

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 23 • NÚMERO 3

JULIO-SEPTIEMBRE 2023

Argentina en un mundo fragmentado

Cita recomendada:

Merke, Federico, (2023) "Argentina en un mundo fragmentado", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 23: Núm. 3, pp. 44-50. Disponible en: www.fal.itam.mx

Argentina en un mundo fragmentado

La necesidad de renovar la política exterior

🇳🇵 *Federico Merke*

La fragmentación geopolítica, la erosión del orden económico internacional y la aceleración de la transición energética demandan a Argentina una política exterior renovada. Esta necesidad es aún mayor si consideramos la situación crítica por la que atraviesa el país. Argentina necesita estabilizar su economía, retomar el crecimiento y diseñar una política exterior que sea el brazo externo de una política de desarrollo. Para esto, resulta fundamental actualizar el mapa conceptual de su política exterior, tradicionalmente anclado en la diplomacia multilateral, el Derecho Internacional y la integración regional. Se exige, también, diseñar nuevos instrumentos para alinear las demandas internas con las oportunidades internacionales. Nada de esto será fácil.

El orden internacional está en plena transformación, lo que obliga a aprovechar de manera estratégica el margen de maniobra disponible. La tercera exigencia, entonces, es que el próximo gobierno invierta más capital político en relacionarse con el mundo y se convenza de que el bienestar del país no dependerá únicamente de lo que suceda dentro, sino también fuera.

LA GEOPOLÍTICA DE LOS ALINEAMIENTOS

Argentina tiene una identidad internacional que, en determinados asuntos, como la democracia y los derechos humanos, está más próxima al Norte global, pero que en otros, como en comercio, desarrollo y geopolítica, se acerca más al Sur global. En un mundo en donde la geopolítica reanima la discusión sobre grupos, clubes y zonas de influencia, Argentina tiene una trayectoria y una red de alianzas que le facilita situarse en varios espacios sin experimentar costos sustantivos ni irritar a grandes potencias.

FEDERICO MERKE es profesor asociado en la Universidad de San Andrés, Argentina, e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Sígallo en Twitter en @FedericoMerke.

Para algunos académicos y líderes políticos, Argentina es un caso de no alineamiento activo, un concepto acuñado por Carlos Fortín, Carlos Ominami y Jorge Heine en el artículo “Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría” (*Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 21, núm. 3), que busca ofrecer una brújula en un orden internacional en plena transformación. Para *The Economist*, Argentina forma parte del T25 (por *transaccional 25*), un grupo en el que se encuentran Brasil, Chile, la India, Indonesia, Sudáfrica y Vietnam, entre otros, y que se define por su oportunismo y pragmatismo. Juntos representan 45% de la población mundial y 18% del PIB. La clave de este grupo es que se coloca al borde del conflicto en Ucrania: condena la invasión pero evita adoptar sanciones contra Rusia y trata de diversificar sus redes en lugar de tener que elegir un bando.

Más allá de estas etiquetas, el desafío para Argentina es más o menos similar al de muchos otros países del Sur global, y consiste en no quedar atrapada dentro de un grupo, no asumir compromisos costosos y rechazar todo intento de internalizar una mentalidad de Guerra Fría. El imperativo de Argentina debería ser el crecimiento inclusivo y sostenible, no la seguridad nacional ni la defensa del mundo libre. Esto no significa que Argentina no quede expuesta a riesgos geopolíticos, principalmente en un escenario de mayor rivalidad entre China y Estados Unidos, o que deba dejar sus banderas de la defensa de la democracia y los derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por ejemplo, es un espacio cada vez más importante. La inacción del Consejo de Seguridad ha trasladado buena parte de la conversación geopolítica a Ginebra. Resulta fundamental, entonces, que Argentina continúe haciendo de los derechos humanos un aspecto clave de su identidad internacional. Pero lo debe hacer guardando la congruencia entre sus posiciones en Ginebra y en otros foros regionales, principalmente en Latinoamérica.

El segundo desafío consiste en explicitar en todo momento que el ángulo desde el cual el país considera al mundo no puede ser la geopolítica, sino la economía política del desarrollo y la transición energética. La difusión del poder, de los intereses y de las preferencias podría favorecer esta orientación. Un orden más difuso, señala Matias Spektor (*Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 23, núm. 3), genera incertidumbre pero también más oportunidades de establecer alianzas específicas, diplomacia de nichos y regateos con distintas potencias que cortejan el apoyo del Sur global. En este contexto, no debe perderse de vista el contorno de la división norte-sur. Estados Unidos está más preocupado en asegurar su industria, sus cadenas de suministro y sus alianzas para contener a China, que en proveer bienes públicos para el Sur global. El desafío argentino, en cambio, no consiste en inclinar la balanza de poder para un lado u otro, sino en cómo impulsar su modernización en un mundo de desarrollo desigual y combinado. En este sentido, mientras Occidente ofrece un mundo basado en unas reglas que ha infringido desde hace tiempo, China ofrece una modernización desacoplada de los parámetros normativos del Norte global, como la democracia y los derechos civiles y políticos. Esta oferta de liderazgos no hará fácil para Argentina concordar intereses y valores, pero probablemente reduciría los costos de irritar a uno en favor del otro.

