteriores planos y de su falta de habilidad para enhebrar alianzas– en la definición de reglas de juego que condicionan el desarrollo de la competencia económica mundial o las cuestiones clave de seguridad internacional.

No obstante, dado su potencial humano, cultural, geográfico, económico y tecnológico, la Argentina tampoco merece quedar relegada a los márgenes de la historia contemporánea. Cientos de datos, más la opinión de observadores externos relevantes, dan cuenta de las posibilidades de desarrollo y figuración internacional que tiene el país.

Pero la consolidación de cualquier aspiración legítima de participación en los círculos decisorios multilaterales o de liderazgo regional, requiere esfuerzo y responsabilidad dirigenal y colectiva que permitan establecer Políticas de Estado. Ello constituye un desafío que trasciende a la actual gestión, aunque debe comenzar a gestarse cuanto antes porque la afirmación de nuestra identidad internacional es uno de los pilares donde debe asentarse el proyecto de desarrollo nacional del tercer centenario.

Referencias References Bibliografía

1. *Revista Criterio*, Nº 2359, Artículo editorial. Buenos Aires, mayo 2010, p. 157.
2. Lafer, Celso. La identidad internacional de Brasil. Buenos Aires, FCE, 2002. – 152 p.
3. Para un análisis histórico de estas tendencias y quiebres, ver: Paradiso, José. Debates y trayectoria de la Política Exterior Argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, 212 p.; Russell, Roberto. La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la Política Exterior. En: Roberto Russell (ed.) ARGENTINA 1910-2010. Balance del siglo. Buenos Aires, Taurus, 2010, pp. 227-307.

4. Los conceptos de política exterior, intereses nacionales y factores condicionantes que se desarrollan en este artículo, surgen de una elaboración propia a partir de las definiciones de Hartmann, Frederick. *Las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1986. – 754 p.
5. Est. Julio 2016 – Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. Available at: www.countrymeters.info (accessed 03.08. 2016).
6. Escudé, Carlos. *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires, Planeta Política y Sociedad, 1992. – 292 p.
7. Puig, Juan Carlos. “La Política Exterior Argentina y sus tendencias profundas”. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Año I – N° 1, enero-abril/1975, pp. 7-21.
8. Ferrari, Gustavo. *Esquema de la Política Exterior Argentina*. Bs. As., EUDEBA, 1981. – 132 p.
9. Ver un antecedente de esta postura en: Friedman George, “The Next Decade”, *New York, Doubleday*, 2011, pp. 195-203.
10. Pompeo, Fulvio. “La política exterior que propone Macri”. *Clarín*. Buenos Aires, 2 de octubre de 2015.
11. Peña, Félix. Reflexiones sobre la inserción internacional de la Argentina en la perspectiva de su reciente crisis. Available at: www.felixpena.com.ar (solapa “Artículos y notas 2002”) (accessed 14.05.2016).
12. Russell, Roberto. Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro? pp. 149-179. En: *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires, CARI-ABRA, 1997. – 325 p.