

Artículo de opinión

Por una política exterior sin adjetivos

Un realismo neodesarrollista en el marco de la interdependencia hegemónica cuadrangular*

Juan Pablo Laporte**

Resumen

Este artículo intenta contribuir al debate actual sobre las posibilidades de construir un patrón de inserción internacional robusto, consistente y de largo plazo. Este deberá tener un único objetivo: aumentar el poder real del país en las dimensiones de la Interdependencia Hegemónica que permita elevar los niveles de desarrollo de la Argentina. Consideramos este objetivo, el interés nacional estructural, como el que permite que los demás intereses se realicen.

Para ello, intentaremos argumentar dos razonamientos. Por un lado, nos interrogamos de manera crítica, sobre los planteos que intentan comprender el orden internacional a partir de una transición lineal hacia el Asia-Pacífico, sin considerar otros aspectos y actores.

Por otro lado, proponemos un relacionamiento de la Argentina centrado en más elementos que la adjetivación de la política exterior como una estrategia fija, inmóvil y definitiva en una nueva bipolaridad no hegemónica. Por el contrario, sostenemos que ésta debe ser el reflejo de un modelo de desarrollo inclusivo que se adecue a diversas situaciones en un mundo cada vez más incierto, interdependiente, pero con claras jerarquías globales.

Palabras claves: inserción internacional, interdependencia hegemónica, política exterior argentina, modelo de desarrollo

Abstract

This article attempts to contribute to the current debate on the possibilities of building a robust, consistent, and long-term pattern of international insertion. This should have a single objective: to increase the real power of the country in the dimensions of Hegemonic Interdependence to raise the levels of development of Argentina. We consider this objective, the structural national interest, as that which allows other interests to be achieved.

To do this, we will argue two points. On the one hand, we will critically question the approaches that attempt to understand the international order based on a linear transition towards the Asia-Pacific, without considering other aspects and actors.

*Agradezco los profundos comentarios y apreciaciones de la Profesora Mariel Zani Begoña, que han contribuido a este artículo. Las opiniones son exclusivamente del autor.

** Profesor e investigador de la Universidad de Buenos Aires, Profesor de la Universidad Austral y de la Universidad Nacional Raúl Scalabrini Ortiz. Miembro Consultor del CARI. Director de Asuntos Internacionales de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Miembro del Instituto de Política Internacional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Director de la Revista de Investigación en Política Exterior Argentina de la Universidad de Buenos Aires.

On the other hand, we propose that Argentina should focus its foreign policy on other elements than the characterization of foreign policy as a fixed, immobile, and definitive strategy in a new non-hegemonic bipolarity. On the contrary, we maintain that it must reflect an inclusive development model and be adapted to various situations in an increasingly uncertain, interdependent world but with clear global hierarchies.

Keywords: international insertion, hegemonic interdependence, Argentine foreign policy, development model

1. El debate sobre el orden internacional a la luz de la interdependencia hegemónica

Muchas explicaciones se están teorizando para comprender la nueva matriz estructural del orden global del futuro. Por un lado, la idea de un mundo post occidental como sostiene Oliver Stuenkel (2016) en *Post Western World: How emerging powers are remaking global order*; o un orden neo Occidental en el planteo de Josep Piqué en *El mundo que nos viene* (2018). Este nuevo orden, para el primer autor, estaría liderado por China como potencia desafiante y en esta transición se transformaría en hegemónica. Este nuevo actor, estaría construyendo “un orden internacional paralelo” junto a otros actores que se organizarían frente a este nuevo liderazgo. Para el segundo autor -si bien acepta alguno de los postulados precedentes- este mundo post-occidental, convivirá con valores propios de occidente.

Por otro lado, podemos mencionar el planteo de una nueva estructuración global, en el cual ningún país liderará todas las dimensiones del poder global, en un mundo no hegemónico estructural, como han planteado Ian Bremmer y Nouriel Roubini, así como Amitav Acharya. En *A G-Zero World*, Ian Bremmer y Nouriel Roubini (2011), afirman que nos encontramos en presencia de un mundo en el cual ningún actor estatal de manera aislada o colectiva puede liderar la gobernanza global. Amitav Acharya (2017) en *After Liberal Hegemony*, expresa que los fundamentos del orden liberal están siendo reemplazados por órdenes internacionales cruzados, superpuestos y múltiples, con una variedad de actores, que lo denomina “*G-Plus World*”.

Si bien consideramos estos argumentos como disparadores sustantivos del debate, planteamos un tercer escenario. En este nuevo esquema de poder, el orden internacional se desarrolla desde: 1) una dinámica estructural de funcionamiento y 2) una localización geográfica constitutiva. Ambas, las comprendemos de manera diferente a las teorizadas precedentemente.

En primer lugar, desde una dinámica estructural de funcionamiento, entendemos al nuevo orden internacional como globalmente occidental, en el cual los pilares centrales de occidente se consolidan en todo el mundo bajo una Interdependencia Hegemónica. A nuestro entender, existen tres atributos que se describen para definir a occidente como lo hiciera José Luis Romero en *La cultura occidental* (1994). Estos son, los valores judeo-cristianos, la romanidad y la germanidad que fundamentaron y dieron origen a los dos pilares estructurales y centrales de la modernidad occidental: la lógica del poder político realista (que teorizaron Thomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo) y la dinámica del capitalismo global (presente en los planteos de Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx). Sobre esta doble dinámica político-económica expansiva

fue reconstruida y “reimperializada” China que hoy disputan la hegemonía por el poder mundial, así como los países del Asia-Pacífico – principalmente la India.

En segundo lugar, desde una localización geográfica constitutiva, este dispositivo político y económico occidental, ahora en su ampliación -capitalista, colonialista e imperialista en su genealogía histórica- se ha trasladado al resto del mundo. Estos pilares realistas de la política y la economía, en el momento presente, están liderados de manera conjunta a través de una “Hegemonía Colegiada Interdependiente”, que constituye el aspecto de la nueva localización geográfica estructural. Entendemos por este concepto, al liderazgo de las dimensiones del poder real, dividido de manera proporcional en actores que se disputan el liderazgo del orden internacional.