LA GLOBALIZACIÓN CAMBIA DE PIEL

Tras décadas de apertura sin precedentes, las relaciones económicas internacionales han entrado en una nueva era, caracterizada por la desconfianza y la división. En los últimos años, varias de las mayores economías del mundo han adoptado políticas comerciales más proteccionistas. En Estados Unidos, ha cambiado el equilibrio de poder a favor del libre comercio. La guerra comercial con China, el uso de la seguridad nacional para justificar restricciones y la nueva política industrial del gobierno de Joseph R. Biden dañan el comercio mundial. Beijing, por su parte, siempre combinó un modelo de exportaciones con otro de inversión dirigida por el Estado, pero en los últimos años se ha vuelto más consciente de la necesidad de equilibrar las ganancias de integrarse a la economía mundial con la vulnerabilidad a las conmociones externas, sean geopolíticas, económicas, sanitarias o climáticas. Esta percepción refuerza la política de “circulación dual” para establecer, en palabras de Xi Jinping, “un nuevo modelo de desarrollo en el que la circulación interna desempeñe un papel dominante”. La Unión Europea, en tanto, ha visto el “nacimiento de la Europa geopolítica”, a decir del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, en un artículo publicado por el Project Syndicate en marzo de 2022, y de una “política industrial europea común”, como lo anunció en el Colegio de Europa, en diciembre de 2022, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen. Esto no significa de ningún modo el fin de la globalización. El comercio de bienes parece estancado, pero el comercio de servicios, en particular los basados en el conocimiento, sigue creciendo. Sin embargo, la globalización estará más sujeta a regulaciones climáticas y de seguridad, además de que se adaptará a las necesidades nacionales de distintos países, industrializados y en desarrollo.

Para Argentina, esto tiene tres consecuencias principales. En primer lugar, normaliza lo que China viene haciendo desde hace décadas: diseñar una política industrial. Si la política industrial consiste en canalizar capital hacia los sectores más productivos, conectar el empleo con la formación y asociar al Estado con capitales privados, entonces Argentina debería ir en esa misma dirección. La clave consiste en examinar de qué manera hacer compatibles políticas industriales entre países que tienen distintas cosas que ofrecer. Es pasar de un comercio internacional administrado a una política industrial administrada. Es lo que está intentando hacer Estados Unidos con la Unión Europea y con Japón, entre otros.

En segundo lugar, Argentina debería establecer, junto con sus socios del Mercosur, una agenda de acuerdos comerciales más acotados, en particular con países de Asia, región que tiene mucho para crecer en nuestra canasta exportadora, como lo muestra la participación creciente de Indonesia y Vietnam. En cuanto al Norte global, el problema argentino ha sido cómo desbloquear un nuevo nivel de apertura. Pero el comercio digital y de los servicios intermedios basados en el conocimiento reduce la tiranía de la distancia y de los aranceles, dos importantes restricciones que Argentina enfrenta desde hace mucho tiempo. La ventaja de estos servicios es que hoy funcionan con poca regulación. En 2021, por ejemplo, Argentina exportó

servicios basados en conocimiento por un valor de 6400 millones de dólares, el más alto desde 2011, de acuerdo con Agustina Devincenzi (“La exportación de servicios tuvo su mejor año en una década pero enfrenta una gran amenaza”, *El Cronista*, 2022). Los números oficiales dan cuenta de un sector que tiene casi medio millón de puestos de trabajo, hoy en su máximo histórico, y que representa 7.35% del total del empleo privado nacional. Desde este punto de vista, invertir en comercio exterior no significa invertir solamente en puertos, caminos y acuerdos comerciales, sino que implica también invertir en capital humano, sobre todo en habilidades de cómputo y lingüísticas, así como mejorar la conectividad en los espacios de trabajo y facilitar las transacciones bancarias.

