

Una política exterior para la «jungla»

Argentina en el contexto internacional

Julieta Zelicovich

En un escenario global de profundas transformaciones, Argentina vuelve a definir su lugar en el mundo. Tras 40 años de democracia y en un contexto de cambio de gobierno, vuelve a estar en discusión la inserción internacional del país: su singularidad en el mundo, los consensos en la política exterior y los desafíos y opciones estratégicas que se presentan de acuerdo con las lecturas sobre el cambio en el sistema global.

La acumulación de cambios, transformaciones y *shocks* en el contexto internacional llevan a que la política exterior se desarrolle cada vez más en un marco de incertidumbre, antes que de certezas. La política exterior se configura en un escenario de «jungla» y no de «jardines»¹. ¿Cómo se posiciona Argentina frente a estos cambios externos? ¿Cuáles son los desafíos para su política exterior?

Tras 40 años de democracia, y considerando especialmente el reciente proceso electoral, este ensayo propone debatir la inserción internacional de Argentina: su singularidad en el mundo, los consensos

Julieta Zelicovich: es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Es investigadora adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y profesora en la UNR.

Palabras claves: cambio, integración, política exterior, Argentina.

1. Peter Katzenstein: *Uncertainty and its Discontents: Worldviews in World Politics*, Cambridge UP, Cambridge, 2022.

conseguidos y los desafíos y opciones estratégicas que se presentan a partir de cómo se aborda el cambio en el contexto internacional.

Argentina: un país singular

Argentina es un país singular en el contexto internacional. Inmerso en una profunda crisis de deuda externa, déficit comercial, alta inflación y extendidos niveles de pobreza en el plano doméstico, no es lo suficientemente pobre para ser considerado en el conjunto de los países en desarrollo que reciben asistencia en el sistema internacional, ni lo suficientemente rico y estable para ser un jugador en las grandes ligas. El Banco Mundial lo clasifica como

El Banco Mundial lo clasifica como una economía de ingreso mediano alto, junto con países como Brasil, Colombia, China, Indonesia, Sudáfrica y México

una economía de ingreso mediano alto, junto con países como Brasil, Colombia, China, Indonesia, Sudáfrica y México. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo coloca en el puesto 33 de los países con mayor relación de deuda pública sobre PIB y, a la vez, como uno de los principales deudores de la institución. A 2023, la deuda bruta argentina era equivalente a 88,4% del PIB².

Argentina comparte con los países del denominado Sur global el papel de *rule-taker* (tomador de reglas) antes que de *rule-maker* (hacedor de reglas)

en materia de gobernanza global. Lo aúnan con este conjunto de países la vulnerabilidad y la asimetría frente a quien moldea las reglas del sistema internacional y sus efectos distributivos. Como gran parte de América Latina, está expuesto, además, a la expansión de las redes internacionales de narcocriminalidad³. Inmerso en lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) llamó la «nueva década perdida», el devenir de su economía sigue dependiendo –mayormente– de la tasa internacional del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED, por sus siglas en inglés) y el precio de los *commodities*⁴.

En términos de geografía económica, sus principales socios comerciales son Brasil, Estados Unidos, China, la Unión Europea, Chile, la India y

2. Ministerio de Economía de la República Argentina: «Evolución de la deuda bruta. Octubre 2023», disponible en <www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/graficos-deuda/evolucion-de-la-deuda-bruta>.

3. Andrés Malamud y Esteban Actis: «América Latina, una impotencia emergente» en *La Nación*, 21/7/2020.

4. Asociación Latinoamericana de Integración: «Tendencias del comercio internacional de bienes. Abril-junio 2023», disponible en <www.aladi.org/sitioaladi/category/comercio-exterior-2/>.

Vietnam. Tiene la particularidad de tener una canasta exportadora de bajo valor agregado con los socios extrarregionales, pero con agregación de valor hacia los mercados de América Latina. Desde 1991 integra el Mercado Común del Sur (Mercosur) como principal proyecto de integración regional; aunque en muchas ocasiones, por vía de excepciones y procedimientos administrativos, ha terminado limitando los flujos comerciales con sus socios. Tiene pocos acuerdos de libre comercio, pero ha firmado muchos tratados bilaterales de inversión.