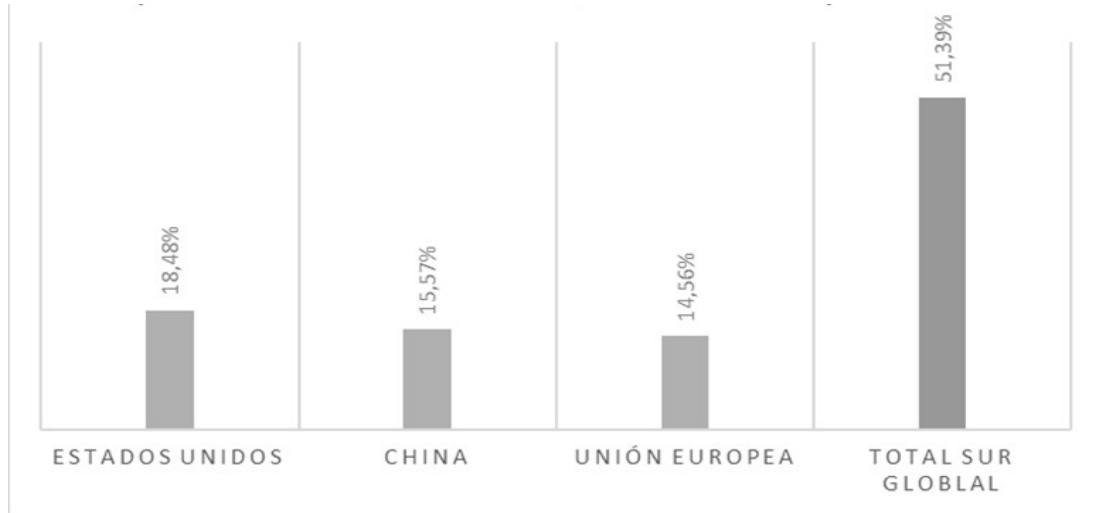
En este sentido, a nuestro entender, se está configurando un sistema internacional con cuatro grandes espacios globales, en un equilibrio en movimiento que estructura lo que podemos denominar un Orden Global Cuadrangular: Estados Unidos, la Unión Europea, el Asia Pacífico liderada por China (que teoriza Parag Khanna (2019) en *The Future Is Asian*) y el Sur Global (que analiza Sarang Shidore (2023) en *The Return of the Global South* y Nora Kürzdörfer and Amrita Narlikar en *A Rose By Any Other Name? In Defence of the Global South* (2023)). Entendemos que, en el caso de China, se la debe contrabalancear en su análisis con una India en claro ascenso en las dimensiones de la Interdependencia Hegemónica estudiada: la dimensión socio-política, la dimensión coalicional, la dimensión económica, la dimensión militar y de seguridad internacional; la dimensión científico-tecnológica y la dimensión ideológica-percepcional.

Los datos relevados¹ para sustentar este esquema de poder indican que Estados Unidos representó el 18,48% del producto interno bruto global (ajustado por poder adquisitivo- PPA) en 2022, mientras que China lo hizo en un 15, 57%. Ambos, entonces, participan en un 34, 05% de ese indicador. La Unión Europea lo hace en un 14,56% en ese mismo año. En total, Estados Unidos, China y la Unión Europea participan en el producto bruto global en un 48,61%. El resto del mundo -que lo consideramos como el Sur Global- representa el 51,39% del producto interno bruto total. Además, este espacio, si bien se encuentra con bajos niveles de institucionalización, se expresa en una pluralidad de voces que en su unidad tiene un peso en los organismos internacionales y se constituye como el reservorio de la seguridad alimentaria y energética de la humanidad.

Podemos analizar visualmente esta cuádruple proporcionalidad del orden global en este cuadro:

¹ Statista (2023) “*Gross Domestic Product (GDP) worldwide. Statistics report about the global GDP*” en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

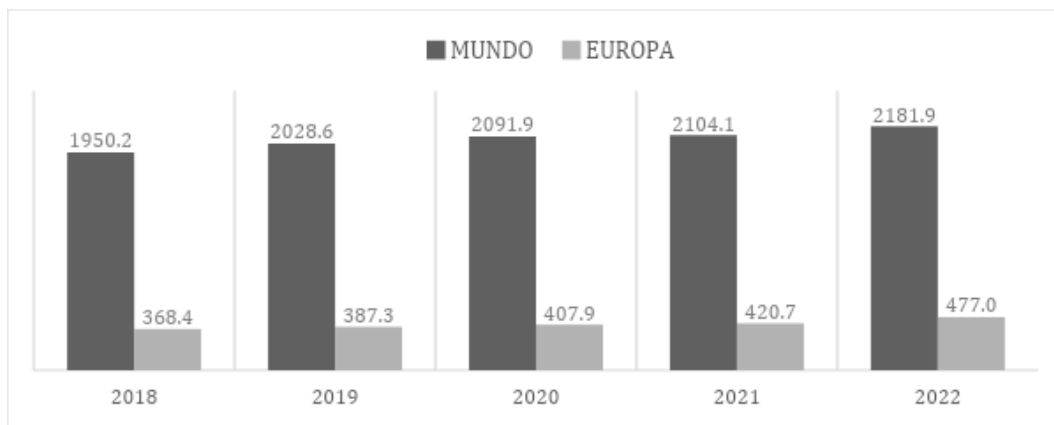
Porcentaje producto interno bruto global en 2022*



Nota: Elaboración propia en base a Statista (2023) “Gross Domestic Product (GDP) worldwide. Statistics report about the global GDP”. *Ajustado por poder adquisitivo – PPA

En el caso de Europa, esta área geográfica se ha visto revitalizada como un actor sustantivo del orden cuadrangular luego de la invasión rusa a Ucrania. Aquí, consideremos, la dimensión coalicional y la militar: el continente está más robustecido como alianza occidental entre sus miembros. Según nos ilustra el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)², en el año 2022 el gasto en defensa a nivel mundial aumentó un 3,7 % interanual en términos reales. Pasando de 2104,1 millones de dólares a 2181.9 millones de dólares, lo que equivale al 2,2 % del PBI mundial.