En tercer lugar, Argentina está ingresando a un nuevo escenario de oportunidades vinculadas con el comercio de materiales críticos, como el litio, y combustibles fósiles menos contaminantes, como el gas, que serán cada vez más importantes en la transición energética. Se suma, también, la posibilidad de producir hidrógeno verde con energías renovables y exportarlo. En este sentido, la transición energética no solamente es un imperativo ambiental. También puede ser una oportunidad de posicionar al país en un mercado que demandará cada vez más recursos del suelo argentino.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La fragmentación geopolítica y el cambio climático han colocado a la transición energética en el centro de la conversación y la acción política. El planeta está en plena transformación ambiental y estamos al borde de una crisis de grandes proporciones si no reaccionamos a tiempo. Argentina tiene varios atributos para diseñar una política exterior orientada a la sostenibilidad, entre ellos un ecosistema saludable, viento, sol y agua abundantes, además de materiales críticos como el litio, y la capacidad de producir hidrógeno y la fabricación de pequeños reactores nucleares modulares.

Colocar la sostenibilidad del planeta en la política exterior implica adoptar lo que Stewart Patrick llama “realismo ecológico” en “To Prevent the Collapse of Biodiversity, the World Needs a New Planetary Politics” (Fondo Carnegie para la Paz Internacional, 2022). A diferencia del realismo político, que coloca en el centro la supervivencia del Estado, el realismo ecológico toma la integridad de la biosfera como preocupación esencial y como condición de nuestro bienestar. Esto supone —señala Patrick— ampliar nuestra definición del interés nacional y de lo que entendemos por seguridad, revisar el concepto de “responsabilidad de proteger” para ampliar la biosfera y adoptar un enfoque que contemple no solo el capital producido y el capital humano, sino también el capital natural como un activo de inserción internacional. Esto requiere ponerle un precio a la naturaleza y contabilizar los servicios que presta a la humanidad.

El próximo gobierno deberá tomar una decisión fundamental acerca de cómo articular desarrollo con descarbonización y transición energética. Argentina necesita imperiosamente crecer, generar empleo genuino y ordenar sus cuentas públicas. En

un contexto internacional de demanda creciente de gas licuado, la explotación de los recursos de Vaca Muerta representa una oportunidad histórica de crear un régimen de producción y exportación de gas licuado que, bien ejecutado, supondría aumentar 30% las exportaciones durante las próximas 3 décadas, lo que representaría un ingreso similar al de las ventas externas de todo el complejo oleaginoso en 2021 o casi cuatro veces las del sector automotriz, como señalan Nicolás Arceo, Daniel González y Guido Zack en “Exportar GNL: un marco regulatorio para el futuro” (*Fundar*, 2022). Este escenario, sin embargo, no puede diseñarse como una función lineal; en el mejor de los casos será una función logística, con forma de s, en donde a partir de cierto punto la demanda mundial de combustibles fósiles comenzará a declinar por efecto de la transición energética.

De este modo, Argentina tiene un margen de 20 o 30 años en los que debe prepararse para un incremento en la demanda de bienes y servicios como el litio, el hidrógeno verde, los sumideros para compensar emisiones de carbono o la energía nuclear, y al mismo tiempo, debe anticipar una caída en la demanda externa de combustibles fósiles, como el carbón y el gas natural, por la transición hacia una economía descarbonizada. Idealmente, el país debería poder financiar el desarrollo de su economía

*Argentina necesita
imperiosamente crecer,
generar empleo genuino
y ordenar sus cuentas
públicas.*

verde con las oportunidades de exportación generadas por la explotación de la cuenca de Vaca Muerta. El debate más importante no es entre crecer o limpiar, sino entre tener o no un plan articulado que establezca de qué manera las metas de desarrollo se alinean con las metas climáticas.

Una política exterior climática implica alinear las normas y las regulaciones internas con las normas internacionales. Cada vez más países aplican políticas climáticas estrictas, como el Mecanismo de

Ajuste en Frontera por Carbono de la Unión Europea, y las empresas que no las cumplan tendrán dificultades para vender sus productos en el mercado internacional. En un informe del Banco Mundial de noviembre de 2022, se señala que si Argentina no reduce sus emisiones agrícolas de gases de efecto invernadero, las regulaciones climáticas de otros países podrían afectar alrededor de 4% de sus exportaciones, lo que perjudicaría especialmente a los productores que no adopten prácticas sostenibles.

Algo similar ocurre con la pesca del país. La mitad se vende en Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, tres actores que han comenzado a fijar políticas de trazabilidad de los productos pesqueros, como un instrumento para combatir la captura ilegal, no declarada y no regulada, pero también, como se señala en un informe del Círculo de Políticas Ambientales (2022), para garantizar la seguridad alimentaria, “la sostenibilidad de las pesquerías y combatir los abusos laborales, el trabajo esclavo y las violaciones de los derechos humanos de los tripulantes”. A pesar de esta tendencia, y contrario a sus intereses, Argentina aún no tiene una ley o un sistema unificado de trazabilidad de la pesca. Hasta la fecha, hay dos propuestas que duermen en la mesa de entradas de la Cámara de Diputados.