A la vez, Argentina comparte con las potencias emergentes un alto potencial de recursos estratégicos y tiene liderazgo en algunos nichos de la economía internacional y de la diplomacia. Destaca en alimentos, minerales, químicos, pero también en desarrollo satelital, biotecnología y servicios. De acuerdo con el estudio de complejidad económica de la Universidad de Harvard, el país tendría potencial para escalar en un mayor valor agregado y diversificación de sus exportaciones, en especial en la industria química y la de maquinaria industrial⁵.

Junto con países de renta media, Argentina integra foros con las principales economías del mundo y tiene amplias redes de cooperación internacional. Tiene una vocación multilateralista. Entre otros, es miembro del G-20 y del G-77+China. En 2022, se incorporó a la Iniciativa de la Franja y la Ruta y participó de la cumbre del G-7. De manera más reciente, destaca la invitación para que integre el BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) ampliado, junto con Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía e Irán.

La inserción internacional de Argentina se ha constituido, en síntesis, en un *mix* de *over-achiever* —un país que en algunas cuestiones tiene mayor influencia o un desempeño más exitoso de lo esperado⁶—, potencia media, y país periférico y en desarrollo.

Los cimientos de la política externa argentina

¿Por qué Argentina presenta esas dualidades en su inserción externa? No han sido solo la dotación de recursos y su evolución económica los que condujeron a este punto, sino que esto es también explicado por los logros —y omisiones— de la política exterior. En efecto, la singularidad y la ambigüedad de la política exterior argentina se asocian a una estrategia de inserción que ha sido, mayormente, errática y subordinada a los condicionantes

5. Harvard Kennedy School Growth LAB: «The Atlas of Economic Complexity. Argentina New Product Opportunities», 2023, disponible en <<https://atlas.cid.harvard.edu/countries/8/product-table>>.

6. Stephen Walt: «Over-Achievers and Under-Achievers» en *Foreign Policy*, 21/4/2009.

domésticos. Roberto Russell señala que desde hace mucho tiempo ha existido una tendencia a la refundación nacional y a la discusión de la reinserción externa. Como en el mito de Sísifo, «cada nuevo gobierno arribó a la Casa Rosada con la idea de la piedra al pie de la montaña», y así «todos los gobiernos asumieron proclamando que su misión internacional era ‘reinsertar a Argentina en el mundo’»⁷.

Argentina ha pendulado en sus políticas exteriores entre estrategias de inserción internacional más liberales, con foco en el eje atlántico y priorización de las metas económicas basadas en ventajas comparativas como guía del accionar externo, y estrategias de inserción internacional más autonomistas, orientadas hacia el Sur global, con una agenda multidimensional y de cooperación hacia la región. Las relaciones con EEUU, Europa, China, el Mercosur, Oriente Medio y el resto de América Latina han visto variar su prioridad, tono y tipo de agendas en razón de estos vaivenes. Estas variaciones han respondido a la volatilidad de la economía doméstica⁸ y, a la vez, han dado cuenta de carencias persistentes en materia de incorporación de actores del Poder Legislativo y de la sociedad civil y empresarial en el quehacer de la política exterior como política pública.

También se sedimentaron algunos consensos relevantes: la defensa del multilateralismo y de los derechos humanos como guía de la política exterior

En los 40 años de democracia, sin embargo, es preciso señalar que también se sedimentaron algunos consensos relevantes: la defensa del multilateralismo y de los derechos humanos como guía de la política exterior, la vocación hacia la integración regional mediante el Mercosur y el reclamo pacífico por la recuperación de la soberanía de las islas Malvinas. También existieron continuidades en áreas técnicas específicas, como el derecho internacional o la cuestión nuclear. Estos fueron pilares sostenidos a lo largo de los diferentes gobiernos –y a través de los cambios en el Palacio San Martín, sede de la Cancillería– de 1983 a esta parte.