Evolución del gasto militar del mundo y Europa en millones de dólares (2018 y 2022)



Nota: Elaboración propia en base a datos extraídos de Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI).

²Stockholm International Peace Research Peace Institute. <https://www.sipri.org/databases/national-budget-archive>

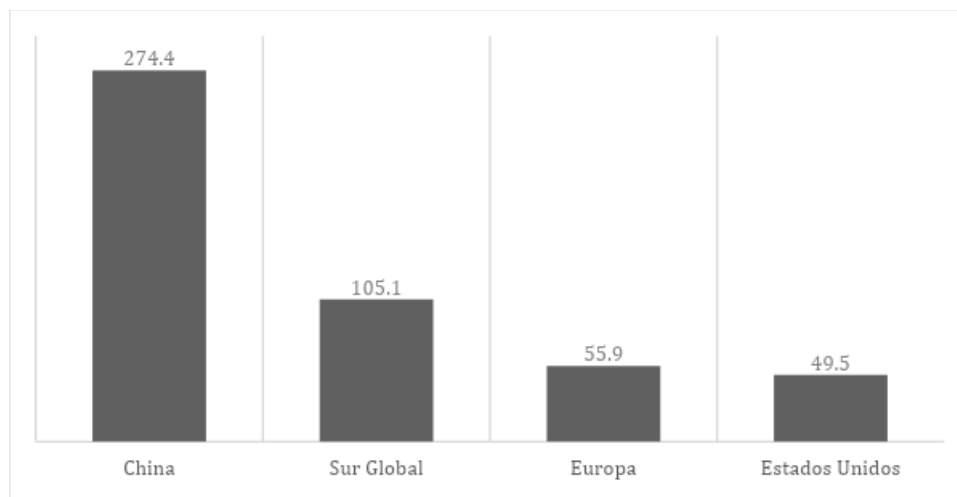
En paralelo, como se evidencia en el cuadro, el continente europeo registró un 13% de subida interanual en la compra de armas. Se destaca, además, que el gasto en defensa en Europa se posicionó en 345.000 millones de dólares, lo que representa un 30% de aumento a lo gastado en el año 2013. Asimismo, tengamos presente la “NeoOtan”, una alianza ampliada a casi 50 países aliados, nucleados en el Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania (*UDCG*, por sus siglas en inglés), también conocido como Grupo Ramstein³. Esta es la ciudad alemana donde se ubica la base militar estadounidense más grande de Europa y donde se han reunido en cinco oportunidades los países que la constituyen.

Para ejemplificar en un indicador que nos permite comprender este nuevo diseño cuadrangular del mundo, mencionamos los cuatro canales principales de financiamiento más importante del sistema internacional por espacio geopolítico mencionado - que no dependen de los organismos multilaterales clásicos de Bretton Woods-: el *Build Back Better World (B3W) Partnership* y el *Americas Partnership for Economic Prosperity* de los Estados Unidos; el *Global Gateway* de la Unión Europea; la *Belt and Road initiative* y el *Asian Infrastructure Investment Bank* de China y el *New Development Bank* de los BRICS - que pretende transformarse en el banco del Sur Global.

Otro indicador que podría ser considerado relevante para comprender la nueva configuración de poder mundial es la inversión en energías renovables. Este dato emerge como un imperativo estratégico, puesto que ofrece una ventana crucial para entender la dinámica cambiante del poder mundial. La transición hacia fuentes de energía más sostenibles no solo constituye un desafío medioambiental apremiante, sino que también desencadena una transformación significativa en la geopolítica global. Según datos relevados por Statista (junio 2023) a partir de Bloomberg NEF, en el año 2022, la inversión global en energías renovables tuvo como líder a China liderando con un total de 274.40 mil millones de dólares. Le siguió el sur global, con una inversión de 105.1 mil millones de dólares, evidenciando un impulso generalizado hacia la adopción de tecnologías limpias en diversas regiones del mundo. En tercer lugar, aparece Europa con una inversión de 55.90 mil millones, consolidando su compromiso con la transición hacia fuentes de energía más sostenibles. Por último, Estados Unidos destinó 49.5 mil millones de dólares, señalando su participación en este esfuerzo global por promover prácticas energéticas más amigables con el medio ambiente.

³ El Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania (*UDCG*, por sus siglas en inglés) - también conocido como grupo Ramstein- es una alianza de 54 países (los 31 estados miembros de la OTAN y otros 23 países) que apoyan la defensa de Ucrania mediante el envío de equipo militar en respuesta a la invasión rusa de 2022. Los países se reúnen periódicamente en distintos lugares. Cinco de esas reuniones se dieron en Ramstein, correspondientes a 26 de abril de 2022, 8 septiembre de 2022, 20 enero de 2023, 21 de abril de 2023 y 19 septiembre de 2023.

Inversión en energías renovables en miles de millones de dólares en las áreas del mundo cuadrangular para el año 2022



Nota: Elaboración propia en base a datos extraídos de Statista (junio 2023) a partir de Bloomberg NEF

En este nuevo diseño del equilibrio de poder internacional que forma un cuadrante estructural, se encuentra el tablero del nuevo sistema internacional. Sobre su lógica de funcionamiento, la Argentina debe diseñar una política exterior sustentada en un equilibrio sofisticado e interdependiente con esos espacios. Esta política debe resignificar cualquier no alineamiento (activo o pasivo); analizar críticamente la autonomía abstracta y la aquiescencia; repensar la dinámica de la equidistancia; así como precisar el contenido del compromiso selectivo al nuevo diseño que analizamos. Por cierto, las dos potencias hegemónicas que enmarcan una bipolaridad estructurante -Estados Unidos y China- tienen una importancia diferencial en términos fácticos y simbólicos, y es necesario un análisis específico en la relación bilateral de ambas con nuestro país. Pero reiteramos que esta doble bilateralidad sistémica, debe teorizarse siempre en el marco de la dinámica cuatripartita que estamos argumentando.