La política exterior desempeñará un papel fundamental a la hora de buscar el financiamiento necesario para la transición energética del país. Es un financiamiento que demandará sumas históricas. En un país en desarrollo como Argentina, será muy difícil esperar que los fondos salgan exclusivamente del gasto público. La alternativa de la deuda pública tampoco se ve muy promisorio, si se considera la enorme carga que representa para la economía del país. Otra posibilidad es el financiamiento climático comprometido en distintos acuerdos internacionales y que ha estado muy por debajo de las expectativas del Sur global. En este asunto, Argentina, junto con otros países de ingreso medio, tiene que insistir en reclamar mayor atención.

Una opción más son los bonos verdes, cuyos recursos se dirigen a proyectos ambientales o sociales específicos, así como los bonos vinculados a las metas nacionales de sostenibilidad. Si los objetivos no se cumplen, la tasa de interés del bono aumenta. Argentina, que hoy representa solo 3% de los bonos emitidos en la región entre 2014 y 2021, tiene un amplio margen para crecer en este mercado, como señalan Georgina Núñez, Helvia Velloso y Filipe da Silva en “Corporate Governance in Latin America and the Caribbean: Using ESG Debt Instruments to Finance Sustainable Investment Projects” (CEPAL, 2022).

Todavía cabe la posibilidad de abrirse al capital de inversión que financie empresas en etapa temprana o en crecimiento. La idea consiste en ofrecer a los inversores un retorno financiero a largo plazo mediante la compra de una participación en la empresa, que les concede también cierto grado de control en la toma de decisiones. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) estima que actualmente, en promedio, los sectores de la transición (redes, industria, transporte y renovables) tienen la mitad en deuda y la otra mitad en capital de inversión. Para el futuro, la AIE calcula que 70% de los fondos para la transición energética vendrá de inversores y desarrolladores privados, además de los propios consumidores.

Para captar capital de inversión es crucial ofrecer datos comparables de calidad, normas de divulgación para empresas públicas y privadas, y enfoques y metodologías de cumplimiento climático, con taxonomías de activos y actividades. En el Norte global, los inversores presionan cada vez más a las empresas para que cumplan con reglas ambientales, sociales y de gobernanza. Las jurisdicciones que no ofrezcan claridad en estos rubros corren el riesgo de ser relegadas. También es clave enviar señales coherentes al mercado; por ejemplo, establecer un programa de reducción de subsidios a los combustibles fósiles, con un incremento del impuesto al carbono que se destinaría a compensar las pérdidas del sector.

UNA POLÍTICA EXTERIOR PARA LOS NUEVOS TIEMPOS

Argentina tiene que crecer; ese crecimiento deber ser inclusivo y deber ser verde. Una política exterior renovada debería tener en el centro de sus metas estos tres objetivos. Lo anterior supone contar con diagnósticos internacionales y equipos interdisciplinarios de expertos en clima, tecnología, comercio digital, finanzas sostenibles, diseño industrial y geología, entre otras disciplinas. Supone, también, un trabajo más

coordinado de la Cancillería con las agencias ambientales, de desarrollo y de ciencia y tecnología. La clave es involucrar a las provincias, al sector privado, a la sociedad civil y, en especial, a los jóvenes, que son los que más tienen en juego en cuanto al futuro del planeta. Las élites políticas del país no han estado a la altura de sus expertos ni de sus profesionales. Una nueva política exterior demandará que las élites actualicen sus mapas conceptuales y tomen decisiones basadas menos en sus prejuicios ideológicos y más en diagnósticos y análisis de escenarios posibles que pongan en el centro de la discusión el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad. 

RMPE 124

**BICENTENARIO DE RELACIONES
DIPLOMÁTICAS MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**
BICENTENNIAL OF THE UNITED STATES-MEXICO
DIPLOMATIC RELATIONS



Precio por ejemplar: \$79.00 (USD \$8.00)
Números atrasados: \$55.00 (USD \$8.00)

 **INSTITUTO
MATÍAS
ROMERO**

República de El Salvador Núm. 47, Col. Centro,
Alcaldía Cuauhtémoc C. P. 06080, Ciudad de México
Informes: (55) 36 86 50 00 Exts. 8268 y 8247, y (55) 36 86 51 48
imrinfo@sre.gob.mx • <http://www.gob.mx/imr>