7. R. Russell: *Argentina 1920-2010. Balance del siglo*, Taurus, Buenos Aires, 2010.

8. Un análisis de la vinculación entre modelos de desarrollo y estrategias de inserción internacional fue desarrollado en E. Actis, María Elena Lorenzini y J. Zelicovich: «Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación» en Anabella Busso: *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, UNR Editora, Rosario, 2016. Cabe notar que, en un estudio posterior, Valeria Arza y Wendy Brau demostraron que entre 1955 y 2018 hubo 16 cambios drásticos de orientación en la política económica; en promedio, cada dos años. V. Arza y W. Brau: «El péndulo en números: un análisis cuantitativo de los vaivenes de la política económica en Argentina entre 1955 y 2018» en *Desarrollo Económico* vol. 61 N° 233, 2021.

No resulta casual que haya sido en estas arenas, en las que existió continuidad, donde se alcanzaron logros notables que llevaron a ampliar la imagen internacional del país. Así, en los últimos años Argentina preside o ha presidido el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la x Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) de la ONU; el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN); y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Argentinos fueron electos en el Comité de Derechos del Niño, en la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, en la Organización Meteorológica Mundial y en el Tribunal Internacional del Derecho del Mar.

De jardines a jungla: crisis de globalización y *shocks* externos

Esta política exterior ha sido desarrollada mayormente en un escenario de certezas: la globalización económica que impulsaba el comercio y las finanzas mundiales, organismos internacionales multilaterales que conformaban las reglas del sistema internacional, la democracia como sistema de gobierno de pretensión universal, y derechos humanos y desarrollo como valores compartidos. Era un universo donde, mediante las enseñanzas y el estudio de acciones previas, podía predecirse lo esperable y legítimo en el accionar de los demás actores del sistema. Sin embargo, esto ha comenzado a cambiar. El sistema internacional ha entrado en una era signada por las crisis. Procesos de transformación de larga data se superponen con *shocks* sistémicos, que terminan generando fuertes disrupciones en el funcionamiento del orden internacional. Mucho se ha escrito sobre estos cambios en tiempos recientes: «policrisis»⁹, «interregno»¹⁰, «permacrisis»¹¹ y «fragmentación»¹² son algunas de las etiquetas utilizadas.

De manera sintética, las vertientes de cambio podrían resumirse en cuatro fuerzas: una, en el nivel sistémico y con énfasis en la distribución de poder global, centrada en la transición de poder y en la competencia entre EEUU y China y la reconfiguración del orden internacional; otra, que emerge

9. Adam Tooze: «Welcome to the World of the Polycrisis» en *Financial Times*, 28/10/2022.

10. Milan Babic: «Let's Talk about the Interregnum: Gramsci and the Crisis of the Liberal World Order» en *International Affairs* vol. 96 N° 3, 2020; José A. Sanahuja: «Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis» en *Nueva Sociedad* N° 302, 11-12/2022, disponible en <www.nuso.org>.

11. Neil Turnbull: «Permactrisis: What it Means and Why It's Word of the Year for 2022» en *The Conversation*, 11/11/2022.

12. Shekhar Aiyar et al.: «Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism», FMI, Staff Discussion Notes N° 2023/001.

desde la dimensión nacional, propia de cada Estado, a partir de la crisis de las democracias occidentales plasmada en la consolidación de opciones electorales de populismos de extrema derecha; una tercera, en la dimensión económica, con las transformaciones en el sistema productivo a partir de la industria 4.0 y sus efectos sobre las dinámicas de acumulación del ingreso, distribución y empleo; y una cuarta, desde la dimensión ambiental, movilizadora por el cambio climático y la incidencia creciente de catástrofes climáticas y sanitarias.

De los múltiples efectos que esto genera, es importante hacer énfasis en las narrativas. Con cada vez mayor claridad se evidencia un cambio en la dimensión de las narrativas de la política internacional, que da lugar a nuevos pensamientos respecto de los fundamentos del funcionamiento del sistema y de las conductas posibles. Una nueva narrativa implica cambiar la manera en que se toman decisiones y la forma en que los Estados cooperan¹³.