Un ejemplo de esta competencia bipolar que debemos resaltar, lo podemos observar al analizar la dimensión tecnológica. En este sentido, vale la pena observar el *Global Innovation Index* elaborado por la *World Intellectual Property Organization* (WIPO) que para el año 2022 arroja luz sobre la dinámica de los *clusters* tecnológicos y su impacto directo en la distribución de poder global. La dimensión tecnológica, evaluada a través del indicador "Economías con tres o más de las 100 S&T *Clusters*", revela una marcada bipolaridad entre Estados Unidos y China, quienes se destacan al albergar 21 cluster de Ciencia y Tecnología cada uno. Esta competencia tecnológica entre dos de las principales potencias económicas del mundo, no solo resalta la importancia crítica de los *clusters* como epicentros de innovación, sino que también subraya cómo la excelencia tecnológica se ha convertido en un factor relevante en la distribución de influencia global. Este fenómeno no solo impulsa avances significativos en investigación y desarrollo, sino que también moldea estructuras geopolíticas al establecer la preeminencia de estas dos naciones en el escenario tecnológico mundial.

Economies with three or more top 100 S&T clusters, 2022

Table 7 Economies with three or more top 100 S&T clusters, 2022

Economy	Economy name	Number of top 100 clusters
US	United States	21
CN	China	21
DE	Germany	10
JP	Japan	5
FR	France	4
CA	Canada	4
IN	India	4
KR	Republic of Korea	4
GB	United Kingdom	3
AU	Australia	3
CH	Switzerland	3
SE	Sweden	3

Source: WIPO Statistics Database, April 2022.

Nota: *World Intellectual Property Organization* (WIPO) (2022), p. 60

2. Teorías y planteos de las relaciones exteriores de la Argentina

Entendemos que, a lo largo de la teorización histórica de la política exterior argentina, se elaboraron cuatro paradigmas clásicos que fueron los pilares centrales de los debates actuales. Estos debates se han explicitado en *La interdependencia hegemónica. Fundamentos para una política exterior argentina* (Laporte, 2023)

1. La autonomía heterodoxa
2. El realismo periférico
3. La autonomía relacional
4. La Escuela socio-histórica

Sobre ellos -o en diálogo con sus argumentaciones- vuelven a plantearse miradas teóricas para entender el momento actual como diagnóstico del orden global y como propuesta de inserción internacional de la Argentina. Ellas tienen como telón de fondo los escenarios globales planteados en el primer apartado y no es objeto de este trabajo profundizar en sus interconexiones argumentales.

Un diagnóstico general, intenta unificar sus diferentes planteos: somos un país periférico latinoamericano occidental, con una potencialidad estructural frente a las demandas del orden global enmarcado en la relación sino-norteamericana.

Proponemos un replanteo de este diagnóstico que coincide con su primera parte: somos un país periférico latinoamericano occidental, con una potencialidad estructural frente a las nuevas demandas de la sociedad internacional. Pero diferimos en la segunda parte: nos encontramos enmarcados en un mundo de características cuadrangulares, regido por la lógica de la interdependencia hegemónica.

Frente a este análisis diagnóstico -que no coincidimos en su totalidad- se presentan cinco planteos para pensar y diseñar la política exterior argentina con diferentes planteos teóricos, normativos y praxeológicos.

El primer planteo hace referencia a una autonomía general con ciertos niveles de abstracción, a partir de la cual, se propone construir poder desde una integración latinoamericana y con ciertos niveles de enfrentamiento discursivos y prácticos al orden internacional hegemónico por los Estados Unidos.

Esta propuesta, que he denominado autonomía de oposición- robustamente analizada por María Cecilia Miguez (2021) en *The Concept of Autonomy as an Epistemic Foundation?* - rechaza cualquier política que tenga alguna relación con el mantenimiento del *status quo* norteamericano y se orienta a mantener relaciones con los países que lo enfrentan.

Estos planteos buscan la generación de autonomía para tener márgenes de maniobra en la construcción de poder frente a las potencias y así, romper los lazos de la dependencia que genera el subdesarrollo. La cuestión de este planteo es cómo explicitar con variables, dimensiones e indicadores, la posibilidad de generar un desarrollo inclusivo a partir de ese margen de acción en la política exterior.

El segundo planteo de una aquiescencia lineal o alineamiento, plegamiento o aceptación - discusión teorizada por Russell y Tokatlian. (2013) en *América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía-* plantea la necesidad de alinearse con la potencia hegemónica, sea esta Estados Unidos o China en el momento presente, entendiéndose como potencia desafiante del orden internacional de la post guerra fría.

Esta propuesta que podía denominarse aquiescencia unilateral, plantea el alineamiento automático con alguna de las dos superpotencias, sin medir escenarios de riesgos prospectivos y en algunos casos, sin analizar los niveles de interdependencia entre ambas potencias que mostraría el error de esta iniciativa.

En este sentido, los datos del mundo en sus cuatro espacios de poder geoeconómico, indicarían que la proporcionalidad estratégica cuadrangular, sería la opción frente a esta posición.

El tercer planteo de equidistancia, sostiene que es necesario mantener una relación no simétrica pero ecuánime con los dos grandes actores del sistema internacional –China y los Estados Unidos.

Así, la equidistancia estructural, inspirada en la obra de Cheng-Chwee y Thomas (2022) *Malaysia's Relations with the United States and China*, enriquece el debate en tanto incorpora el valor político del equilibrio, la proporcionalidad y la prudencia como elementos centrales de las relaciones exteriores.

Dicho abordaje es desarrollado por Juan Tokatlian (2021) en *Estados Unidos y América Latina: Por una diplomacia de equidistancia*, quien afirma que esta “no supone una política de confrontación ni de sumisión hacia Washington y Beijing, sino que se inclina por la prudente cercanía a distancia segura” (Clarín, 2 de febrero de 2021). Dos criterios sumamente robustos de esta propuesta, enriquecen lo que argumentamos en este artículo: por un lado, la movilización de recursos para generar poder y bienestar; por otro lado, buscar mitigar los costos de esas políticas internacionales.

Le equidistancia se operativiza -según el autor- en el caso de los Estados Unidos, con tres criterios rectores: el “multilateralismo vinculante” en relación con los organismos internacionales; la “contención acotada” para reducir injerencias con instrumentos regionales; y la colaboración selectiva que limite los errores de percepción en el vínculo bilateral. En el caso de China, el autor menciona dos criterios de actuación. Por un lado, una aproximación como iniciativa más activa de los países de América Latina hacia la potencia asiática con una agenda proactiva. Por otro lado, la previsión con una actitud más atenta a lo que propone ese país.

La limitación a la instrumentación de la equidistancia que encuentra Tokatlian está colocada en las élites locales de América Latina y la Argentina, si finalmente no logran construir un consenso político para acordar en mantener un modelo económico que diversifique la matriz productiva.

El cuarto planteo, denominado el compromiso selectivo introduce un razonamiento que ha sido iniciado en un artículo escrito por Robert Art (1998) *Geopolitics updated: The strategy of selective engagement* enfocado en la política exterior norteamericana. El planteo es trasladado a la Argentina por Juan Battaleme (2022) en *¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico*. Este razonamiento se inclina por construir una política exterior basada en temas y en dimensiones reducidas y específicas que tengan que ver con intereses concretos de la Argentina.

Esta propuesta adhiere al valor de la “no arrogancia” en política exterior y argumenta en favor de un diseño cuidadoso y estratégico en cada uno de los temas divergentes y convergentes, señalando esencialmente las líneas rojas -en general, en temas de seguridad- y la pertenencia a Occidente.

Consideramos que es un compromiso que ya ha elegido una posición sobre el gran tablero bipolar en la estrategia de inserción internacional -en este caso más orientado a los Estados Unidos-; y sobre esa base, selecciona asuntos y prioridades.

Un quinto planteo, el no alineamiento activo, es robustamente analizado en la obra *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo* que compilan Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (2021). Aquí, los autores parten de diferenciar este concepto del planteo de neutralidad, que implicaba no tomar partido en un eventual conflicto bélico y que se vincula a una visión negativa del orden internacional.

Además de esta diferencia conceptual, los autores parten de un cruel realismo que lo definen como el “tránsito de la periferia a la irrelevancia”, sustentados en el trabajo *Sobre la creciente irrelevancia de América Latina* de Schenoni y Malamud (2021). En este escrito, los autores plantean que en América Latina se ha generado un deterioro de todos sus indicadores, así como de sus organizaciones panamericanas, como la OEA y el BID.

Esta perspectiva pragmática, entiende que se debe mantener equidistancia respecto de Estados Unidos y China, pero al mismo tiempo, generar una ampliación de otros espacios y actores internacionales, especialmente del Sur Global como explicitan Actis y Creus (2021) en *La competencia EE. UU-China y su impacto en América Latina en el mundo post pandemia*.

Asimismo, un no alineamiento activo genera las condiciones para construir una posición autónoma que priorice los intereses de América Latina como menciona el análisis de Ominami (2021) en su capítulo *Alineamiento Activo, gobernanza global y financiamiento internacional*.

Finalmente, para Carlos Fortin (2021) en *No Alineamiento Activo y gobernanza económica mundial: comercio e inversión*, esto se llevaría a la práctica con una diversificación de las áreas comerciales y de la inversión extranjera directa, así como en un reforzamiento del multilateralismo.

3. Hacia un realismo neodesarrollista en el marco de la Interdependencia Hegemónica Cuadrangular

Nuestra propuesta para la construcción de un patrón de inserción internacional para la Argentina, la hemos desarrollado en su parte sustantiva en otros trabajos - *Los condicionantes internos y externos de la política exterior argentina. Un enfoque teórico de los factores interdependientes que enmarcan el patrón de inserción internacional del país*” (Laporte, 2022) y en *La interdependencia hegemónica: Fundamentos para una política exterior argentina* (Laporte, 2023).

En este trabajo, la reformulamos y enriquecemos de manera crítica para entender que la política exterior debe alejarse de una mera adjetivación, sin conectarla de manera directa con las dimensiones del desarrollo sustentable e inclusivo.

En este sentido, argumentamos la necesidad de tomar elementos, lógicas explicativas y esquemas de modelización de los razonamientos teóricos analizados, para generar un planteamiento con un diagnóstico del orden internacional y una propuesta de política exterior en el marco de un conjunto de políticas públicas orientadas al desarrollo mencionado.

Nuestro diagnóstico del orden internacional -como lo hemos analizado precedentemente- entiende que éste se estructura en torno a una interdependencia hegemónica con niveles complejos de interconexión, pero con claras jerarquías globales de poder en un orden global cuadrangular.

Como teorizamos en los trabajos mencionados, por interdependencia hegemónica, entendemos la estructuración del orden global como circuitos de interconexión múltiples, complejos y profundos. Esta conectividad tiene actores que la monopolizan y generan una interrelación dinámica de dimensiones internas y externas como condicionantes de las políticas exteriores de los países. Estas dimensiones se desagregan en socio-políticas, coalicionales, económicas, de defensa y seguridad, tecnológicas e ideológicas-percepcionales. Todas ellas, se encuentran cohesionadas de manera sistémica a través del Estado. Esto genera la preponderancia asimétrica de un actor estatal o grupo de actores estatales por sobre el resto de los actores, convirtiéndolos en hegemónicos dentro del sistema internacional (Laporte, 2023).

A partir de esta definición, la política exterior tiene una doble dinámica. Por un lado, es la expresión internacional de un modelo de desarrollo. Por otro lado, es la política pública que extrae valor agregado en cada una de las dimensiones externas enunciadas en la interdependencia hegemónica.

Para este fin, proponemos entonces, la siguiente definición de política exterior:

La política exterior -dentro de un conjunto de políticas públicas- es aquella que conecta las dimensiones internas y externas (socio-política, coalicional, económica, defensa/seguridad, científico-tecnológica e ideológico-percepcional) para agregar valor en cada una de ellas, orientadas a incentivar y fortalecer un desarrollo humano sustentable e inclusivo.