Como consecuencia de estos procesos, se ponen en cuestión las nociones relativas a la primacía de la democracia liberal como forma de organizar la sociedad y el bienestar y emergen modelos alternativos. Al mismo tiempo, se cuestiona el liberalismo económico, en especial en su vertiente del neoliberalismo y la hiperglobalización, y se comienza a descreer de la eficacia del mercado como mejor asignador de recursos. También el institucionalismo, como modo prioritario de gobernanza global¹⁴ que primó desde el fin de la Guerra Fría, se ve hoy limitado, por ejemplo, en las capacidades efectivas de las instituciones de la ONU. En febrero de 2023, el semanario estadounidense *Politico* se refirió a «la ruptura del consenso sobre la globalización posterior a la Guerra Fría»¹⁵.

Las nuevas narrativas plantean un reequilibrio en la articulación entre lo político y lo económico; y, por lo tanto, un cambio en la asignación de recursos, en el rol del Estado y en las relaciones internacionales. Se observa en los fundamentos de un nuevo orden un mayor protagonismo de los Estados y un cuestionamiento del carácter pretendidamente ingenuo de la economía liberal, tanto respecto de sus efectos distributivos¹⁶ como de su articulación con el poder político¹⁷.

13. Robert Shiller: *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*, Princeton UP, Princeton, 2020.

14. David A. Lake, Lisa L. Martin y Thomas Risse: «Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization» en *International Organization* vol. 75 N^o 2, 2021.

15. Gavin Bade: «Washington Grapples for a Post-Globalization Vision» en *Politico*, 21/2/2023.

16. Christoph Lakner y Branko Milanović: «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession», Policy Research Working Paper N^o 6719, Banco Mundial, Washington, DC, 2013.

17. Henry Farrell y Abraham L. Newman: «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion» en *International Security* vol. 44 N^o 1, 2019.

En primer término, producto de la ruptura de las expectativas asociadas a la convergencia de los sistemas políticos como resultado de la interdependencia económica¹⁸, se reconocen los riesgos asociados a la divergencia y heterogeneidad en los Estados en el sistema internacional. Esto impacta en los modos en que se realizan acuerdos comerciales, de inversión o de cooperación. Se reconoce también la vulnerabilidad que genera la interdependencia y se reposiciona el interés nacional. Se asume un nexo entre liderazgo económico y poder geopolítico que lleva a esquemas de competencia y a entender que la integración económica no es neutra.

En cuanto a la cooperación y la solución de conflictos, la nueva narrativa aún reconoce la importancia de la acción conjunta para la provisión de bienes públicos comunes y reducción de los males públicos. Sin embargo, esto se hace desde un lugar de soberanías fortalecidas. Por un lado, se apunta a que la resolución de los conflictos y la cooperación sean más políticas que institucionales. Por otro, se desplaza a los organismos internacionales con mecanismos institucionales por foros de cooperación, y los acuerdos vinculantes, por *soft law*.

Las actuales respuestas a los dilemas globales conducen al desarrollo de nuevas políticas industriales estratégicas –incluso más allá de los marcos regulatorios existentes respecto a las pautas de conducta en cuanto a subsidios y restricciones comerciales–; un mayor control estatal sobre los flujos económicos y financieros; una incorporación del riesgo geopolítico en la cooperación internacional económica y política ante la potencialidad conflictiva de los vínculos; y una subordinación de las metas económicas a metas políticas y de valores, incluidos los objetivos geoeconómicos –como en el caso de las sanciones económicas unilaterales–. El reconocimiento de los riesgos advierte a los gobiernos sobre la necesidad de rediseñar sus mecanismos de defensa y protección soberanos, en acciones egoístas y de suma cero.

Este mundo es más asimétrico, más inestable, más fragmentado, más costoso y más complejo.

Hay una reconfiguración del espacio de políticas en el que tienen lugar las políticas públicas, incluida la política exterior. Siguiendo con la metáfora de Peter Katzenstein, los hacedores de políticas requieren parecerse más a guardaparques que a jardineros.

**Este mundo es
más asimétrico, más
inestable, más
fragmentado, más
costoso y más complejo**

18. Esto está asociado a las expectativas que rondaron el debate en EEUU respecto del ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001. Aun siguiendo las regulaciones de este organismo y con una elevada interdependencia global, China mantuvo su sistema político y económico.