La política exterior como la hemos definido, se ubica en la esfera de lo público. De este modo, consideramos al Estado como el actor central en su diseño e implementación. Asimismo, el Estado como ente soberano, es el único actor sobre el cual se puede tener control y/o influencia desde los sistemas gubernamentales decisionales, en tanto los demás actores están sujetos a dinámicas fuera del alcance del dominio de lo político.

Esto no excluye el rol preponderante de los actores no estatales y económicos del orden global, sino que los ubica en una identidad diferente: no los consideramos el objeto material principal de las Relaciones Internacionales. Este objeto sustantivo es el Estado y el poder político que los entretreje, los regula y a su vez está condicionado por ellos de una manera interdependiente.

En base a esta comprensión del sistema internacional, planteamos la necesidad de construir un patrón de inserción a partir de un realismo neodesarrollista. El concepto de neodesarrollista es explicado por Bresser-Pereyra (2007) en su texto *Estado y mercado en el nuevo desarrollismo*. Este modelo de desarrollo rechaza la oposición entre mercado y estado y entre planificación y rentabilidad – como amplía Sen (1998) en *Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. Por el contrario, este modelo busca armonizar la inversión privada en la lógica del mercado y la rentabilidad, con un Estado que incentive la demanda y dirija la inversión a sectores no rentables del capital, necesarios para el bienestar de la población en general y de carácter estratégico para la soberanía nacional.

Aquí, proponemos construir desde el Estado -como actor central de las Relaciones Internacionales- un patrón de inserción internacional interdependiente con un modelo de desarrollo inclusivo.

Este esquema conceptual y propositivo, lleva implícito el diagnóstico desde la interdependencia hegemónica cuadrangular analizado, que contiene la concepción realista de las Relaciones Internacionales -que coloca al estado como única variable que puede ser influida desde las políticas públicas-; el concepto de interdependencia compleja y de hegemonía; y la propuesta del modelo neodesarrollista. Este basamento teórico, está orientado a profundizar el entrecruzamiento entre un modelo de desarrollo y su vinculación con la estrategia de inserción internacional- proveniente de teorizaciones multidisciplinares pretéritas, pero que recobran una vigencia en la actualidad. Por cierto, con previas adecuaciones y profundizaciones en su relación con el presente⁴.

⁴ Debemos mencionar, que esta discusión fue iniciada de manera profunda, entre otros autores, en el trabajo de Anabella Busso (2018) *Modelos de Desarrollo e Inserción Internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*.

Esta propuesta, no es una adjetivación de la política exterior aislada de un modelo de desarrollo, sino que se presuponen y se integran mutuamente en un amplio conjunto de políticas públicas. Asimismo, el planteo conlleva una visión propositiva, puesto que entendemos que solamente mediante la generación de valor agregado en cada una de las dimensiones internas de nuestro país enmarcadas en la Interdependencia Hegemónica, es posible construir poder real orientado al desarrollo inclusivo. Cada dimensión, por lo tanto, se verá acrecentada en tanto se demuestre que construye niveles de desarrollo, medidos en atributos o indicadores empíricos.

Al diagnóstico del orden cuadrangular, incorporamos los condicionantes internos de esta política exterior a construir. En relación con estos, mencionaremos los cuatro pilares de la gobernabilidad y su relación con la política exterior. El primer pilar es la coalición política y parlamentaria. Esta se consolidará y ampliará en tanto la política exterior comience a tener signos de realismo internacional. Asimismo, deberá mostrar resultados concretos en los indicadores del desarrollo humano y el bienestar de la población. Aquí entra en juego el segundo pilar condicionante con capacidad de movilización y bloqueo de las políticas anunciadas: los sindicatos y las organizaciones sociales. En este sentido, es necesario ser conscientes que, en la historia de la humanidad, nunca se retrocedió en los derechos adquiridos por los sectores medios y populares. De aquí, que tanto el fin de las políticas en sí mismas, como los costos que se generen en el tiempo de su implementación, pueden afectar su legitimación y el apoyo ciudadano.

El tercer pilar, el *establishment* económico local, reclama cambios en la política económica que están atravesados y unificados por una demanda contundente: la confianza en la estabilidad de las reglas para invertir. En este sentido y en relación con el modelo económico, es fundamental el rol de los Estados Unidos en el apoyo internacional en la resolución del problema permanente de la deuda con el Fondo Monetario Internacional.

El cuarto pilar de la gobernabilidad que actúa en el país, pero que también se cimenta en el exterior, es el acceso a los mercados de capitales. Aquí recordemos que el orden global también se consolida en un equilibrio cuadrangular en los cuatro canales de financiamiento para el desarrollo que hemos analizado precedentemente⁵.

A partir de lo analizado de manera simplificada, cada una de las dimensiones deberá fortalecerse de la siguiente manera:

En la dimensión política y coalicional, se propone establecer un Acuerdo para el Desarrollo Inclusivo de una amplia base política-parlamentaria, que diseñe una política exterior como expresión de ese modelo de crecimiento inclusivo, de largo plazo, sustentable en el tiempo y ambientalmente compatible. Si bien en el momento presente, la dirección del gobierno electo se inclina por un modelo mercado-céntrico, en el mediano plazo, este mostrará sus limitaciones estructurales y la inviabilidad social.

En la dimensión económica, se deberá articular a los sectores tradicionales de la producción agro-minera-exportadora a través de políticas públicas para generar exportaciones con valor agregado con un traslado de sus dividendos a una incipiente pero definitiva industrialización de

⁵ El Build Back Better World Partnership y el Americas Partnership for Economic Prosperity de los Estados Unidos; el Global Gateway de la Unión Europea; la Belt and Road initiative y el Asian Infrastructure Investment Bank de China y el New Development Bank de los BRICS

la base productiva del país. En este sentido, no existe otra alternativa que el traslado de recursos desde los sectores que concentran esta generación de valor hacia otros de características productivas e industriales – como lo demuestra la histórica económica mundial, de América Latina y de la Argentina.