La herencia de la política exterior del gobierno de Alberto Fernández

La presidencia de Alberto Fernández (2019-2023) estuvo signada por fuertes condicionantes externos generados por estos procesos de cambio acelerados y recurrentes: la inestabilidad político-económica generada por la competencia EEUU-China, la pandemia, la guerra en Ucrania, el ascenso en varios países de gobiernos populistas de derecha. En ese marco, se desplegó una política exterior que apostó al activismo en los foros multilaterales, al impulso del regionalismo y a la proyección de una imagen externa del país como un actor que puede contribuir ante las crisis globales –en particular, en cuestiones como seguridad alimentaria y derechos humanos–. La política exterior buscó, con diferentes resultados, incrementar el prestigio externo de Argentina y conseguir apoyos para la negociación de la deuda, y quedó en un tercer lugar la apertura de mercados y la promoción de exportaciones. En coyunturas puntuales, la política exterior apuntó también a atenuar el efecto de los *shocks* externos, por ejemplo, mediante la cooperación internacional para el acceso a vacunas durante la pandemia.

Las relaciones prioritarias fueron las que se tejieron con EEUU, especialmente asociadas a la gestión de apoyos con el FMI, y con China, en cuestiones de inversiones y auxilio financiero. Argentina pudo «pivotear» con relativo éxito el contexto de competencia entre las potencias. Si bien sobrevolaron varias expresiones de «preocupación» de actores domésticos y de Washington por inversiones de China en el país o por acuerdos

puntuales, no encontramos evidencia de que esto haya generado costos o retaliaciones contra Argentina. Por su parte, el vínculo con la UE estuvo marcado por el encuadre del acuerdo de asociación estratégica, que hasta la fecha no pudo concretarse; y de manera reciente, por la proyección hacia América Latina de la agenda verde europea. En la región, se destacó en estos años la relación con México y, tras la asunción

de Luiz Inácio Lula da Silva, con Brasil. En el Mercosur, el gobierno de Fernández afrontó la reducción del arancel externo común impulsada por el presidente brasileño Jair Bolsonaro y la puja por la flexibilización en las negociaciones externas propuesta por su par uruguayo, Luis Lacalle Pou. En 2023, también se generaron tensiones con Paraguay por la Hidrovía Paraná-Paraguay¹⁹.

El vínculo con la UE estuvo marcado por el encuadre del acuerdo de asociación estratégica, que hasta la fecha no pudo concretarse

19. Mariano Espina: «Conflicto en la hidrovía: Argentina no eliminará el peaje, pero no descarta discutir la tarifa» en *Bloomberg*, 21/9/2023.

Al finalizar el mandato de Fernández, la «herencia» reúne cuestiones urgentes, como la del endeudamiento externo; estructurales, como la relación con los vecinos y el futuro del Mercosur –incluido el acuerdo Mercosur-UE–; y otras que derivan de los cambios en el sistema internacional, como la conformación de espacios de gobernanza, las tensiones EEUU-China, el posicionamiento frente al *boom* de nuevas políticas industriales y ambientales por parte de los países desarrollados y la transición energética.

A pesar de la relevancia de esta agenda, en el reciente contexto electoral se han observado muy pocas alusiones a la política exterior. Las pocas posiciones públicas de los principales candidatos aludieron a situaciones de coyuntura, con una alta politización de las decisiones del gobierno actual en una lógica oficialismo-oposición en el marco de la campaña electoral, antes que un razonado diagnóstico de opciones estratégicas y de la agenda heredada. Las plataformas electorales ilustran puntos de consensos, disensos y ausencias. También introducen algunas alertas para la política exterior democrática.

Un análisis comparado de los documentos presentados por las tres principales fuerzas²⁰ muestra cómo la estrategia de inserción internacional de cada fuerza se vincula con los diagnósticos del escenario mundial. Unión por la Patria (UP), la coalición peronista que sustituyó al Frente de Todos, alude a un orden internacional asimétrico e identifica el peso de «endeudamiento, pandemia, guerra y sequía» como principales condicionantes externos. A ello contrapone una política externa en la que independencia económica, desarrollo sustentable y soberanía son los ejes articuladores. Juntos por el Cambio (JxC, centroderecha), en contraste, pone el acento en los condicionantes domésticos de la política exterior que, desde su mirada, generan falta de credibilidad en la proyección internacional del país. El cambio climático es el único proceso de cambio externo al que se alude, y la coalición presenta una propuesta de política exterior que recupera los ejes del periodo 2015-2019. La inserción de Argentina en el mundo se apoya en las instituciones del orden internacional y en una apertura de mercados que proyecte la exportación de alimentos, minerales y energía, y en la que el Mercosur se transforma en una plataforma al mundo.