En la dimensión de la defensa, se propone una estrategia integral de las tres fuerzas armadas para proteger los recursos soberanos y estratégicos del país sobre el concepto de fuerzas armadas para la paz - como dimensión ética de la defensa-. Estas áreas soberanas deben reforzarse al considerar la seguridad alimentaria global, con especial foco en el Atlántico Sur y la Antártida. Por cierto, esta política fortalece el derecho irrenunciable de la soberanía sobre las Islas Malvinas.

En la dimensión científico-tecnológica, se busca el fortalecimiento de este complejo con eje en el estado, orientado al desarrollo inclusivo, que nos inserte en la carrera por el conocimiento aplicado y le de valor agregado a las cadenas productivas. Al reforzamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), se propone la creación de Escuelas de Investigadores del Estado. Estas, se ubicarían en la órbita de la administración pública, tomarían como insumos el conocimiento producido por el CONICET, y generarían conocimiento aplicado y específico a las necesidades de los tomadores de decisión estatal. A su vez, proveerán de conocimiento validado para la profundización de las investigaciones de base.

En la dimensión de las creencias, se deberá sostener desde las ideas y las sensibilidades, el Acuerdo para el Desarrollo Inclusivo con un amplio consenso político y académico, sustentado en un robusto paradigma de inserción internacional neodesarrollista de larga duración. En este aspecto, juegan un rol central las comunidades epistémicas, por un lado, así como el sistema educativo y los medios de comunicación, por otro lado. Esto, en el marco de la absoluta libertad de expresión como base para la comprensión de la necesidad de construir ese modelo de desarrollo inclusivo.

En este sentido, se trata de salir de la confrontación dicotómica que estamos transitando que es más perjudicial que el “empate hegemónico” desarrollado por Portantiero (1977) en *Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973* o el “péndulo argentino” teorizado por Diamand (1984) en *El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?*

A la situación estructural actual de la Argentina – que tiene una perspectiva histórica global y latinoamericana-, la hemos denominado bloqueo coalicional al desarrollo. Entendemos por esto que, el proyecto neodesarrollista de país encarnado en una coalición de gobierno que lo sustenta, es frenado e interrumpido por una coalición neoliberal de manera deliberada y como parte de la construcción política agonal.

Esta superación sólo sería posible, con una elite política dispuesta a mantener desde una coalición política y parlamentaria el acuerdo mencionado, y sólo discutir en los escenarios electorales, el mejoramiento de los estándares del desarrollo, que han demostrado ser el único camino –histórico, comparado y empírico- para el bienestar de los ciudadanos.

4. Conclusiones y perspectivas de investigación

En este artículo hemos explorado las posibilidades y desafíos que enfrenta la Argentina en la construcción de un patrón de inserción internacional enmarcado en un conjunto de políticas públicas orientadas al desarrollo inclusivo y sostenible en el tiempo. Para lograrlo, hemos establecido que el objetivo fundamental de este esfuerzo debe ser el aumento del poder real de Argentina en cada una de las dimensiones de la interdependencia hegemónica cuadrangular. Este desarrollo, definido como "interés nacional estructural" debe ser el horizonte teórico y normativo que guíe las decisiones y políticas de inserción internacional y sobre el cual se inserten los demás intereses nacionales del país.

Asimismo, hemos cuestionado críticamente los planteos que consideran una transición lineal hacia la región de Asia-Pacífico como la única explicación del orden global. Reconocemos la importancia de esta región en el escenario global, pero hemos argumentado que se debe priorizar a los otros países que forman el orden global cuadrangular - Estados Unidos, China, la Unión Europea y el Sur Global-. Este orden es complejo, interdependiente y presenta claras jerarquías globales que requieren una visión más amplia y estratégica para colocar a la Argentina en el sendero internacional adecuado.

A partir de este diagnóstico, por un lado, reforzamos la necesidad de alejarnos de posturas deterministas e inamovibles para poder construir un realismo neodesarrollista acorde al nuevo cuadrilátero internacional que se configura. Se trata de una propuesta que haga más robusta cada una de las dimensiones internas de nuestro país enmarcado en la Interdependencia Hegemónica, a través de la construcción de poder real medible en atributos e indicadores empíricos. Por otro lado, hemos propuesto un enfoque de la política exterior de Argentina que va más allá de una estrategia estática y definitiva adjetivada.

La política exterior debe tener como horizonte lo que hemos denominado el interés nacional estructural que es el desarrollo humano integral. Sobre estos fundamentos, hemos definido a la política exterior como aquella política pública que, dentro de un conjunto de políticas, está orientada a concretar ese desarrollo inclusivo, que conecta las dimensiones internas y externas para agregar valor en cada una de ellas.

En base a esta teorización, sostenemos que la política exterior debe ser un reflejo de un modelo de desarrollo de manera interdependiente. Asimismo, este modelo debe ser adaptable y flexible – sin perder su orientación estructural- para que pueda afrontar las diversas situaciones en un mundo caracterizado por la incertidumbre y la impermanencia.

Asimismo, la política exterior que se inicia con el nuevo gobierno (fines de 2023) debería armonizar dos criterios: en primer lugar, un realismo de un mundo repartido en mercados diversos orientado por una política exterior que la nueva coalición gobernante define como "comercialista". En segundo lugar, su mirada ético normativa sobre el "mundo libre". Ambos, empiezan a resolverse con una nueva definición presidencial de la política doméstica y exterior: el pragmatismo.

Pero, este nuevo escenario presidencial sólo podrá tener éxito en la búsqueda de consensos para el desarrollo, cada vez más amplios. Esto será posible, si la clase dirigente genera un marco de políticas de estado –que incluyen a la política exterior como un pilar central- que abandone

viejas recetas ortodoxas del pasado y emprenda el camino de un crecimiento con libertad y equidad, distribución e industrialización.