En el caso de La Libertad Avanza (LLA) –fuerza que postuló a Javier Milei–, no hay mención al escenario internacional ni a la política exterior como tal. No obstante, sí se identifican, en diversas áreas, alusiones al cambio climático, en las referencias a las fuentes renovables de energía (lo que contrasta con el discurso público de Milei, que considera el cambio climático

20. Cámara Nacional Electoral: «Plataformas electorales. Elecciones PASO 2023», 2023, disponible en <www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/plataformas_paso2023.php>.

un invento del «marxismo cultural»); y también al cambio tecnológico, mediante la propuesta de políticas que complementan la inserción externa argentina con «la creación de unicornios tecnológicos, tecnología digital y de inteligencia artificial». Se reconocen, tácitamente, algunas amenazas externas en la propuesta de rediseño de la política de defensa nacional, que apunta a mayor control de los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional y a la optimización del funcionamiento de pasos fronterizos.

Los consensos en política externa argentina relativos a multilateralismo, derechos humanos, integración regional y reclamo por Malvinas están presentes solo en dos de las tres coaliciones: la de UP y la de JxC. Estos no son replicados en la plataforma de LLA. En esta última, inclusive, los temas de política exterior aparecen subordinados a las agendas de «tecnología e infraestructura» y de «seguridad nacional». Las divergencias sugieren la reiteración del carácter disputado de la política exterior, e inclusive la replicación de momentos refundacionales que, como señalamos, podrían incluso atentar contra consensos de largo plazo. Las lecturas informan también sobre un enfoque parroquial que contrasta con lo acelerado y profundo del cambio externo, y que agrega a la incertidumbre externa un fuerte interrogante relativo a cómo esos cambios se piensan desde el gobierno nacional.

Política exterior frente al cambio externo: aceptación, improvisación o innovación

Al cierre de este artículo, se vuelve ineludible entonces buscar herramientas conceptuales para abordar escenarios para la política externa, en reacción a los cambios en curso en el contexto internacional. Peter J. Katzenstein y Lucia A. Seybert²¹, al analizar el peso de la incertidumbre en la toma de decisiones en política exterior, señalan que los gobiernos tienen distintas opciones: aceptación, improvisación e innovación²². Cada una de estas depende de la percepción de los cambios externos, el posicionamiento ante el riesgo externo y la percepción de las propias capacidades.

Una política de aceptación implica el reconocimiento de los cambios cursados. Desde una situación de poder, replica en una profundización del cambio; desde una posición de debilidad, la aquiescencia o conformidad

21. P.J. Katzenstein y L.A. Seybert: «Protean Power and Uncertainty: Exploring the Unexpected in World Politics» en *International Studies Quarterly* vol. 62 Nº 1, 2018.

22. Los autores introducen una cuarta opción: la del rechazo, que supone una política activa por retornar al *statu quo* anterior. Esto supone una serie de recursos de poder que no encuentra lugar en Argentina, por lo que no se incluye esta categoría en este análisis.

ante esa transformación y la estructura de poder resultante. En el escenario que enfrenta Argentina en el contexto internacional, una posición de aceptación implica reconocer los cambios en curso desde un papel de *rule-taker*. Ello lleva, entre otras cosas, a asumir el papel de Argentina como proveedor de materias primas y minerales críticos para la transición energética, ante la demanda de las potencias. Supone, en términos de gobernanza, adoptar los estándares climáticos estipulados por las economías desarrolladas y aceptar el *statu quo* en la regulación financiera como dado, aun en un contexto de reconfiguraciones. Esta lectura deriva en una política exterior que traduce las demandas externas en condicionantes para las políticas domésticas. En materia estratégica, implica un rol pasivo ante la disputa hegemónica y lleva el campo de acción fuera de los temas más sensibles.