En resumen, Argentina se enfrenta a un desafío significativo en la construcción de su patrón de inserción internacional a través de un enfoque estratégico que consolide un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable que tenga como único objetivo el bienestar de sus ciudadanos en un mundo en constante cambio.

Para finalizar, se presentan como prioridades de investigaciones futuras, la desagregación de cada una de las dimensiones en variables, atributos e indicadores, para robustecer la validación empírica de esta argumentación. Para cumplir este desafío, se está trabajando en la configuración de la Matriz de la Política Exterior Argentina⁶.

Referencias bibliográficas

- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, Volume 31, Issue 3, pp. 271-285. Recuperado de DOI: <https://doi.org/10.1017/S089267941700020X>
- Actis, E. y Creus, N. (2021). La competencia EE.UU-China y su impacto en América Latina en el mundo post pandemia. En Carlos Fontin, Jorge Heine y Carlos Ominami (comp.) *El no alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo*. Catalonia: Santiago de Chile, pp. 61-82.
- Art, R. J. (1998). Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement. *International Security*, 23(3), 79–113. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2539339>
- Battaleme, J. (2022). ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, 1(1), 33-52. Recuperado de <https://doi.org/10.26422/RPA.2022.0101.bat>
- Bremmer, I. and Roubini R., (2011) A G-Zero World. The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation. *Foreign Affairs*. March/April 2011. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/world/g-zero-world>
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, 210, 110-125. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/estado-y-mercado-en-el-nuevo-desarrollismo/>
- Busso, Anabela (2016) (Coordinadora. *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. Rosario: UNR Editora.
- Cheng-Chwee, Kuik, and Thomas Daniel (2022). “Malaysia’s Relations with the United States and China: Asymmetries (and Anxieties) Amplified.” *Southeast Asian Affairs*, 2022, 211–32. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27206748>.

⁶ La Matriz de la Política Exterior Argentina (MAPEA) es un proyecto en desarrollo avanzado del Grupo de Investigación de la Política Exterior Argentina de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

- Deneulin, S. (2019) El desarrollo humano integral: una aproximación desde la tradición social católica y el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. *Revista de Estudios Sociales* 67: 74-86. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6876042>
- Diamand, M. (1984). El péndulo argentino ¿hasta cuándo?. Buenos Aires: CERES, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (2021) (comp.) *El no alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo*. Santiago de Chile. Catalonia.
- Fortín, C. (2021). No Alineamiento Activo y gobernanza económica mundial: comercio e inversión. En Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (comp.) *El no alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo*, Catalonia: Santiago de Chile, pp.61-82.
- Khanna, P. (2019). *The future is Asian*. New York: Simon and Schuster.
- Kürzdörfer, N. y Narlikar, A. (2023) A Rose By Any Other Name? In Defence of the “Global South”. *Global Policy*. Recuperado de <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/29/08/2023/rose-any-other-name-defence-global-south>
- Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI). (24 de abril de 2023) World military expenditure reaches new record high as European spending surges Recuperado de: <https://www.sipri.org/media/press-release/2023/world-military-expenditure-reaches-new-record-high-european-spending-surges>
- Laporte, J. P. G. (2022). Los condicionantes internos y externos de la política exterior argentina. Un enfoque teórico de los factores interdependientes que enmarcan el patrón de inserción internacional del país. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 27(2). Recuperado de <https://www.revistapostdata.com.ar/2022/11/los-condicionantes-internos-y-externos-de-la-politica-exterior-argentina-un-enfoque-teorico-de-los-factores-interdependientes-que-enmarcan-el-patron-de-insercion-internacional-del-pais-the-external/>
- Laporte, J. P. (2023). La interdependencia hegemónica: Fundamentos para una política exterior argentina. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 7(14), 168–222. Recuperado de <https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.667>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (s.f.). Nuestra proyección mundial. Recuperado de <https://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/>
- Ominami, C. (2021). No Alineamiento Activo, gobernanza global y financiamiento internacional. En Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (comp.) *El no alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo*. Catalonia: Santiago de Chile.

- Piqué, J. (2018). *El mundo que nos viene. Retos, desafíos y esperanzas del siglo XXI: ¿Un mundo post-occidental con valores occidentales?* Madrid: Deusto
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología* 39 (2), pp. 531-565.
- Romero, J. L. (1994). *La cultura occidental*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de Economía*, 17(29). Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11497>
- Schenoni, L. & Malamud, A. (2021). “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”; *Nueva Sociedad* 291, pp. 66-79, enero febrero. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/sobre-la-creciente-irrelevancia-de-america-latina/>
- Shidore, S. (2023). The Return of the Global South. Realism, Not Moralism, Drives a New Critique of Western Power. *Foreign Affairs*, AUGUST 31. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/world/return-global-south-critique-western-power>
- Statista (2023) “Gross Domestic Product (GDP) worldwide. Statistics report about the global GDP”. Recuperado de <https://www.statista.com/study/88150/gross-domestic-product-gdp-globally/>
- Statista (junio 2023). “Investments in renewable energy worldwide in 2022, by region (in billion U.S. dollars)”. Recuperado de <https://www.statista.com/statistics/186923/new-investments-worldwide-in-sustainable-energy-by-region/#:~:text=In%202022%2C%20the%20largest%20regional,significant%20on%20a%20global%20scale.>
- Stuenkel, O. (2016). *Post-Western world: How emerging powers are remaking global order*. Malden, MA: Polity Press.
- Tokatlian, J. G (2021). Estados Unidos y América Latina: Por una diplomacia de equidistancia. En Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (comp.) *El no alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para un nuevo siglo*. Catalonia: Santiago de Chile, pp. 61-82.
- Tokatlian, J. G. (2 de febrero de 2021). La diplomacia de equidistancia, una propuesta estratégica. *Diario Clarín* (en línea) Recuperado de https://www.clarin.com/opinion/diplomacia-equidistancia-propuesta-estrategica_0_hR6B7SCu3.html
- World Intellectual Property Organization (WIPO) (2022). Global Innovation Index 2022. What is the future of innovation-driven growth? Recuperado de https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/

TRABAJO RECIBIDO: 31/10/2023



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>