La improvisación es la respuesta asociada a la negación del cambio. Se produce cuando los gobiernos asumen que las «viejas formas» todavía son aplicables, aun si el terreno ha cambiado. El fracaso de las medidas iniciales da lugar a medidas reactivas, espasmódicas y no estratégicas. Un mal diagnóstico de los cambios internacionales o su negación pueden llevar a una política exterior improvisada. Esta implica concentrar los recursos diplomáticos solo en las instituciones del sistema de las Naciones Unidas y del orden de Bretton Woods, ignorando los cambios acaecidos en las narrativas del orden internacional. Desde esta posición, resulta esperable afianzar mediante la política exterior modelos económicos liberales, que limiten el espacio de políticas aun cuando el resto de los actores del sistema internacional lo amplía. Puede resultar también en ignorar los condicionantes del accionar en materia de cambio climático sobre la producción e inserción internacional. Estas medidas, más propias de la década de 1990 y principios de 2000 que de la segunda década del siglo XXI, encontrarán numerosos fracasos y llevarán a ajustes tardíos, descoordinados, espasmódicos y con recursos erosionados.

Finalmente, la innovación implica un cambio en las metas aprovechando el escenario de incertidumbre; implica la adaptabilidad con vistas a generar poder. Un escenario de innovación frente al cambio externo asume que los países del Sur global, aun en sus capacidades limitadas, tienen agencia para moldear sus destinos y construir poder. Implica reconocer el cambio externo, pero adaptar las propias políticas y metas para generar poder. Por ejemplo, en lugar de aceptar la progresión de las negociaciones para acceso a mercados de minerales críticos, sostener medidas para generar valor añadido en territorio. De hecho, esta es una respuesta ensayada por Indonesia

Un mal diagnóstico de los cambios internacionales o su negación pueden llevar a una política exterior improvisada

en el marco de las exportaciones de níquel. Otras respuestas esperables incluyen estrategias de diversificación de riesgos tanto en los mecanismos de cooperación internacional como en financiamiento externo y de mercados. Esto implica un juego estratégico en la disputa hegemónica internacional y puede suponer una apuesta a la integración regional activa.

En estos ejes se ordenarán las decisiones más puntuales de la próxima política exterior argentina. A modo de ejemplo, la concreción o no de la membresía de Argentina en los BRICS a partir de enero de 2024 supondrá un posicionamiento frente al cambio internacional en alguna de estas tres opciones. Una posición de negación de los cambios de los modos de gobernanza del sistema internacional llevaría a un rechazo de la participación en ese espacio, que limitaría las herramientas diplomáticas disponibles. Por el contrario, una política de aceptación del cambio externo, que reconozca los límites de las instituciones existentes desde un lugar de aquiescencia, optaría por foros priorizados por las potencias y relegaría a los BRICS a un bajo perfil, probablemente posponiendo la incorporación de Argentina. En cambio, el ingreso a los BRICS podría verse como una respuesta positiva desde una posición de innovación frente al cambio externo; especialmente si se construyen estrategias de políticas activas desde ese espacio.

Otro ejemplo en el plan regional es el de la integración. Una estrategia de innovación frente a los cambios externos implica asignar recursos para la integración regional y dar continuidad y consistencia a las expresiones de Fernández ante la última Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de una oportunidad histórica para la región. Reconocerse como proveedor clave de la energía y alimentos que el mundo demanda es una posición de aceptación y de reconfiguración de los sectores estratégicos. En contraste, la coordinación de política a escala regional para concretar obras de infraestructura que permitan un desarrollo industrial es una reacción desde un posicionamiento de innovación.

El lugar de Argentina en el contexto internacional seguirá determinado por su geografía, sus recursos y su desempeño económico; pero también por la calidad democrática, la continuidad en sus políticas y los modos de respuesta al convulsionado contexto internacional. Los cambios externos en curso requieren un debate amplio para la formulación de un diagnóstico y la adopción de estrategias innovadoras que eviten caer en la improvisación. □